

ÁNGELA MARÍA AMAYA ARIAS\*

*El rol del Derecho Ambiental en la consolidación  
de una paz sostenible en Colombia*



*La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.*

Principio 25. Declaración de Río, 1992.

SUMARIO: Introducción; I. Medio Ambiente y conflicto armado: Aspectos generales; 1. El rol del medio ambiente y los recursos naturales en el conflicto; 2. Impactos del conflicto sobre el medio ambiente y los recursos naturales; 3. El rol del medio ambiente y los recursos naturales en la consolidación de la paz; II. Objetivos para la consolidación de una paz sostenible: principales retos para el derecho ambiental; 1. La construcción de un ordenamiento ambiental del territorio; A. Contexto actual; B. Retos y perspectivas; 2. Desarrollo de modelos de uso del suelo y producción sostenible; A. Contexto actual; B. Retos y perspectivas; 3. Fortalecimiento de la gobernanza y la institucionalidad ambiental; A. Contexto actual; B. Retos y perspectivas; III. Conclusiones; IV. Síntesis de las propuestas; Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

Afortunada —o desafortunadamente—, Colombia no es el primer país que afronta un proceso de consolidación de paz. Existen gran cantidad de experiencias internacionales<sup>1</sup> que han permitido la identificación de una serie de lecciones aprendidas en cuanto al manejo de los recursos naturales en una etapa de construcción de paz o postconflicto<sup>2</sup>. Es claro que

---

\* Agradezco al profesor DANIEL CASTAÑO PARRA por sus valiosos aportes en la elaboración del presente escrito.

1 Para un interesante análisis de experiencias internacionales y lecciones aprendidas en relación con el manejo de los recursos naturales en la construcción de paz, consultar las seis excelentes publicaciones de la iniciativa *Environmental Peacebuilding* del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente —PNUMA—: *High-Value Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding* (2012), *Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding* (2012), *Land and Post-Conflict Peacebuilding* (2013), *Water and Post-Conflict Peacebuilding* (2014), *Livelihoods, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding* (2015), *Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding* (2016). Disponibles en [<http://www.environmentalpeacebuilding.org/publications/books/>].

2 Para el presente artículo se entenderá que la *consolidación de la paz* comprende la identificación y el apoyo de medidas necesarias para la transformación hacia relaciones y estructuras de gobierno más sostenibles y pacíficas, con el fin de evitar una recaída en el conflicto. De acuerdo con el PNUMA, las cuatro dimensiones de la consolidación de la paz son: el desarrollo socio-económico,

... el periodo inmediatamente posterior al postconflicto proporciona una ventana de oportunidad para establecer la seguridad, reconstruir las instituciones y consolidar la paz. Este periodo también ofrece la oportunidad de reconstruir y transformar las instituciones relacionadas con la restauración, manejo y distribución de los recursos naturales, en formas que de otra manera serían políticamente difíciles de conseguir. Aprovechar estas oportunidades tempranas es particularmente crítico si la economía depende fundamentalmente de los recursos naturales, si los recursos contribuyeron al establecimiento o financiamiento del conflicto, o si los recursos fueron fuertemente dañados durante el conflicto<sup>3</sup>.

### Cuestiones todas propias del conflicto armado colombiano.

Muchos han coincidido en reconocer la paradoja que representa la relación entre el medio ambiente y el postconflicto, consistente en que si bien la guerra y el conflicto armado tienen impactos negativos para el medio ambiente; un proceso de construcción de paz sin tener en cuenta las perspectivas ambientales y de uso sostenible de los recursos naturales puede generar aún más impactos perjudiciales para el ambiente. La cuestión está en la planificación y la integración de las cuestiones ambientales en el diseño e implementación de las estrategias para la consolidación y la construcción de la paz; como lo han demostrado las experiencias internacionales.

En el caso colombiano es claro que un escenario de paz representa ventajas valiosísimas para los ecosistemas del país; por ejemplo un reciente estudio del Departamento Nacional de Planeación –DNP– encontró que con la paz Colombia ahorraría \$7,1 billones evitando daños al medio ambiente<sup>4</sup>. No obstante, tam-

---

el buen gobierno, la reforma de la justicia y de las instituciones de seguridad; y la cultura de la justicia, la verdad y la reconciliación. United Nations Environment Program. *From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment*. 2009. Disponible en [[http://www.unep.org/pdf/pcdmb\\_policy\\_01.pdf](http://www.unep.org/pdf/pcdmb_policy_01.pdf)]. Se preferirá este término por encima del de *postconflicto*, toda vez que el análisis que sea realiza en el presente escrito y las recomendaciones y propuestas derivadas, deberán ser atendidas en un contexto de construcción de una sociedad en paz, independientemente de los resultados obtenidos en La Habana.

- 3 DAVID JENSEN y STEVE LONERGAN. “Placing environmental and natural resources risks, impacts, and opportunities on the post- conflict peacebuilding agenda”, en *Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding*, Earthscan, Londres, 2012. Disponible en [[http://environmentalpeacebuilding.org/assets/Documents/LibraryItem\\_000\\_Doc\\_060.pdf](http://environmentalpeacebuilding.org/assets/Documents/LibraryItem_000_Doc_060.pdf)].
- 4 Departamento Nacional de Planeación. “Dividendos Ambientales de la Paz. Oportunidades para construir una paz sostenible”, 2016. Disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Dividendo%20Ambiental%20de%20la%20Paz%202016-03-09%209pm.pdf>].

bién es evidente que para obtener efectivamente esos dividendos ambientales de la paz es imprescindible realizar análisis, ajustes y modificaciones al marco normativo ambiental del país, que ya de por sí presenta importantes falencias. Es necesario fortalecer las comunidades, la institucionalidad ambiental y el ordenamiento jurídico para poder hacer frente al reto que impone el postconflicto, que junto con otros retos, como el cambio climático<sup>5</sup>, representan los desafíos ambientales más importantes para el país.

De esta manera, en la primera parte del documento se analizan las distintas dimensiones de esta relación, empezando por el rol de los recursos naturales en el conflicto, el impacto que este tiene en el medio ambiente, y las oportunidades que la riqueza ambiental del país representa en un proceso de construcción de paz. En una segunda parte se examinan los principales objetivos que supone la consolidación de una paz sostenible en el país, con el fin de identificar los retos que estos objetivos representan para el derecho ambiental, y las posibilidades y oportunidades que desde esta disciplina jurídica se pueden aprovechar para aportar a la materialización de la paz.

## I. MEDIO AMBIENTE Y CONFLICTO ARMADO: ASPECTOS GENERALES

En esta primera parte de la investigación se analiza la fuerte conexión que existe entre el medio ambiente y los recursos naturales en un contexto de conflicto armado y posterior construcción de paz. Como lo ha analizado con profundidad el PNUMA, la relación entre los recursos naturales, el medio ambiente y el conflicto armado es multidimensional y compleja, y pueden identificarse principalmente tres dimensiones de dicha relación<sup>6</sup>, que coinciden con los principales elementos de lo que se conoce como *Evaluaciones Ambientales del Postconflicto*. Estas evaluaciones buscan identificar la relación existente entre el

---

5 Se ha reconocido que los efectos del cambio climático en los países más afectados por este fenómeno van más allá que los relacionados con el tema de la seguridad hídrica, energética y alimentaria. En países vulnerables como Colombia, los “desplazados ambientales” se suman a los desplazados por el conflicto armado, imponiendo más dificultades a la gestión y atención de estas poblaciones. En suma, la construcción de una paz estable depende también de los esfuerzos para construir resiliencia de las comunidades ante el cambio climático. JOSEPH BESIGYE BAZIRAKE. “Climate Change Discourse in Peacebuilding”, *Peace Review: A Journal of Social Justice*, n.º 25, 2013, pp. 489-494.

6 United Nations Environment Program. *From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment*. cit.

medio ambiente y los recursos naturales desde distintos puntos de vista: (1) el papel de los recursos naturales en el conflicto; (2) el impacto del conflicto en el medio ambiente, y (3) el papel de los recursos naturales en la construcción de paz; tal como se verá a continuación. No obstante su importancia, este tipo de evaluaciones se enfrentan a diferentes retos. Por ejemplo, en la mayoría de los países, como ocurre en el caso colombiano, no existe una línea base ambiental que permita identificar el estado del medio natural con anterioridad al conflicto. En segundo lugar, los principales actores con control sobre los recursos naturales pueden impedir el establecimiento de una gestión transparente de los mismos y, finalmente, los diferentes actores del conflicto pueden tener motivaciones concretas, lo cual puede afectar la calidad de la información con que se cuenta<sup>7</sup>.

De esta manera, a continuación se abordan algunas cuestiones muy generales que permiten contextualizar la necesidad e importancia de una gestión adecuada de los recursos naturales en el proceso de construcción y consolidación de la paz.

#### I. EL ROL DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES EN EL CONFLICTO

Si bien los recursos naturales rara vez son la única causa de un conflicto armado, su explotación y acceso puede contribuir a su avance. Se han identificado tres vías por las cuales los recursos naturales son la causa o favorecen este tipo de situaciones<sup>8</sup>.

– *Contribución al surgimiento del conflicto.* En este escenario el control sobre los recursos naturales como el suelo, los bosques, el agua y la biodiversidad, y la explotación ilegal de los mismos, son las causas principales del conflicto. En países con abundancia de recursos naturales de gran valor, como en el caso colombiano, este factor, combinado con la pobreza y la falta de oportunidades de ingresos de otra naturaleza, pueden promover la generación de situaciones violentas. Al respecto, Andrade señala que el conflicto en el país tiene desde su inicio una dimensión ambiental, pues la tierra no es el único recurso en el

---

7 DAVID JENSEN y STEVE LONERGAN. “Placing environmental and natural resources risks, impacts, and opportunities on the post-conflict peacebuilding agenda”. Cit.

8 United Nations Environment Program. *From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment*, cit.

centro de la disputa, sino que también el agua, la madera y la proteína animal, como subsidios esenciales de los ecosistemas, juegan un papel fundamental en la formación de las economías campesinas, por lo que la degradación de los ecosistemas tiene un claro significado para los actores involucrados en el conflicto<sup>9</sup>.

– *Financiación y mantenimiento del conflicto*. Independientemente de que los recursos naturales hayan sido la causa del conflicto, estos también pueden ser usados para generar ingresos con el fin de financiar las fuerzas armadas irregulares y adquirir armamento. En los últimos veinte años, por lo menos dieciocho guerras civiles se han avivado debido a los recursos naturales, y en el caso colombiano, el petróleo, el oro, la coca, la madera y las esmeraldas han sido los recursos naturales que más han contribuido a la financiación del conflicto. El tema reviste gran importancia en relación con los cultivos ilícitos en Colombia. Como se sabe, los cultivos ilícitos fueron en sus inicios un fenómeno relativamente aislado del conflicto armado, pero a partir de la década de los años setenta han estado fuertemente vinculados a los mercados internacionales. Actualmente se encuentran profundamente imbricados en la guerra como fuente principal de financiación de los grupos guerrilleros y paramilitares<sup>10</sup>. Recientemente se ha encontrado que los cultivos ilícitos son parcialmente la “gasolina” del conflicto, pues se ha identificado que la coca explica parte de la actividad de los grupos armados. Así, los municipios con cultivos de coca tienen más presencia de grupos armados ilegales y mayor actividad en lo relacionado con ataques. Adicionalmente, la expansión de los cultivos de coca en Colombia es resultado del conflicto en la medida en que hace viable su financiación. Pero a diferencia de los recursos naturales o bienes primarios, cuya oferta es fija, la oferta de coca se moldea de acuerdo con los objetivos estratégicos y territoriales de los grupos armados, el escalamiento del conflicto y las políticas del Estado para controlar los cultivos<sup>11</sup>.

---

9 GERMÁN ANDRADE. “Selvas sin ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación de Colombia”, en MARTHA CÁRDENAS y MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (ed.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Foro Nacional Ambiental, 2004, pp. 107-174.

10 MARTHA CÁRDENAS y MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA. “Presentación. Más allá de los impactos negativos sobre la naturaleza: Las complejas relaciones entre guerra, sociedad y medio ambiente” en *Guerra, sociedad y medio ambiente*, cit. p. 13-48.

11 ANA MARÍA DÍAZ y FABIO SÁNCHEZ. “Geografía de los cultivos ilícitos y Conflicto Armado en Colombia” Documento CEDE 2004-2018, 2004. Disponible en [<https://core.ac.uk/download/files/153/6517082.pdf>].

Así ha sido reconocido en el actual proceso de paz, pues en el Comunicado Conjunto n.º 36, del 16 de mayo de 2014, las Delegaciones del Gobierno y las FARC-EP reconocieron que *el cultivo, la producción y comercialización de las drogas ilícitas también han atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno, por lo que el fin del conflicto debe representar una oportunidad para construir una solución conjunta e integral al problema de las drogas ilícitas*<sup>12</sup>.

– *Afectación en el proceso de consolidación de la paz.* En este caso el prospecto de un acuerdo de paz puede verse socavado por grupos que potencialmente pierden el acceso a los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales. Una vez se ha establecido un acuerdo de paz, la explotación de estos recursos también puede amenazar la reintegración política y la reconciliación, proporcionando motivaciones económicas que refuercen las divisiones políticas y sociales. Como ya se mencionó, y tal como lo reconoce el citado documento de las Naciones Unidas, de la incorporación de consideraciones de sostenibilidad ambiental en la planificación e implementación de los acuerdos en el país dependerá que la construcción de la paz se convierta en una oportunidad para desarrollar modelos sostenibles; ignorar o desconocer ese aspecto podría conducir al detrimento del patrimonio natural de la Nación, y al fracaso económico y social de muchas de las intervenciones de construcción de paz que se implementen<sup>13</sup>.

Como se puede observar, los recursos naturales siempre han estado asociados a la generación, financiación o mantenimiento de diferentes tipos de conflictos, y según los análisis realizados en retrospectiva de los conflictos internos en los últimos sesenta años, los conflictos asociados a los recursos naturales son dos veces más proclives a recaer o repetirse en un lapso de cinco años<sup>14</sup>.

---

12 “Comunicado Conjunto n.º 36, Mesa de Conversaciones, La Habana, 16 de mayo de 2014. Disponible en [<https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-16-de-mayo-de-2014?ver=es>].

13 Naciones Unidas. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*, Disponible en [[http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/environment\\_energy/\\_consideraciones-ambientales-para-la-construccion-de-una-paz-ter.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/environment_energy/_consideraciones-ambientales-para-la-construccion-de-una-paz-ter.html)].

14 Uppsala Conflict Data Program & Centre for the Study of Civil War. Working Paper. *Resource conflicts, resource management and post-conflict peace*, Oslo, Uppsala University & International Peace Research Institute, 2008.



## 2. IMPACTOS DEL CONFLICTO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

Este es tal vez el escenario más representativo para Colombia, pues la biodiversidad y los espacios naturales del país se han visto notablemente afectados como consecuencia del conflicto armado de las últimas décadas. Como lo señalaba Wilches-Chaux, “el medio ambiente es el escenario de la guerra, y en consecuencia, una de sus víctimas directas”. En relación con lo anterior, expresó que “el conflicto armado genera una serie de consecuencias ambientales indirectas que contribuyen a incrementar la inequidad ambiental, la pobreza ambiental y la violencia ambiental que pesa sobre los colombianos”<sup>15</sup>.

Los impactos de la guerra sobre el medio ambiente pueden ser de diversa naturaleza, dependiendo de la forma como se manifiesten sobre los recursos naturales. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido formalmente que el daño ambiental ocurrido durante el conflicto afecta a los ecosistemas y a los recursos naturales mucho tiempo después del fin del conflicto, y que frecuentemente se extiende más allá de los límites territoriales así como más allá de las generaciones presentes<sup>16</sup>. Se han identificado principalmente tres tipos de impactos<sup>17</sup>.

*Impactos directos.* Son causados por la destrucción física de los ecosistemas y la biodiversidad, o la liberación de contaminantes o sustancias peligrosas al ambiente natural durante el conflicto. Estos impactos son los más visibles y evidentes, y pueden causar riesgos importantes para la salud de las poblaciones, y pueden derivarse de explosiones, liberación de sustancias, contaminación de recursos, movimiento de tropas, minas y bombas, entre otros.

*Impactos indirectos.* Son resultado de las estrategias de adaptación que utilizan las comunidades locales y desplazadas para sobrevivir al contexto socioeconómico y a la pérdida de los servicios básicos a causa del conflicto. Consisten principalmente, entre otros, en la afectación de recursos naturales para su supervivencia y la sobreutilización de recursos que pueden llegar a causar daños ambientales a largo plazo.

---

15 GUSTAVO WILCHES-CHAUX. “El medio ambiente y la guerra en Colombia”, *Revista Foro*, n.º 35, septiembre de 1998, pp. 29-41.

16 United Nations General Assembly. *Observance of the International Day for Preventing the Exploitation of the Environment in War and Armed Conflict*. A/RES/56/4, Nueva York, 2001.

17 United Nations Environment Program. *From Conflict to Peacebuilding...*, cit.

*Impactos institucionales.* Los conflictos causan una ruptura en las instituciones, incentivos y mecanismos de gobierno de un país, lo que en consecuencia puede generar espacios para el mal manejo de los recursos, la falta de inversión en la gestión ambiental e ilegalidad generalizada en las prácticas ambientales. Asimismo, este contexto puede generar confusión en los derechos de propiedad, afectar las buenas prácticas ambientales, y comprometer los mecanismos de solución de conflictos ambientales.

En el caso colombiano los ecosistemas han sido afectados directa e indirectamente por el conflicto armado. Los campos, selvas y páramos se han visto contaminados con minas antipersona y municiones sin explotar, los bosques han sido arrasados para dedicarlos a cultivos de uso ilícito que han sido fumigados como parte de la estrategia para combatir el narcotráfico, los cuerpos de agua han sido destruidos por los efectos de las voladuras de oleoductos y los ecosistemas se han visto arrasados por la minería ilegal<sup>18</sup>. Un informe de la revista *Semana* ha reconocido una de las víctimas olvidadas y silenciosas del conflicto armado: el medio ambiente. La mayor tragedia ambiental de la última década ocurrió a finales de junio de 2015, cuando la guerrilla dinamitó el Oleoducto Trasandino, tiñó de negro tres quebradas que abastecen el río Mira –que a su vez alimenta el acueducto del municipio– y dejó a ciento sesenta mil personas sin agua potable, ocasionando el derrame de diez mil barriles de petróleo. Según los datos de ese informe, entre 1986 y 2015 se han derramado 4,1 millones de barriles de petróleo como consecuencia de atentados terroristas<sup>19</sup>.

Otro de los aspectos analizados en el citado informe tiene que ver con la huella de los cultivos de coca. Según los datos analizados, en los últimos trece años la siembra de coca ha provocado la deforestación de 290.992 hectáreas de bosque, lo que equivale a un poco más de dos veces el área de Bogotá. No obstante, la deforestación no es la única problemática derivada de los cultivos ilícitos. Hay que tener en cuenta los cultivos en los Parques Nacionales (en dieciséis de los cincuenta y nueve Parques Nacionales Naturales existen cultivos de coca<sup>20</sup>); el uso indiscriminado de plaguicidas, fertilizantes y sustancias químicas

---

18 Naciones Unidas. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*, cit.

19 *Revista Semana Sostenible*. “Cuando el blanco de guerra es el petróleo”, (s.f.). Disponible en [<http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/el-petroleo-blanco-guerra/33711>].

20 Los cultivos crecieron fuertemente en dos Parques Nacionales Naturales: La Macarena y Nukak; ambos al oriente del país en el núcleo Meta-Guaviare. La coca también aumentó en Consejos Comunitarios de comunidades afrocolombianas y en resguardos indígenas. Oficina de

micas por los cultivadores que quieren acelerar la productividad; la aspersión aérea de herbicidas (como el glifosato, catalogado por la Organización Mundial de la Salud como un producto probablemente cancerígeno) por el Gobierno, que en el 2015 erradicó 55.554 hectáreas con esta técnica<sup>21</sup>.

Tal vez la amenaza más reciente para el medio ambiente que tiene profundas relaciones con el conflicto es la minería ilegal de oro de aluvión que está arrasando la naturaleza a una velocidad tres veces mayor: en 2014 provocó la deforestación de 16.784 hectáreas, mientras en el mismo periodo fueron deforestadas 5.810 hectáreas por cultivos de coca. Pero, adicionalmente, este tipo de actividad contamina con mercurio los cuerpos de agua; se estima que los afluentes que irrigan ochenta municipios, pertenecientes a diecisiete departamentos del país, están contaminados con este elemento. De acuerdo con el informe de la revista *Semana*,

... según los investigadores Frédéric Massé y Johanna Camargo, las FARC es el grupo armado ilegal con mayor influencia en el negocio del oro. En el segundo volumen del libro *Minería en Colombia* de la Contraloría, el economista Álvaro Pardo señala que las FARC actúan principalmente “cobrando porcentajes sobre la producción de oro y una cuota por retroexcavadora”, que el ELN cobra a los mineros el 5% de la producción de oro, y que bandas criminales como “Los Rastrojos” y “Los Urabeños” están “dedicadas a la extorsión de mineros, al alquiler de maquinaria decomisada o a la operación directa de minas ilegales”<sup>22</sup>.

---

las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. (2015) Disponible en [[https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_de\\_Cultivos\\_de\\_Coca\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf)].

- 21 *Revista Semana Sostenible*. “La huella de 45 años de cultivos de coca” (s.f.) Disponible en [<http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/coca-medio-ambiente-huella-45-anos-cultivo/33712>]. La relación entre los cultivos ilícitos y la afectación del medio ambiente ha sido analizada en distintos trabajos académicos. Cfr. CÉSAR ORTIZ. “Agricultura, cultivos ilícitos y medio ambiente en Colombia”, en *Guerra, sociedad y medio ambiente*, cit., pp. 297-352; RICARDO VARGAS. “Fumigaciones y política de drogas en Colombia: ¿fin del círculo vicioso o un fracaso estratégico?” en *Guerra, sociedad y medio ambiente*, cit., pp. 353-398; MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA. “Los cultivos ilícitos y el medio ambiente”, VIII Cátedra Anual de Historia “Ernesto Restrepo Tirado”, 2003. Disponible en [<http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/ilicitos.pdf>].
- 22 *Revista Semana Sostenible*. “Minería ilegal de oro, la nueva fuente de financiación” (s.f.). Disponible en [<http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/mineria-ilegal-oro-dano-medioambiente/33713>].

Como se puede observar, el estado de los recursos naturales en Colombia se ha visto gravemente afectado en los últimos años como consecuencia del conflicto armado. De esta manera, y ante este difícil panorama, los daños al medio ambiente y su recuperación son retos que deben constituir una de las prioridades en las medidas de construcción y consolidación de la paz, tal como se ha venido insistiendo a lo largo de este documento.

### 3. EL ROL DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Después de analizar las perspectivas negativas de la relación entre el medio ambiente y el conflicto armado, llega el momento de examinar las oportunidades que los recursos naturales representan en un escenario de construcción de paz. En ese contexto es fundamental que las consideraciones ambientales sean incluidas en las diferentes etapas del proceso, y que los recursos naturales sean utilizados de manera sostenible para mantener la estabilidad y el desarrollo a largo plazo. A pesar de lo anterior, menos del 25% de las negociaciones de paz encaminadas a resolver conflictos asociados con los recursos naturales han incluido mecanismos de manejo de los recursos naturales<sup>23</sup>.

En el caso colombiano, el *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* no tiene una inclusión concreta de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales. Únicamente se destaca que el desarrollo económico debe hacerse en armonía con el medio ambiente, y se hace una mención a la recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos<sup>24</sup>. No obstante, en relación con estas cuestiones, el Informe Conjunto entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo –FARC–EP– expresa que

---

23 De acuerdo con los resultados preliminares de un análisis retrospectivo de las situaciones de postconflicto, menos de un cuarto (26 de 137) de los países en postconflicto en los cuales los recursos naturales jugaron un papel importante implementaron algún tipo de herramienta de manejo de los recursos naturales. Uppsala Conflict Data Program & Centre for the Study of Civil War. *Working paper: Resource conflicts, resource management and post-conflict peace*, cit.

24 *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana, 26 de agosto de 2012. Disponible en [<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/acuerdo-general/Pages/default.aspx>].

... pensando en las futuras generaciones de colombianos, y en la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible con especial atención a la importancia de proteger y preservar el agua y el medio ambiente, el acuerdo establece un plan para delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental que incluyen las zonas de reserva forestal, generando alternativas para los pobladores que colindan con ellas o las ocupan y garantizando los principios de participación de las comunidades rurales y de desarrollo sostenible<sup>25</sup>.

De esta manera, con el fin de asegurar que los asuntos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales estén debidamente incluidos en las actividades de construcción de paz, es imprescindible que no sean tratados de manera aislada, sino que conformen una parte integral de las intervenciones encaminadas a la consolidación de la paz. Es lo que se ha conocido como Sistemas NRM (Natural Resource Management in Transition Settings/Gestión de los Recursos Naturales en Periodos de Transición), los cuales tienen por objetivo contribuir a la consolidación de la paz por medio de la integración del manejo de los recursos naturales en estos periodos de transición, pues de ello depende el éxito o el fracaso de dichos procesos<sup>26</sup>. Se han identificado tres aspectos concretos en los que los recursos naturales pueden contribuir a la consolidación de la paz<sup>27</sup>:

– *Apoyo a la recuperación económica.* Los recursos naturales de alto valor, como hidrocarburos, minerales, metales y madera, entre otros, favorecen una perspectiva positiva de desarrollo económico mediante la generación de empleo y de ingresos significativos, de una manera relativamente rápida. No obstante, existe un riesgo importante derivado de la explotación a gran escala de dichos recursos sin la debida atención a las consideraciones ambientales y a la distribución equitativa de los ingresos.

---

25 “Informe Conjunto entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP”, La Habana, enero de 2014. Disponible en [<https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFORME%20CONJUNTO%20PUNTOS%201%20Y%202.pdf>].

26 United Nations Development Group. *Natural Resource Management in Transition Settings*, 2013. Disponible en [[https://undg.org/wp-content/uploads/2014/06/UNDG-ECHA\\_NRM\\_guidance\\_Jan20131.pdf](https://undg.org/wp-content/uploads/2014/06/UNDG-ECHA_NRM_guidance_Jan20131.pdf)].

27 United Nations Environment Program. *From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment*, cit.

– *Desarrollo de medios de vida sostenibles.* Una paz verdaderamente duradera depende fundamentalmente del desarrollo de medios de vida sostenibles, de la provisión de servicios básicos, y del manejo adecuado de la base de recursos naturales.

– *Contribución al diálogo, la cooperación y el fortalecimiento de la confianza.* El medio ambiente puede servir como una plataforma para fomentar el diálogo, recuperar la confianza, explotar intereses compartidos y ampliar la cooperación entre grupos tradicionalmente divididos. Lo anterior se fundamenta en la idea de que los esfuerzos cooperativos para planificar y manejar recursos naturales compartidos pueden promover la comunicación e interacción entre grupos tradicionalmente en conflicto, estableciendo y consolidando relaciones pacíficas. Por ejemplo, la gestión compartida del agua, el suelo, los bosques o las áreas protegidas es el ejemplo más frecuente de la cooperación ambiental para la construcción de paz, tema sobre el cual se volverá más adelante.

En el caso colombiano, un análisis de las Naciones Unidas muestra que cuarenta y uno de los cuarenta y siete municipios con prioridad alta en el postacuerdo tienen alguna figura de protección ambiental (parque nacional y/o zona de reserva forestal), y que diecisiete municipios tienen más del 50% de su área bajo estas figuras. De setenta y ocho municipios con prioridad media alta, cincuenta y nueve tienen alguna figura de protección, y veintiséis tienen más del 50% de su área bajo alguna de estas figuras. Ocho municipios de los ciento veinticinco priorizados tienen el 100% de su área bajo alguna de estas figuras<sup>28</sup>. Esto reviste gran importancia, porque se trata de aquellos municipios que han sido afectados en mayor medida por la presencia de las FARC. Por lo mismo, en dichos municipios se realizarán los esfuerzos prioritarios de construcción de paz, por lo que se requiere que en la implementación de estos esfuerzos se tenga en cuenta y se integre la altísima relevancia ambiental que tienen estos territorios.

Con lo expuesto en esta primera parte se pretende dejar en claro la trascendental y profunda relación entre medio ambiente, recursos naturales, conflicto armado y construcción de la paz; relación aún más estrecha y significativa

---

28 Los departamentos donde estos municipios se concentran son Cauca (veinte municipios); Antioquia (quince municipios); Caquetá (catorce municipios); Chocó y Nariño (doce municipios cada uno); Norte de Santander, Putumayo y Meta (ocho municipios cada uno); Valle (seis municipios); Tolima (cinco municipios); Arauca y Huila (cuatro municipios cada uno); Bolívar, Casanare, Córdoba y Guaviare (dos municipios cada territorio), y La Guajira (un municipio). Naciones Unidas. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*, cit.

debido a la gran riqueza ambiental con que cuenta el país. Ahora bien, en un panorama como el actual es necesario plantearse cuáles son los principales retos para que la normatividad ambiental pueda reflejar esa relación y permitir que los cambios jurídicos que exige un proceso de construcción de paz incluyan efectivamente las consideraciones ambientales necesarias; cuestiones que se abordarán a continuación.

## II. OBJETIVOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA PAZ SOSTENIBLE. PRINCIPALES RETOS PARA EL DERECHO AMBIENTAL

Como se mencionó, la etapa de negociación de un acuerdo de paz y su consiguiente construcción representan una oportunidad para revisar los presupuestos básicos de la organización y funcionamiento del gobierno, y constituyen un momento trascendental para aprovechar las lecciones aprendidas durante el conflicto y desarrollar estructuras de gobierno más eficientes<sup>29</sup>. Para hacer frente a esta nueva realidad se requiere una importante transformación del ordenamiento jurídico colombiano en los distintos aspectos reflejados en los seis puntos de la agenda de negociaciones, pero que independientemente del resultado de este proceso, exigen un replanteamiento y actualización que refleje las necesidades de la sociedad actual y futura. Estos puntos incluyen una reforma agraria integral, participación en política, narcotráfico y cultivos ilícitos, sometimiento a la justicia, reparación a las víctimas y diseño de mecanismos de implementación, verificación y refrendación. Incluso se ha construido la figura del *Marco Jurídico para la Paz* (Acto Legislativo 01 de 2012) como un mecanismo excepcional de justicia transicional que tendrá como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizar en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación<sup>30</sup>.

No obstante, para lo que interesa a esta investigación, la construcción y consolidación de la paz en Colombia requiere modificaciones y ajustes de las

---

29 SANDRA NICHOLS y MISHKAT AL MOUMIN. “Process and Substance: Environmental Law in Post-Conflict Peacebuilding”, en *Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding*, Londres, Earthscan, 2016.

30 Sobre el análisis de constitucionalidad de este Acto Legislativo cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-579 de 2013 y C-577 de 2014.

instituciones jurídicas ambientales relacionadas con el ordenamiento territorial ambiental, propiedad y manejo de los recursos naturales, participación ciudadana, transparencia en la gestión de los recursos naturales, distribución de ingresos derivados de la explotación de dichos recursos, institucionalidad ambiental y sostenibilidad, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta parte del documento se estructurará tomando como base el documento “Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia” (Naciones Unidas, 2014), por ser tal vez el documento más actualizado y completo sobre la construcción de una paz sostenible en el país. De esta manera, se determinarán los principales aspectos jurídicos que constituyen retos para el derecho ambiental, no sin antes indicar que abarcar todos los aspectos identificados resultará, como es lógico, una tarea que supera los límites de este trabajo. Una vez identificados los diferentes asuntos prioritarios, se analizará para cada uno de ellos el marco normativo actual vigente con el fin de reconocer falencias y oportunidades de mejora, y así poder realizar recomendaciones puntuales de ajuste y modificación de los mismos.

Antes de comenzar con la identificación de los principales retos para la construcción de una paz sostenible es necesario hacer algunas breves observaciones acerca del papel del derecho ambiental como sector del ordenamiento jurídico. El derecho ambiental tiene como finalidad regular las actividades que tienen impacto sobre el medio ambiente, con el fin de mejorar cada vez más su protección y la de los recursos naturales; en ese sentido la finalidad de mejora constante de las condiciones ambientales impide disminuir injustificadamente los niveles de protección ambiental alcanzado, con fundamento en el Principio de No Regresión<sup>31</sup>. De esta manera, el derecho ambiental tiene como tarea principal proteger el medio ambiente y los recursos naturales, y evitar su deterioro; situación que como se ha visto, puede ocurrir en el postconflicto<sup>32</sup>. Ahora bien,

---

31 ÁNGELA MARÍA AMAYA ARIAS. *El Principio de No Regresión en el Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, 2016.

32 Como señala MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA, la experiencia de otros países ha demostrado que en la etapa de postconflicto la naturaleza es aún más vulnerable. “Los guerrilleros, incluso los exsoldados, saben muy bien dónde están los recursos madereros, las minas de oro, y prefieren ese tipo de actividades ilegales a manejar un taxi en Bogotá o Cali”, señala. Y da un argumento más: en el postconflicto los inversionistas extranjeros sentirán más confianza de llegar al país, y seguirán conquistando campos como la minería que se ha convertido en una amenaza para el medio ambiente. Señala que el “Estado debe empezar por reconocer su incapacidad para tratar” el tema del postconflicto y el medio ambiente, y que es necesario llegar a un acuerdo conjunto con las FARC al respecto. MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA. “El medio ambiente, la víctima ol-



para responder a este contexto y a los retos que impone la nueva realidad es necesario realizar un proceso de evaluación del régimen jurídico ambiental vigente, como primer paso para desarrollar un marco jurídico estratégico que tenga en cuenta el rol de los recursos naturales y del medio ambiente en la construcción de la paz. Estas *Evaluaciones Ambientales del Postconflicto* son especialmente relevantes para determinar las fortalezas del marco jurídico, y los puntos en los que se requieren revisiones o mayores desarrollos para apoyar la transición a la paz. Estas evaluaciones permiten evidenciar, por ejemplo, la necesidad de revisar los aspectos jurídicos relacionados, entre otros, con el acceso equitativo a los recursos y la implementación de mecanismos legales eficientes. Y más aún, estas modificaciones pueden manifestarse por medio de distintos mecanismos: desde una reforma constitucional, hasta nuevas leyes ambientales, modificaciones de leyes existentes o nuevas regulaciones. No obstante, independientemente de que se elaboren nuevos instrumentos jurídicos o se revisen los ya existentes, la participación ciudadana y la construcción de capacidades son esenciales para todas las etapas del proceso de desarrollo y reforma normativa<sup>33</sup>.

Una revisión a primera vista del funcionamiento del ordenamiento jurídico ambiental en el país deja una conclusión desafortunada y evidente: el marco normativo ambiental tiene problemas en su implementación para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. A manera de ejemplo, de acuerdo con el Atlas de Justicia Ambiental, Colombia es el país de América Latina con mayor número de conflictos socioambientales, la mayoría de ellos causados por las industrias extractivas<sup>34</sup>. Además, existen en el país falencias del marco normativo relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellas, el licenciamiento ambiental, la responsabilidad por daños al medio ambiente, la valoración de los costos ambientales. Es claro entonces que estas insuficiencias del marco normativo son propias del sistema actual, el cual tiene inconvenientes desde su diseño y aplicación original, y no se derivan del contexto de postconflicto. En otras palabras, el proceso de postconflicto y construcción de paz no hace que las normas ambientales actuales sean insuficientes para la protección de los recursos naturales, sino que representa un momento ideal para revisar y ajustar dicho marco normativo.

---

vidada”, Entrevista *Revista Semana* (s.f.). Disponible en [<http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/el-petroleo-blanco-guerra/33711>].

33 SANDRA NICHOLS y MISHKAT AL MOUMIN. Ob. cit.

34 Atlas de Justicia Ambiental. Disponible en [<https://ejatlas.org/country/colombia>].

Así las cosas, en el desarrollo de este marco normativo ajustado a la nueva realidad los actores políticos deben ponerlo en contexto, intentando que las normas ambientales se ajusten a las restricciones sociales, políticas y económicas del escenario específico de postconflicto. De otro modo, los nuevos y modificados instrumentos jurídicos podrían no funcionar efectivamente y en últimas fracasar. Es necesario, en primer lugar, identificar los objetivos que se buscan con dichas modificaciones, y posteriormente construir consenso y desarrollar capacidades para lograrlos efectivamente<sup>35</sup>.

Abordando ahora sí el caso colombiano, como se ha señalado, con la construcción de una paz territorial estable y duradera se pretende el cumplimiento de unos objetivos concretos: (1) la construcción de un ordenamiento territorial ambiental; (2) el desarrollo de modelos sostenibles que marquen una hoja de ruta hacia una economía verde y que reconozcan las posibilidades que brinda el medio natural, y (3) el fortalecimiento de la gobernanza y la institucionalidad ambiental<sup>36</sup>. Es indiscutible que la búsqueda de estos objetivos exige una revisión y ajuste del marco jurídico y político existente que, como ya se dijo, actualmente tiene ciertas dificultades para su implementación y aplicación.

Entonces, en las páginas siguientes se identifican los principales retos que se le imponen al Derecho Ambiental en la consecución de los objetivos anotados, con el fin de observar la idoneidad de los mecanismos jurídicos actuales, y las oportunidades concretas de actualización o mejora.

#### I. LA CONSTRUCCIÓN DE UN ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

Tal vez el elemento más importante para garantizar la sostenibilidad de las acciones propuestas para la construcción de paz en el país es el Ordenamiento Territorial –OT–, entendido como

... un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial,

---

35 SANDRA NICHOLS y MISHKAT AL MOUMIN. Ob. cit.

36 Naciones Unidas. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*, cit.

entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (art. 2.º Ley 1545 de 2011).

Ahora bien, es necesario un concepto de ordenamiento territorial más amplio, en el que se tengan en cuenta de manera más precisa y concreta las condiciones ambientales del territorio. Es lo que la Ley 99 de 1993 conoce como el Ordenamiento Ambiental del Territorio –OAT–, definido como *la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible* (art. 7.º)

Como se ha dicho, el escenario que actualmente vive el país es la oportunidad ineludible para revisar el marco normativo de distintas instituciones, y el documento citado de las Naciones Unidas proporciona herramientas de suma importancia para adelantar este proceso. Según este documento, en materia de OAT se tienen fundamentalmente dos objetivos<sup>37</sup>:

1. *Conciliar las visiones del ordenamiento territorial.* Este proceso tiene por finalidad lograr el consenso sobre el uso del territorio entre todos los involucrados. Para lo cual se requiere fundamentalmente que la construcción del OAT se realice con la participación y la concertación de todos los interesados, y tenga en cuenta las particularidades del medio natural, de las poblaciones asentadas, las posibilidades de implementación de sistemas productivos sostenibles y el desarrollo de infraestructura, entre otros.

2. *Reconocer el valor de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos en los procesos de OT.* Para lograr este objetivo se requiere identificar y reconocer la aplicabilidad de los determinantes ambientales en la ordenación del territorio considerando la función de los ecosistemas estratégicos, las características del suelo, las particularidades culturales, las formas de ocupación y uso del territorio, todo en un contexto de sostenibilidad regional.

A continuación se expondrá el contexto normativo actual aplicable a las cuestiones señaladas, y posteriormente se analizarán los retos y oportunidades que se presentan para el derecho ambiental.

---

37 Ídem.

## A. CONTEXTO ACTUAL

Siempre se ha reconocido la importancia y la necesidad de que el OT del país, en los distintos niveles territoriales, tenga en cuenta y esté en permanente coordinación con las normas ambientales. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado

... la interdependencia que debe existir entre las normas ambientales y las propias del ordenamiento territorial, para explicar que aunque existe un ámbito global de la protección ambiental, la actuación local es un imperativo racional y físico en razón a la imposibilidad de actuar globalmente. Es así como se interrelacionan las autoridades ambientales nacionales y regionales con las autoridades territoriales, departamentales y municipales en una total solidaridad jurídica<sup>38</sup>.

El marco normativo del OT en Colombia está compuesto por distintas herramientas, con enfoques particulares y desde diferentes disciplinas, lo que demuestra que el tema no se encuentra articulado del todo. De un lado está la normatividad propia del OT, que incluye algunas perspectivas ambientales, y de otro la normatividad ambiental propiamente dicha. No existe en el país una única disposición normativa que en materia de planificación territorial integre eficientemente consideraciones ambientales, sociales, culturales y económicas para el uso del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por lo que es necesario revisar todos los instrumentos normativos teniendo en cuenta la interdependencia que debe existir entre los mismos.

En primer lugar, en relación con la normatividad sobre ordenamiento territorial, y en materia de planes de desarrollo, el artículo 3.º de la Ley Orgánica 152 de 1994 establece que

... para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

---

38 Corte Constitucional. Sentencia C-339 de 2002.

Disposición que debe ser tomada en cuenta por las entidades territoriales, las cuales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental.

Por su parte, la Ley 388 de 1997, Ley de Ordenamiento Territorial Municipal, busca armonizar las disposiciones ambientales en el ordenamiento territorial y su objetivo consiste, entre otros, en

... el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes (art. 1.º).

El Plan de Ordenamiento Territorial –POT– establece esta norma como

... el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (art. 9.º).

Dentro de la elaboración de los planes se deben tener como normas de superior jerarquía, entre otras, las determinantes ambientales relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos naturales, dentro de las que se deben incluir consideraciones que aporten a la construcción de una paz sostenible, y permitan la verdadera integración de la protección del medio ambiente en el diseño del OAT de los municipios de atención prioritaria.

La Ley 388 de 1997 reconoce al medio ambiente como una

... directriz que debe guiar la labor de la autoridad administrativa encargada de organizar el espacio físico de una ciudad y de delimitar los usos racionales del suelo; por esta razón, cada uno de los componentes que conforman los Planes de Ordenamiento Territorial se identifican por estar impregnados de normas concretas que apuntan a objetivos específicos que se traducen en la protección de los elementos naturales, la conservación de áreas ecológicas estratégicas (...)³⁹.

---

39 JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.

Por su parte, la Ley Orgánica 1454 del 2011, conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT–, tiene por objeto

... dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial (art. 1.º).

Esta norma reconoce como principios del OT, entre otros, la sostenibilidad, la participación, la solidaridad y la equidad territorial, la paz, la convivencia, la diversidad y la multietnicidad.

Como se ve, existen normas encargadas de regular el ordenamiento territorial del país. No obstante, el componente ambiental relacionado con el manejo de los recursos naturales, y con el reconocimiento del valor de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos se encuentra disperso en la normatividad de este sector.

Ahora bien, una de las primeras normas con un importante contenido en relación con el tema ambiental es la Ley 2.<sup>a</sup> de 1959, sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables, que establece las Zonas de Reserva Forestal como áreas de especial importancia ecológica. Además, si bien la normatividad ambiental tradicionalmente ha estado dispersa en distintos instrumentos, el marco jurídico fundamental se encuentra en el Decreto Ley 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales, norma que regula los aspectos generales relacionados con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. También está la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Sistema Nacional Ambiental –SINA–, y se regula lo relacionado con la institucionalidad ambiental.

Tal vez la norma más relevante en la materia es el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 que tuvo como finalidad, con algunas deficiencias, recopilar el marco jurídico del medio ambiente y los recursos naturales. En este Decreto se plasman normas relacionadas con áreas protegidas, aprovechamientos forestales, licencias ambientales, recurso hídrico, aire, residuos e instrumentos financieros, tributarios y económicos para la gestión ambiental, entre otros.

Como es lógico, estas tres normas son únicamente la base del régimen jurídico del medio ambiente en el país, el cual comprende otro tipo de instrumen-

tos que también deben ser tenidos en cuenta como, por ejemplo, las distintas herramientas de planificación territorial y ambiental.

Además, resulta de particular relevancia la Política Nacional para la gestión de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos –PGNIBSE–, la cual tiene como objetivo

... promover la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE), de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socioecológicos, a escalas nacional, regional, local y transfronteriza, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil. Esto significa que esta PGNIBSE será la que enmarque y oriente conceptual y estratégicamente todos los demás instrumentos ambientales de gestión (políticas, normas, planes, programas y proyectos), existentes o que se desarrollen, para la conservación de la biodiversidad en sus diferentes niveles de organización, además de ser base de articulación intersectorial y parte fundamental en el desarrollo del país<sup>40</sup>.

Igualmente, se debe incluir el Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas, que, entre otros, tiene como objetivo

... orientar y promover la restauración ecológica, la recuperación y la rehabilitación de áreas disturbadas de Colombia en un marco amplio de conservación de la biodiversidad y la adaptación a los cambios globales, así como también incorporar las directrices del Plan Nacional de Restauración a las normas de ordenamiento territorial y articularlo con los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, y Planes y Esquemas de ordenamiento territorial<sup>41</sup>.

Además de las normas ambientales y territoriales brevemente señaladas, existe otra normatividad relevante que se debe tener en cuenta en materia de OAT,

---

40 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Política Nacional para la gestión de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE)”, 2012. Disponible en [<http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/documentos/pngibse-espaul-web.pdf>].

41 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. “Plan Nacional de Restauración. Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas”, 2015. Disponible en [[https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Ordenaci%C3%B3n-y-Manejo-de-Bosques/PLAN\\_NACIONAL\\_DE\\_RESTAURACI%C3%93N\\_2.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Ordenaci%C3%B3n-y-Manejo-de-Bosques/PLAN_NACIONAL_DE_RESTAURACI%C3%93N_2.pdf)].

relacionada con los territorios colectivos. Uno de los aspectos más relevantes del ordenamiento del territorio colombiano es su diversidad étnica, lo que se traduce en la necesidad de respetar e integrar estas formas colectivas de propiedad y uso de los recursos naturales. Al respecto la Ley 70 de 1993 tiene por objeto

... reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana (art. 1.º).

Asimismo, las Zonas de Reserva Campesina –ZRC– se encuentran reguladas en la Ley 160 de 1994, que tiene por objetivos, entre otros,

... promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina y fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización (art. 1.º).

Esta norma también trae disposiciones sobre los Resguardos Indígenas.

## B. RETOS Y PERSPECTIVAS

Una vez presentado de manera muy general el conjunto de normas básicas en la materia, resulta evidente que el principal reto para el derecho ambiental es aportar, desde la disciplina jurídica, a la construcción de un ordenamiento ambiental del territorio. Es claro que la construcción de este concepto requiere del aporte de otras disciplinas, pues son necesarios los insumos sociales, antropológicos, económicos y técnicos. Según el DNP, el ordenamiento ambiental del territorio es un “componente fundamental, ineludible e indisoluble del



ordenamiento territorial”<sup>42</sup>. Por esto, el OAT aporta al OT elementos sobre la estructura y dinámica de los ecosistemas para prevenir su deterioro y garantizar la prestación de servicios ecosistémicos. En este sentido, el eje articulador del OAT debe ser la identificación y protección de elementos tan importantes como las fuentes de agua, los microclimas, el relieve, los diferentes tipos de suelo, los bosques y la biodiversidad, los cuales deben combinarse con las expectativas de desarrollo local y político de los pobladores<sup>43</sup>.

Surge ahora una pregunta: ¿qué necesita el derecho ambiental para aportar a la construcción de un OAT? La pregunta no tiene una única respuesta, y desde ya se adelanta que la principal responsabilidad de este sector del ordenamiento jurídico está en *articular el conjunto de disposiciones aplicables que se encuentran dispersas*, pues, como se verá, no se trata solamente de modificar aspectos puntuales de las normas que requieren ajustes, ya que en la mayoría de los casos la normatividad existente está acorde con las finalidades que se buscan, sino que muchas veces resulta problemático para el operador identificar la norma aplicable en el contexto particular. No obstante, en relación con los objetivos expuestos en el inicio de esta parte, existen ciertos aspectos puntuales en los que se requieren ajustes más específicos del ordenamiento jurídico.

Si la finalidad principal es lograr un OAT concertado y participativo que reconozca el valor de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, se requiere, en primer lugar, *fortalecer el diseño de los espacios y las herramientas* para que el Estado y los usuarios directos del territorio puedan avanzar de forma conciliada en el reconocimiento de la oferta natural disponible en cada región y de sus posibilidades de uso, así como de la capacidad de resiliencia de los ecosistemas para renovar esa oferta natural<sup>44</sup>. Puntualmente, será necesario fortalecer las capacidades técnicas, políticas e institucionales de los distintos actores, fomentar e incentivar la investigación que tenga en cuenta las particularidades regionales, fomentar las buenas prácticas de construcción colectiva de planes y esquemas de ordenamiento territorial, y definir y fortalecer las competencias ambientales de las entidades territoriales indígenas y comunitarias en el manejo de sus recursos.

---

42 Departamento Nacional de Planeación. *Fundamentos sobre el Ordenamiento Territorial como Instrumento de Planificación*, 1996.

43 Naciones Unidas. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*, cit.

44 Ídem.

Otro aspecto relevante es la aplicación de las determinantes ambientales al manejo y uso sostenible de los recursos naturales disponibles en el territorio, con el fin de implementar mecanismos de flexibilización o co-manejo de territorios ambientalmente estratégicos. Una de las finalidades del régimen jurídico de las áreas de especial importancia ecológica –independientemente de la categoría jurídica que tengan– es la de regular los usos y las actividades permitidas en dichas áreas, de tal manera que sean compatibles con los objetivos de conservación y manejo de las mismas. Pero muchas veces esto se ha configurado como una limitante del desarrollo económico de las poblaciones que viven en estas zonas. Entonces, surge la necesidad de conjugar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos con el desarrollo y la calidad de vida de las poblaciones, con la finalidad de aportar a la construcción de la paz.

Sobre esta cuestión se volverá más adelante, pero este es el momento para analizar la necesidad de armonizar las restricciones de uso del suelo en aquellos territorios ambientalmente estratégicos habitados por distintas comunidades. Una posibilidad es la *sustracción de áreas de reserva forestal* en zonas ocupadas por campesinos, herramienta que ya se encuentra operando, y que está regulada en la Resolución 629 de 2012 del MADS. Si bien este proceso genera ciertas controversias, su implementación generalizada puede ser una oportunidad para que en los procesos de ordenamiento ambiental de las zonas sustraídas se llegue a acuerdos entre las comunidades locales y las instituciones públicas con el fin de delimitar las áreas de producción, las actividades sostenibles permitidas, y las áreas para protección de ecosistemas, considerando y valorando económicamente los servicios ecosistémicos que presta la biodiversidad. Asimismo, será el momento idóneo para apoyar e incentivar programas productivos ambientalmente sostenibles acordes con los usos del suelo<sup>45</sup>.

Otra propuesta interesante que tiene un desarrollo cada vez más fuerte a nivel internacional es la figura de los *bosques comunitarios*, como un alternativa de uso y manejo de los recursos forestales y servicios ecosistémicos que tenga en cuenta las características del entorno y a la comunidad como gestora de dichos recursos. Este sistema es una alternativa que permitirá asegurar la conservación de los bosques, agua, suelo y biodiversidad y al mismo tiempo impulsar el establecimiento de un sistema productivo sostenible, generando

---

45 Ídem.

bienestar económico y estabilidad para la comunidad<sup>46</sup>. De acuerdo con el “Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica” el 30% del territorio colombiano se encuentra bajo la figura de territorios colectivos con sistemas de manejo y gobernanza propios. Son territorios de gran importancia para la gestión de la biodiversidad, por la extensión y variedad de ecosistemas que abarcan. El 53% del territorio continental está cubierto por bosques, y de estos más del 50% está bajo manejo colectivo, resguardos indígenas (45,4%), territorios colectivos de comunidades afrodescendientes (7,3 %) y campesinas (1,9 %)<sup>47</sup>. Esta realidad representa un reto para la gestión y manejo sostenible de los recursos forestales, tanto maderables como no maderables, y la implementación de un sistema de bosques comunitarios puede ser una oportunidad para favorecer a las comunidades (tanto étnicas como campesinas, y en general nuevos grupos poblacionales derivados del postconflicto) y al mismo tiempo lograr un desarrollo sostenible de estas regiones.

Como lo ha expuesto Manuel Rodríguez Becerra, en Colombia se llevó a cabo un programa de reforestación con énfasis en la protección de las cuencas hidrográficas que abastecen los acueductos municipales, que cubrió una extensión aproximada de 137 mil hectáreas, el cual se realizó con comunidades rurales pobres ubicadas predominantemente en regiones víctimas del conflicto armado. Según el autor, “las comunidades parecen haber encontrado en la reforestación de las microcuencas un proyecto colectivo para la reafirmación de sus derechos territoriales, lo que se considera como la principal explicación de su compromiso con su adaptación a las circunstancias locales y con su ejecución”. De esta manera, “la conservación y restauración de microcuencas como proyecto comunitario, se plantea en últimas como una estrategia que

---

46 Sobre el papel de los bosques y la biodiversidad en la construcción de paz cfr. JEFFREY A. MCNEELY. “Conserving forest biodiversity in times of violent conflict”, *Oryx*, vol. 37, n.º 02, abril de 2003, pp. 142-152. Disponible en [<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=163630&jid=ORX&volumeId=37&issueId=02&aid=163629>]; ÍD. «Overview A: Biodiversity, Conflict and Tropical Forests», en *Conserving the Peace: Resources, Livelihoods and Security*. International Institute for Sustainable Development and IUCN-The World Conservation Union, 2002, pp. 29-58. Disponible en [[https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/envsec\\_conserving\\_peace.pdf](https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/envsec_conserving_peace.pdf)].

47 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica”, 2014. Disponible en [<http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-informebiodiversidad-2014.pdf>].

puede asegurar la continuidad de la gestión ambiental en medio de la guerra. Más importante aún, se plantea como un punto de encuentro entre grupos de conflicto y por consiguiente como una modalidad con grandes potencialidades para construir la paz”<sup>48</sup>.

Pero el tema de los bosques comunitarios ha tenido gran desarrollo en experiencias internacionales en el manejo ambiental del postconflicto en los últimos años. Uno de los factores que más ha influenciado el aumento de este tipo de esquemas tiene que ver con el cambio climático, pues quienes mejor conocen los bosques—las comunidades que han vivido en ellos y los han utilizado durante siglos—no han estado tradicionalmente facultados para protegerlos y, como es evidente, algunos de los mayores defensores de los bosques del mundo son las comunidades que dependen de ellos para la alimentación, los medios de vida y la cultura<sup>49</sup>. El fortalecimiento de los derechos de estas comunidades se ha consolidado como una herramienta fundamental en la lucha contra el cambio climático y puede suponer una oportunidad importante para aportar a la construcción de una paz sostenible en los territorios. Existen experiencias internacionales en distintos países (Liberia, El Salvador, India, República Democrática del Congo, Nepal, entre otros) en los que los bosques comunitarios han servido como escenarios de construcción de una paz sostenible.

En fin, por cuestiones de espacio no es posible profundizar en esta interesante alternativa, pero baste con insistir en que en un contexto de convergencia de nuevos grupos poblacionales alrededor del aprovechamiento de los recursos naturales, la prevención y la solución de los posibles conflictos comunitarios sugiere la

... necesidad de promover la gestión ambiental comunitaria y configurar canales de acceso a las estructuras de gobernanza ambiental local por parte de los nuevos grupos poblacionales. Se ha encontrado que los bosques resultan siendo mejor manejados cuando son tratados como bienes colectivos, administrados por las comunidades locales<sup>50</sup>.

---

48 MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA. “Reforestación comunitaria y conflicto”, en *Guerra, sociedad y medio ambiente*, cit., pp. 175-252.

49 ANDREW STEER. “Forest Loss and Climate: Empowering Communities Can Help”, *Live Science’s Expert Voices: Op-Ed & Insights*, 2014. Disponible en [<http://www.livescience.com/47105-local-governance-protects-endangered-forests.html>].

50 Naciones Unidas. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*, cit.

Por otro lado, también será necesario, como un componente fundamental del OAT, planificar el *desarrollo de infraestructura* con la finalidad de mejorar el acceso a los derechos y servicios básicos de la población en aquellas zonas más golpeadas por el conflicto. Como es lógico, estos desarrollos tienen importantes implicaciones frente al desarrollo sostenible relacionadas con la necesidad de incorporar consideraciones de sostenibilidad en la planificación y ejecución de la infraestructura. Por ejemplo, es imprescindible ajustar las normas de EIA para incluir verdaderos mecanismos de participación de las comunidades afectadas, e incluir los parámetros necesarios para evitar la afectación de las zonas de producción y recarga hídrica, bosques, zonas de producción de alimentos y, asimismo, incluir recomendaciones para hacer frente a la variabilidad climática, con lo cual es necesario ajustar la metodología de dichos instrumentos para que puedan ser aplicados efectivamente en las zonas de prioridad de postconflicto<sup>51</sup>. Este contexto también puede servir para desarrollar planes específicos de reducción de riesgos por desastres, armonizando con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Todo lo anterior con la finalidad de que los procesos de desarrollo de infraestructura sean compatibles con las acciones de protección de ecosistemas estratégicos.

## 2. DESARROLLO DE MODELOS DE USO DEL SUELO Y PRODUCCIÓN SOSTENIBLE

En estrecha relación y dependencia con el OAT ya analizado, el desarrollo de modelos de producción sostenible es otro de los objetivos fundamentales dentro del proceso de construcción de paz en el marco de una economía verde, entendida como aquella que pretende mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reducir significativamente los riesgos ambientales y las escaseces económicas. En su forma más básica, una economía verde sería aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente<sup>52</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, y ante las evidencias de que el desarrollo agropecuario tradicional no es la mejor alternativa para los campos del país,

---

51 Ídem.

52 United Nations Environment Program. “Rwanda: From Post-Conflict to Environmental Sustainable Development”, 2011. Disponible en [[http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP\\_Rwanda.pdf](http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Rwanda.pdf)].

... el aprovechamiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos ofrece un horizonte amplio de posibilidades para diversificar la producción rural, dinamizar la economía, y fortalecer las culturas locales, conocimientos propios, los procesos asociativos locales, y mejorarlos espacios de convivencia, entre otros<sup>53</sup>.

El principal objetivo que se busca es el desarrollo de modelos de producción sostenible que, con fundamento en el OAT y en la valoración de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, genere ingresos económicos para las comunidades, inclusión social, y protección y conservación de los recursos naturales. Ya existen experiencias tanto nacionales como internacionales en ese sentido, y cada vez son más frecuentes los recursos financieros derivados de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y a la degradación forestal, la conservación de las reservas forestales de carbono y la gestión sostenible de los bosques, entre otros.

#### A. CONTEXTO ACTUAL

La importancia de la transición hacia un modelo económico sostenible ha sido reconocida por el Gobierno, y en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (Ley 1753 de 2015) se estableció el *crecimiento verde* como una de las estrategias transversales para lograr los objetivos propuestos de paz, equidad y educación. Para lograr este crecimiento verde se han instituido varias estrategias como, por ejemplo, un programa de promoción de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación para el fortalecimiento de la competitividad nacional y regional a partir de productos y actividades que contribuyan con el desarrollo sostenible y que aporten al crecimiento verde. Asimismo, la revisión de los mecanismos e instrumentos de mercado existentes que puedan tener efectos adversos sobre el medio ambiente, con el fin de proponer su desmonte gradual y nuevos mecanismos e instrumentos de mercado que fomenten el crecimiento verde (art. 170 Ley 1753 de 2015). Este desarrollo verde tiene como objetivos fundamentales avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono, proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural, mejorar la calidad ambiental, lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.

---

53 Naciones Unidas. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*, cit.

Actualmente existen en el país distintas iniciativas y experiencias que verdaderamente han logrado equilibrar la sostenibilidad social, económica y ambiental. Por ejemplo, de tiempo atrás se vienen desarrollando programas de Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación Degradación Forestal –REDD–, y programas cada vez más exitosos de Pagos por Servicios Ambientales –PSA– como el programa BanCO<sub>2</sub> que busca la conservación de los ecosistemas estratégicos y el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de esas regiones<sup>54</sup>. Este tema del PSA ha ganado mucha fuerza en el país, porque ha demostrado resultados cada vez más beneficiosos para el medio ambiente y para las poblaciones de estas zonas. Así, el Decreto 953 de 2013 regula los PSA, y tiene como objetivo reglamentar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, con el fin de promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales (art. 1.º Dcto. 953 de 2013).

Además de estas iniciativas, existe un amplio marco normativo relacionado con los incentivos económicos e impuestos para cierto tipo de actividades. Por ejemplo, en el sector forestal se cuenta con el Certificado de Incentivo Forestal –CIF–, regulado por la Ley 139 de 1994. Este certificado tiene dos variables: uno que reconoce a los reforestadores un porcentaje de la plantación forestal con fines de reforestación, como reconocimiento a las externalidades positivas de la misma. Este certificado ha venido funcionando en los últimos años gracias a los recursos destinados para tal fin. Además, también existe el CIF de conservación, el cual es un reconocimiento por los costos directos e indirectos en que incurre un propietario por conservar en su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos, cuyo valor se define con base en los costos directos e indirectos por la conservación y la disponibilidad de recursos totales para el incentivo. No obstante, desafortunadamente este segundo CIF no cuenta actualmente con recursos financieros para su funcionamiento.

De otro lado, en el país existe un un gran número de instrumentos económicos y financieros que de una u otra manera tienen impacto en el medio ambiente. A manera de ejemplo, el impuesto a los combustibles, el tratamiento tributario favorable a la actividad extractiva, los subsidios a la energía y el

---

54 Disponible en [<http://banco2.com/v2/index.php>].

apoyo al sector agropecuario constituyen solo una muestra de los instrumentos que requieren de una profunda revisión, con el fin de determinar si verdaderamente están favoreciendo un crecimiento económico verde y sostenible. Por cuestiones de espacio resulta imposible abarcar todo el amplio abanico de estas figuras y su aporte al crecimiento del país. Por lo anterior, a continuación se tratarán únicamente los aspectos más relevantes para la construcción de la paz.

## B. RETOS Y PERSPECTIVAS

No es posible negar que la estrategia de crecimiento verde se debe impulsar al margen de las consideraciones relacionadas con el postconflicto, pues resulta indiscutible la necesidad que tiene el país de dar un paso hacia un modelo sostenible de crecimiento. Por lo anterior, un análisis de todas las implicaciones jurídicas, económicas y ambientales alrededor de esta cuestión resulta inabarcable en la presente investigación. De esta manera, y manteniendo el esquema metodológico propuesto, a continuación se analizarán los retos y oportunidades que se deben contemplar desde el derecho ambiental para contribuir a la implementación de modelos sostenibles de producción y uso del suelo que aporten al proceso de construcción de una paz verdaderamente sostenible.

Resulta evidente la necesidad de implementar las experiencias nacionales exitosas en materia de PSA. Se deben fortalecer, técnica, institucional y económicamente estas iniciativas, incluyendo a las comunidades locales y retornadas, a las víctimas del conflicto y a los excombatientes, reconociendo que la conservación de los servicios ecosistémicos es una forma productiva y rentable de uso del territorio, como sucede en la actualidad. Se debe propiciar que las poblaciones que viven en esos territorios se desarrollen económica y socialmente, pero que al mismo tiempo mantengan la integridad de los ecosistemas mediante el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, pero, lo más importante, por medio de subsidios económicos que les permitan desarrollar proyectos productivos sostenibles.

Lo anterior va de la mano con el *fortalecimiento de la financiación* de este tipo de alternativas, cuestión que cada día se viene desarrollando con más fuerza en el país. Se requiere de créditos, asistencia técnica, incentivos para la conservación y acompañamiento institucional para mejorar canales de comercialización e identificar nichos de mercado especializados que valoren el aporte a la con-



servación<sup>55</sup>. En relación con el primer aspecto, el papel del sector financiero en la construcción de paz debe estar encaminado a diseñar productos financieros que permitan a las comunidades realizar proyectos productivos sostenibles, que tengan en cuenta las particularidades del sector en que se desarrollan. Por ejemplo, el artículo 66 de la Constitución Política de 1991 habla del crédito agropecuario, el cual impone adecuar las normas crediticias a los ciclos de las cosechas, los riesgos de esas actividades y las calamidades ambientales, con el fin de proteger la actividad productiva del campo, la calidad de los recursos financieros involucrados y el comportamiento crediticio de los usuarios<sup>56</sup>, de manera que el marco normativo y regulatorio del sector financiero debe incluir previsiones relacionadas con los nuevos modelos de producción, y con los nuevos usuarios de los mismos.

En relación con el segundo aspecto, es necesario impulsar la *implementación de esquemas de verificación y certificación de productos que se realicen mediante buenas prácticas ambientales*, de tal forma que los consumidores reconozcan un precio especial por su consumo<sup>57</sup>. Ya existen en el país ejemplos de estas figuras, como el Sello Ambiental Colombiano –SAC–, pero se hace necesario impulsar la vinculación del país a sellos internacionales relacionados con productos como la madera sostenible, productos y alimentos elaborados en zonas de construcción de paz, entre otros.

Finalmente, resulta imperioso *revisar la regulación de los instrumentos financieros y de mercado relacionados con el medio ambiente*. Fortalecer el CIF de conservación, diseñar e implementar nuevos incentivos y subsidios a actividades favorables con el medio ambiente, así como desmontar incentivos a combustibles fósiles y a actividades ganaderas tradicionales son tareas urgentes para el derecho ambiental, siguiendo como guía, por ejemplo, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– en la *Evaluación de Desempeño Ambiental de Colombia (2014)*. En el mismo sentido, la revisión del marco normativo, la implementación y la eficacia de instrumentos como las tasas por uso de agua, las tasas retributivas, las tasas compensatorias, las tasas de aprovechamiento forestal, entre otras, servirán para aportar no solo

---

55 Naciones Unidas. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*, cit.

56 ÁNGELA AMAYA y ÓSCAR AMAYA. *Banca y Medio Ambiente. Un ejercicio de responsabilidad social empresarial*, vol. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.

57 Naciones Unidas. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*, cit.

a la protección de los recursos naturales y al impulso de proyectos sostenibles, sino al fortalecimiento institucional y financiero de las Corporaciones Autónomas Regionales –CAR– como se verá a continuación.

### 3. FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA Y LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

Por último, uno de los objetivos fundamentales en materia de construcción de una paz sostenible es el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. Es tal vez uno de los objetivos más ambiciosos y necesarios, pues actualmente existen muchos problemas institucionales en la gestión del medio ambiente, derivados de distintos factores, principalmente relacionados con temas presupuestarios y de corrupción. En este contexto, es apenas lógico que el proceso de construcción de paz “implica revisar y fortalecer varios niveles de la institucionalidad y gobernabilidad ambiental, tanto en el plano nacional como en el regional y local, con el fin de garantizar un desarrollo con visión de sostenibilidad (...)”<sup>58</sup>. A continuación se expondrá brevemente el contexto actual de la institucionalidad ambiental, para posteriormente identificar los principales retos frente al proceso de construcción de paz.

#### A. CONTEXTO ACTUAL

Con la Ley 99 de 1993 se estableció el SINA como un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales. Si bien en los años noventa se empezó a fortalecer la gestión ambiental,

... en la primera década del siglo XXI, las instituciones ambientales del país se vieron muy abrumadas por las presiones sobre el medio ambiente, en parte debido a su propia debilidad, pero también a causa de la rápida expansión de la minería, la energía y, en menor medida, la agricultura. En 2011, el restablecimiento de un Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS– más fortalecido y la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– fueron pasos importantes para recuperar el equilibrio<sup>59</sup>.

---

58 Ídem.

59 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–. “Evaluación de Desempeño

Además de estas dos entidades de orden nacional, existen treinta y tres corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, definidas como

... entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio (art. 23 Ley 99 de 1993).

Como lo identificó el citado informe de la OCDE,

... si bien las instituciones nacionales ambientales se han consolidado, siguen existiendo retos en la organización vertical del sistema de gestión ambiental. Las 33 corporaciones autónomas regionales (CAR) tienen responsabilidades clave en la aplicación de políticas de medio ambiente a nivel subnacional. El MADS es responsable de supervisar y coordinar las actividades de las CAR y estas forman parte integral del sistema de gestión ambiental. Sin embargo, la Constitución otorga a las corporaciones un alto grado de autonomía en materia administrativa y fiscal, y son pocos los controles y restricciones a los que estas están sometidas. Además, su sistema de gobernanza las hace vulnerables a convertirse en rehenes de intereses locales y, debido a su forma de financiamiento, la mayoría carece de recursos, tanto humanos como de otro tipo. Estas debilidades dificultan el desarrollo del sistema nacional de información ambiental y la implementación de procedimientos para las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) y la concesión de licencias, e impiden que se adopte un enfoque consistente en la exigencia del cumplimiento de la legislación ambiental<sup>60</sup>.

## B. RETOS Y PERSPECTIVAS

El papel de la institucionalidad ambiental en la consecución de los objetivos de construcción de una paz sostenible es transversal. El éxito de la construcción

---

Ambiental de Colombia”, 2014. Disponible en [[http://www.oecd.org/env/country-reviews/Evaluacion\\_y\\_recomendaciones\\_Colombia.pdf](http://www.oecd.org/env/country-reviews/Evaluacion_y_recomendaciones_Colombia.pdf)].

60 Ídem.

de un OAT que sirva de fundamento de modelos de uso del suelo y producción sostenible depende, no exclusivamente pero sí en gran medida, de la capacidad de las instituciones ambientales para ejecutar, diseñar y acompañar los procesos e instrumentos necesarios para conseguir dichos objetivos.

Lo anterior se refuerza si se tiene en cuenta que de acuerdo con datos recientes del DNP, el 63% de los municipios del conflicto tienen bajo índice de desempeño integral<sup>61</sup>, consistente en el desempeño de la gestión de las entidades territoriales en sus competencias fundamentales, basado en los resultados obtenidos, en los compromisos adquiridos por estas entidades en el Plan de Desarrollo, en el marco del proceso de descentralización de competencias y recursos, así como, en el cumplimiento del ordenamiento jurídico que lo fundamenta<sup>62</sup>. Se requiere entonces un fortalecimiento institucional –no solo ambiental– de los municipios, especialmente aquellos con alto impacto del conflicto armado.

Ahora bien, en cuanto a los retos de la institucionalidad ambiental, en primer lugar, y tal vez uno de los más importantes, consiste en la *articulación de instituciones, políticas y marcos de acción*. En relación con los temas que se han abordado, existen competencias fundamentalmente en cabeza de dos ministerios: el de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el de Agricultura y Desarrollo Rural. De esta manera, es necesario que estos dos ministerios, junto con el de Infraestructura y Minas y Energía, “armonicen sus políticas públicas, aclaren competencias en los temas de planificación rural, definan criterios e impulsen procesos de OAT de manera coordinada con los gobiernos municipales y las organizaciones de las comunidades”<sup>63</sup>.

En materia de OAT, el MADS deberá *fortalecer el acompañamiento territorial y el apoyo técnico y financiero* a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, para que apoyen a las entidades e instituciones departamentales y municipales en la construcción concertada y participativa de los planes de ordenamiento y esquemas de manejo conjunto o comunitario de los recursos naturales. Asimismo, es necesario el fortalecimiento del IDEAM, el IGAC y demás institutos de investigación que constituyen el SINA, para que

---

61 Departamento Nacional de Planeación. *Dividendos Ambientales de la Paz...*, cit.

62 Departamento Nacional de Planeación. “Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal”, 2005. Disponible en [[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod\\_desem\\_mpal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf)].

63 Naciones Unidas. *Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*, cit.

puedan acompañar los procesos locales de manera oportuna y con información actualizada, confiable y detallada<sup>64</sup>.

Para terminar, uno de los aspectos más importantes tiene que ver con la estabilidad financiera y presupuestaria de la institucionalidad ambiental. Tradicionalmente la gestión del medio ambiente es uno de los rubros con menor apoyo presupuestal y, paradójicamente, las CAR de los municipios con jurisdicción en territorios con mayor fragilidad ambiental y mayor impacto por el conflicto son las más pobres económicamente. La tendencia en la asignación de los recursos a la gestión ambiental ha sido regresiva. Existen dos etapas: la primera, entre 1995 y 1998, representó un crecimiento importante en la asignación de recursos, pues de recibir menos de medio punto porcentual del total de recursos del Presupuesto General de la Nación –PGN–, el SINA alcanzó el 0,72% del total de este presupuesto. La segunda etapa, a partir de 1999, comporta una reducción significativa hasta el 2012, año en que recibió un 0,24% del PGN. Lo anterior, junto con otros factores institucionales, como es lógico, termina por afectar el desempeño traducido en una pérdida de capacidad tanto en el diseño e implementación de políticas como en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia a cargo de estas instituciones. El presupuesto de las CAR está fuertemente asociado al comportamiento del impuesto predial y de la generación de energía eléctrica, por lo que se produce una fuerte concentración de estos recursos en unas pocas zonas del país, principalmente las de mayor concentración de población y riqueza<sup>65</sup>. Estas tendencias presupuestales tienen gran incidencia en la capacidad de las entidades para manejar y gestionar los recursos, pues cuentan por lo general con muy poco personal técnico capacitado para atender las solicitudes de uso y aprovechamiento de los recursos naturales que reciben.

De esta manera, un reto fundamental de la institucionalidad para atender a las necesidades jurídicas, técnicas y económicas que representan los objetivos analizados consiste en *identificar nuevas alternativas para el incremento y la gestión de los recursos* de estas entidades. De manera que es indispensable analizar la capacidad de gestión de dichas entidades, y revisar el marco normativo y el funcionamiento de las fuentes de los recursos. Por ejemplo, el informe de las Naciones Unidas recomienda incrementar los niveles de articulación conjunta al cumplir con la obligación de destinar al menos el 1% de los ingresos corrientes

---

64 Ídem.

65 Ídem.

de las entidades territoriales para ser invertidos en distintas estrategias de conservación de las fuentes que abastecen los acueductos municipales, incluyendo esquemas de PSA, y no solo la compra de terrenos para reforestación, como se plantea en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Además, y aquí se encuentra el principal reto para el derecho ambiental, se propone revitalizar las tasas por uso de agua, y evaluar el marco normativo y la eficacia de las otras tasas existentes: retributivas, por aprovechamiento forestal, entre otras<sup>66</sup>. Lo anterior va de la mano con la necesidad de revisar los impuestos e incentivos de naturaleza ambiental, y la destinación de estos ingresos para el fortalecimiento y apoyo de los programas productivos sostenibles diseñados con fundamento en el OAT.

### III. CONCLUSIONES

Para nadie es un secreto que la firma del Acuerdo de Paz no significa automáticamente el fin del conflicto. Tampoco es cierto, como algunos afirman, que la paz sea adversa al medio ambiente o, como otros certifican, que solo traiga beneficios o dividendos ambientales. Las consecuencias de la firma de los acuerdos y del proceso de construcción y consolidación de la paz para el medio ambiente y los recursos naturales dependerán de la inclusión que se haga de estas consideraciones en el futuro del país, en un marco de postconflicto. Como se expuso a lo largo de este documento, la nueva realidad que se impone para el país implica revisar las instituciones y las normas básicas de protección del medio ambiente, y la articulación de este marco normativo con la construcción de nuevos esquemas de manejo productivo de los recursos naturales.

Un escenario ideal que enlaza todas las consideraciones analizadas en la presente investigación, sería la posibilidad de establecer esquemas de manejo comunitario de los recursos naturales. De esta manera, y con fundamento en un OAT concertado y participativo, y con unos mecanismos jurídicos eficientes, se otorgaría una zona determinada a una comunidad conformada por distintos actores del proceso. Conforme a los estudios pertinentes se establecería un modelo de producción sostenible en el que se combinen eficientemente, de un lado, actividades económicas sostenibles cuyos productos se certifiquen por el mercado reconociendo el valor adicional que representan, y de otro, actividades de conservación y aprovechamiento de servicios ecosistémicos, que mientras contribuyen con el mantenimiento de la base de los recursos,

---

66 Ídem.

aportan rendimientos económicos a las comunidades. Finalmente, todo este proceso se debe realizar con la debida participación de todos los actores, y con la asistencia técnica, económica e institucional fortalecida, por medio de una gestión fundamentada bajo un enfoque regional.

Como se puede observar, el derecho ambiental se encuentra de manera transversal como apoyo y fundamento de la interrelación que existe entre los elementos analizados. Pero no únicamente se requieren importantes ajustes del marco normativo: lo más importante que debe acompañar este proceso es la participación de las comunidades, la educación y la construcción de capacidades, para que de manera concertada y participativa se pueda incidir efectivamente en el desarrollo sostenible del país.

#### IV. SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS

A continuación se presenta una síntesis de las propuestas trabajadas en el presente documento. Sin embargo, es importante insistir en que no se trata únicamente de propuestas de modificación puntual del ordenamiento jurídico, pues más que tratarse de ajustes normativos, se trata de un cambio en la mentalidad y en la voluntad política y económica del país. Es necesario dar un giro hacia una nueva forma de entender la relación del medio ambiente con la consolidación de la paz y el desarrollo sostenible. El éxito en la consecución de estos objetivos, como es lógico, no depende únicamente de los ajustes propuestos al marco normativo ambiental, simplemente se trata de herramientas que, junto con una voluntad política de cambio, pueden ayudar a materializar el ideal político de la paz.

1. Diseñar una hoja de ruta ambiental para la construcción de procesos de ordenamiento territorial. Ante la dispersión normativa, y la necesidad de tener en cuenta las distintas normas vigentes, resultará útil una herramienta que permita a las comunidades conocer cuál es la normatividad vigente que debe aplicarse en cada etapa del proceso, y para cada uno de los recursos naturales en contexto. Como es lógico, no se hará referencia únicamente al conjunto de normas, sino además se deberán incluir en dicha herramienta las disposiciones de la PNGIBSE y las distintas herramientas de planificación ambiental y territorial.

2. Fortalecer el diseño de los espacios y las herramientas para que el Estado y los usuarios directos del territorio puedan avanzar de forma conciliada en el reconocimiento de la oferta natural disponible en cada región y de sus posibilidades de uso, así como de la capacidad de resiliencia de los ecosistemas para

renovar esa oferta natural. Para lo anterior se requiere fortalecer las capacidades técnicas, políticas e institucionales de los distintos actores, fomentar e incentivar la investigación que tenga en cuenta las particularidades regionales, fomentar las buenas prácticas de construcción colectiva de planes y esquemas de ordenamiento territorial, y definir y fortalecer las competencias ambientales de las entidades territoriales indígenas y comunitarias en el manejo de sus recursos.

3. Implementar, en los casos de sustracción de áreas de reserva forestal, procesos de ordenamiento ambiental que permitan llegar a acuerdos entre las comunidades locales y las instituciones públicas con el fin de delimitar las áreas de producción, las actividades sostenibles permitidas, y las áreas para la protección de los ecosistemas, considerando y valorando económicamente los servicios ecosistémicos que presta la biodiversidad, y, adicionalmente, apoyar e incentivar programas productivos ambientalmente sostenibles acordes con los usos del suelo.

4. Diseñar y estructurar un esquema de manejo de los recursos forestales por medio de la figura de bosques comunitarios, tomando las lecciones aprendidas de las experiencias tanto nacionales como internacionales, estableciendo instrumentos de aprovechamiento colectivo de los recursos, incentivos económicos a la explotación sostenible y a la conservación de dichos recursos, y fortaleciendo las capacidades técnicas de los grupos comunitarios.

5. Ajustar los procesos de EIA y licenciamiento, cuando sea el caso, para incluir mecanismos verdaderos de participación de las comunidades afectadas, junto con los parámetros necesarios para evitar la afectación de las zonas de producción y recarga hídrica, bosques, zonas de producción de alimentos, así como recomendaciones para hacer frente a la variabilidad climática. Será necesario, además, diseñar procesos para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias en estos asuntos.

6. Fortalecer técnica, institucional y económicamente las iniciativas de PSA, incluyendo a las comunidades locales, retornadas, víctimas del conflicto y excombatientes, reconociendo que la conservación de los servicios ecosistémicos es una forma productiva y rentable de uso del territorio, para lo cual se requiere desarrollar e implementar instrumentos económicos y financieros que permitan a estas comunidades desplegar proyectos productivos sostenibles.

7. Diseñar mecanismos de financiación, tanto nacionales como provenientes de la cooperación internacional, que tengan en cuenta las particularidades del entorno, es decir, ajustados a los modelos productivos sostenibles que se pretenden financiar y a los nuevos usuarios de los mismos.



8. Crear e implementar esquemas de verificación y certificación de productos que se hagan con buenas prácticas ambientales, de tal forma que los consumidores reconozcan un precio especial por su consumo, tanto a nivel nacional como internacional.

9. Revisar la regulación de los instrumentos financieros y de mercado relacionados con el medio ambiente, a fin de fortalecer aquellos que efectivamente hacen un aporte importante a la protección ambiental, y desmotar aquellos que fomentan actividades negativas, como el uso de combustibles fósiles y las prácticas ganaderas tradicionales.

10. Articular, entre los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía e Infraestructura, las instituciones, políticas, marcos de acción y competencias en los temas de planificación rural, definición de criterios e impulso de procesos de OAT de manera coordinada con los gobiernos municipales y las organizaciones de las comunidades.

11. Fortalecer el acompañamiento territorial, y el apoyo técnico y financiero a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, para que apoyen a las entidades e instituciones departamentales y municipales en la construcción concertada y participativa de los planes de ordenamiento y esquemas de manejo conjunto o comunitario de los recursos naturales. Asimismo, fortalecer el IDEAM, el IGAC y los demás institutos de investigación que constituyen el SINA, para que puedan acompañar los procesos locales de manera oportuna y con información actualizada, confiable y detallada.

12. Identificar nuevas alternativas para el incremento y la gestión de los recursos financieros de la institucionalidad ambiental por medio de la revisión y ajuste de las fuentes de recursos económicos ya existentes, y el diseño y apoyo de nuevos mecanismos que permitan focalizar la inversión en zonas y actividades que aporten al desarrollo económico y a la protección del medio ambiente.

#### BIBLIOGRAFÍA

AMAYA ARIAS, ÁNGELA MARÍA y ÓSCAR AMAYA. *Banca y Medio Ambiente. Un ejercicio de responsabilidad social empresarial*, vol. I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010

AMAYA ARIAS, ÁNGELA MARÍA. *El Principio de No Regresión en el Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, 2016.

- ANDRADE, GERMÁN. “Selvas sin ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación de Colombia”, en MARTHA CÁRDENAS y MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Foro Nacional Ambiental, 2004.
- BESIGYE BAZIRAKE, JOSEPH. “Climate Change Discourse in Peacebuilding”, *Peace Review: A Journal of Social Justice*, no 25, 2013.
- CÁRDENAS, MARTHA y MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA. “Presentación. Más allá de los impactos negativos sobre la naturaleza. Las complejas relaciones entre guerra, sociedad y medio ambiente”, en MARTHA CÁRDENAS y MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Foro Nacional Ambiental, 2004.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “Dividendos Ambientales de la Paz. Oportunidades para construir una paz sostenible”, 2016. Disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Dividendo%20Ambiental%20de%20la%20Paz%202016-03-09%209pm.pdf>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “Fundamentos sobre el Ordenamiento Territorial como Instrumento de Planificación”, 1996.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal”, 2005. Disponible en [[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod\\_desem\\_mpal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf)].
- DÍAZ, ANA MARÍA y FABIO SÁNCHEZ. “Geografía de los cultivos ilícitos y Conflicto Armado en Colombia”, documento CEDE 2004-18, 2004. Disponible en [<https://core.ac.uk/download/files/153/6517082.pdf>].
- JENSEN, DAVID y STEVE LONERGAN. “Placing environmental and natural resources risks, impacts, and opportunities on the post- conflict peacebuilding agenda”, en *Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding*, Londres, Earthscan, 2012. Disponible en [[http://environmentalpeacebuilding.org/assets/Documents/LibraryItem\\_000\\_Doc\\_060.pdf](http://environmentalpeacebuilding.org/assets/Documents/LibraryItem_000_Doc_060.pdf)].
- MCNEELY, JEFFREY A. “Conserving forest biodiversity in times of violent conflict”, en *Oryx*, vol. 37, n.º 02, abril de 2003. Disponible en [<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=163630&jid=ORX&volumeId=37&issueId=02&aid=163629>].
- MCNEELY, JEFFREY A. “Overview A: Biodiversity, Conflict and Tropical Forests”, en *Conserving the Peace: Resources, Livelihoods and Security*. International Institute for Sustainable Development and IUCN-The World Conservation Union, 2002. Dispo-

nible en [[https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/envsec\\_conserving\\_peace.pdf](https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/envsec_conserving_peace.pdf)].

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. 2014. Disponible en [<http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-informebiodiversidad-2014.pdf>].

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. “Plan Nacional de Restauración. Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas”, 2015. Disponible en [[https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidady-ServiciosEcosistemicos/pdf/Ordenaci%C3%B3n-y-Manejo-de-Bosques/PLAN\\_NACIONAL\\_DE\\_RESTAURACI%C3%93N\\_2.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidady-ServiciosEcosistemicos/pdf/Ordenaci%C3%B3n-y-Manejo-de-Bosques/PLAN_NACIONAL_DE_RESTAURACI%C3%93N_2.pdf)].

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. “Política Nacional para la gestión de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), 2012. Disponible en [<http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/documentos/PGNibse-espaol-web.pdf>].

Naciones Unidas. “Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia”, 2014. Disponible en [[http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/environment\\_energy/\\_consideraciones-ambientales-para-la-construccion-de-una-paz-ter.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/environment_energy/_consideraciones-ambientales-para-la-construccion-de-una-paz-ter.html)].

NICHOLS, SANDRA y AL MOUMIN MISHKAT. “Process and Substance: Environmental Law in Post-Conflict Peacebuilding”, en *Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding*, Londres, Earthscan, 2016.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. “Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014”, 2015. Disponible en [[https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_de\\_Cultivos\\_de\\_Coca\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf)].

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO –OCDE–. “Evaluación de Desempeño Ambiental de Colombia”, 2014. Disponible en [[http://www.oecd.org/env/country-reviews/Evaluacion\\_y\\_recomendaciones\\_Colombia.pdf](http://www.oecd.org/env/country-reviews/Evaluacion_y_recomendaciones_Colombia.pdf)].

ORTIZ, CÉSAR “Agricultura, cultivos ilícitos y medio ambiente en Colombia”, en MARTHA CÁRDENAS y MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Foro Nacional Ambiental, 2004.

Revista *Semana Sostenible*. “Cuando el blanco de guerra es el petróleo” (s.f.). Disponible en [<http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/el-petroleo-blanco-guerra/33711>].

Revista *Semana Sostenible*. “La huella de 45 años de cultivos de coca” (s.f.). Disponible en [<http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/coca-medio-ambiente-huella-45-anos-cultivo/33712>].

Revista *Semana Sostenible*. “Minería ilegal de oro, la nueva fuente de financiación” (s.f.). Disponible en [<http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/mineria-ilegal-oro-dano-medioambiente/33713>].

RINCÓN CÓRDOBA, JORGE IVÁN. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.

RODRÍGUEZ BECERRA, MANUEL. “Reforestación comunitaria y conflicto”, en MARTHA CÁRDENAS y MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Foro Nacional Ambiental, 2004.

RODRÍGUEZ BECERRA, MANUEL. “El medio ambiente, la víctima olvidada”, Entrevista a la Revista *Semana* (s.f.). Disponible en [<http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/el-petroleo-blanco-guerra/33711>].

RODRÍGUEZ BECERRA, MANUEL. “Los cultivos ilícitos y el medio ambiente”, VIII Cátedra Anual de Historia “Ernesto Restrepo Tirado”, 2003. Disponible en [<http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/ilicitos.pdf>].

STEER ANDREW. “Forest Loss and Climate: Empowering Communities Can Help”, *Live Science's Expert Voices: Op-Ed & Insights*, 2014. Disponible en [<http://www.livescience.com/47105-local-governance-protects-endangered-forests.html>].

UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP. “Natural Resource Management in Transition Settings”, 2013. Disponible en [[https://undg.org/wp-content/uploads/2014/06/UNDG-ECHA\\_NRM\\_guidance\\_Jan20131.pdf](https://undg.org/wp-content/uploads/2014/06/UNDG-ECHA_NRM_guidance_Jan20131.pdf)].

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM. “From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment”, 2009. Disponible en [[http://www.unep.org/pdf/pcdmb\\_policy\\_01.pdf](http://www.unep.org/pdf/pcdmb_policy_01.pdf)].

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM. “Rwanda: From Post-Conflict to Environmental Sustainable Development”, 2011. Disponible en [[http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP\\_Rwanda.pdf](http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Rwanda.pdf)].

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Observance of the International Day for Preventing the Exploitation of the Environment in War and Armed Conflict*, A/RES/56/4, Nueva York, 2001.

UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM & CENTRE FOR THE STUDY OF CIVIL WAR. *Working paper: Resource conflicts, resource management and post-conflict peace*, Oslo, Uppsala University & International Peace Research Institute, 2008.

VARGAS, RICARDO “Fumigaciones y política de drogas en Colombia: ¿fin del círculo vicioso o un fracaso estratégico?”, en MARTHA CÁRDENAS y MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Foro Nacional Ambiental, 2004.

WILCHES-CHAUX GUSTAVO. “El medio ambiente y la guerra en Colombia”, *Revista Foro*, n.º 35, septiembre de 1998.

#### CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-339 de 2002.

Sentencia C-579 de 2013.

Sentencia C-577 de 2014.

#### DOCUMENTOS DE LA MESA DE NEGOCIACIONES DE LA HABANA

“Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, La Habana, 26 de agosto de 2012. Disponible en [<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-FARC-EP/acuerdo-general/Pages/default.aspx>].

“Comunicado Conjunto n.º 36, Mesa de Conversaciones”, La Habana, 16 de mayo de 2014. Disponible en [<https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-16-de-mayo-de-2014?ver=es>].

“Informe Conjunto entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP”, La Habana, enero de 2014. Disponible en [<https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFORME%20CONJUNTO%20PUNTOS%201%20Y%202.pdf>].