

Capítulo nueve

La promesa de la Constitución
Ecológica y las realidades
de la conflictividad ambiental





Capítulo nueve

La promesa de la Constitución Ecológica y las realidades de la conflictividad ambiental

*María Eugenia Vega**
*Edward Garzón***
*Mauricio Uribe Ruiz****

Introducción¹

Tras tres décadas desde la puesta en práctica de la Constitución Política de Colombia, se considera que es tiempo más que necesario para establecer balances y reflexiones en distintos aspectos y planos del quehacer nacional, tal y como lo refleja el espíritu de este libro.

* Candidata a Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional y politóloga de la Universidad de Buenos Aires. Profesora investigadora en instituciones nacionales e internacionales, autora y editora de publicaciones académicas. Actualmente profesora de tiempo completo en el programa de Administración Pública –modalidades presencial y virtual–, Escuela de Administración y Competitividad, Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Miembro de la Línea de Investigación en Asuntos Públicos (GIAP) del Grupo de Investigación Administración, Competitividad y Sostenibilidad (GACS). Correo electrónico: mevega@poligran.edu.co

** Magíster en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos de la Universidad de Málaga, España. Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Colaborador en distintas ONG en temas de educación para la paz y alianzas corporativas. Correo electrónico: egarzon13@unisalle.edu.co

*** Abogado litigante especialista en Derecho Penal y Derecho Probatorio. Magíster en Ciencias Penales y Criminológicas. Docente de la Universidad Católica de Colombia. Correo electrónico: u.abogados@gmail.com

1. Este capítulo hace parte de los resultados de investigación del proyecto “30 años de la Constitución de 1991: un análisis desde la disputa de élites y organizaciones sociales por la reconfiguración de lo público-privado en Colombia”, código 87076, de la convocatoria de proyectos de investigación con capacidad instaladas de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad, Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, Bogotá, Colombia.



En este caso, despierta la atención la relevancia que cobraron las temáticas medioambientales en la constituyente de 1991, si bien esto se da en un contexto donde la agenda internacional ya viene expresando sus preocupaciones en este sentido; efectivamente, desde fines de los años 70 y principios de los 80 las alertas que supone la incorporación del medioambiente en la agenda internacional, desde su precursor, el “Informe Brundtland”², pasando por la Cumbre de la Tierra de 1992 (Río de Janeiro), que materializan institucionalmente las posibilidades de brindar respuestas concertadas a un fenómeno de carácter global³. Aquí toman protagonismo el Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (PNUMA) y la Comisión para el Desarrollo Sostenible. No se puede desconocer que es esta una de las conferencias más importantes puesto que en ella se produjeron instrumentos de tipo vinculante para los países como los convenios sobre biodiversidad y cambio climático y el puntapié inicial para todos los acuerdos internacionales, regionales y subregionales que le sucedieron habida cuenta de las cada vez más urgentes necesidades de regulación de las distintas facetas que cobra el medioambiente.

Sin dudas, han sido las características propias de una década las que brindaron las condiciones óptimas para que el constituyente colombiano de 1991 enfatizara las problemáticas relativas al medioambiente en el debate jurídico-político de este hito. Esto lo demuestran otras experiencias de reformas constitucionales en América Latina en el mismo contexto, como la Constitución Nacional de la República Argentina en 1994 y Perú en 1993⁴.

En América Latina las problemáticas ambientales resultan cruciales: si bien se trata de un subcontinente que contribuye de manera poco significativa con las emisiones de gases de efecto invernadero, sus economías predominantemente primarias, agrícolas o extractivas, hacen también más vulnerables a sus habitantes al depender de estas fuentes de ingresos (Vega y Lafosse, 2018b). Como se planteaba en el citado trabajo y dada la multidimensionalidad de la temática, a los fines prácticos de lo que aquí ocupa,

2. La ONU estableció en 1983 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. Esta comisión determinó los alcances que había tenido la cumbre de Estocolmo y en 1987 redactó un documento titulado “Nuestro futuro en común”, más conocido como se menciona *ut supra*.
3. Para profundizar sobre los antecedentes supranacionales de la protección de la ecología, se recomienda el texto de Uribe (2015), “Análisis del tipo penal objetivo de la contaminación ambiental. Hacia la tutela del interés intermedio”.
4. Si bien en los 90 se dan en estos procesos de reformas constitucionales en algunos países latinoamericanos, donde el medioambiente se encuentra contemplado en capítulos y artículos específicos, destaca el hecho de que su primera inclusión en América Latina se dio a partir del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 1917.



emergen como variables a considerar la intrínseca relación entre cambio climático, biodiversidad⁵ y desarrollo sustentable, por cuanto el cambio climático acelera la pérdida de diversidad biológica mientras que el desarrollo sustentable puede ser considerado como un modelo social que, basándose en el respeto por el ecosistema, busca un nivel de crecimiento que se pueda sostener en el tiempo⁶, de manera que hoy en día es considerado como un paradigma del desarrollo que exige cambios en la conducta humana con la intensión coherente de una visión de desarrollo económico y social desde una perspectiva ecológica. Es decir, esta relación incluye –entre otras tantas– cuestiones tan álgidas para Latinoamérica como la reducción de la pobreza y la garantía de la seguridad alimentaria. (Vega y Lafosse, 2018b, p. 420)

En el caso particular de Colombia estas temáticas se tornan interesantes: a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, también denominada Constitución Ecológica o “Constitución Verde” (Brañes, 2001), y como se explorará en las páginas siguientes, el país consta de un robusto corpus jurídico de índole ambiental, comienza a establecerse un importante aparato jurídico-administrativo que hace que el país, en esta década, se ubique en el puesto número 10 en el ranking mundial en términos de legislación ambiental (Environmental Democracy Index, 2015)⁷. En consecuencia, con esto “se ha presenciado el papel del Derecho Penal, al establecer una importante serie de delitos en este sentido” (Uribe et al., 2020, p. 160).

5. Debe anotarse que en esta introducción se da por sobreentendidas las nociones de cambio climático y diversidad biológica además de que se desarrollarán a fondo desde el tratamiento de las respectivas agendas ambientales nacionales. No así con el siguiente concepto por cuanto, como se puede apreciar más abajo, se trata de un paradigma en permanente construcción.
6. En este planteo no se tomará en consideración profundizar sobre el desarrollo de este concepto, pero sí se entiende la importancia de destacar que, a pesar de las múltiples definiciones en este sentido, el mismo parte del conocido “Informe Brundtland” (1987), construyéndose paulatinamente a partir de *The World Development Report* (1991), la Declaración de Río y la Agenda 21, aspectos luego profundizados en los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002). Finalmente, se recomienda consultar los “Objetivos de Desarrollo Sostenible: 17 objetivos para transformar nuestro mundo” (2015) (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>), así como el Acuerdo de París (2015) (<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>).
7. EDI ha logrado clasificar 70 países según los puntajes del índice legal, que se basan en la solidez de las leyes promulgadas para proteger la democracia ambiental. No miden la implementación. “The top ten countries based on national laws are: Lithuania (EDI rank #1), Latvia (2), Russia (3), United States (T-4), South Africa (T-4), United Kingdom (6), Hungary (7), Bulgaria (8), Panamá (9) and Colombia (10)”. Disponible en <https://www.wri.org/news/2015/05/release-major-new-index-ranks-environmental-democracy-70-countries>



No obstante, la referida década también se caracterizó por la imposición, a nivel mundial y con mayor énfasis para los países en desarrollo, de un modelo económico que niega de manera rotunda la existencia de problemas ambientales; recetas de ajuste estructural con pretensiones universalistas, bajo la simplificada creencia de que dan lo mismo contextos como Latinoamérica, Asia, África o los países en transición al capitalismo de Europa Central y Oriental. En nombre de la competitividad se propugnó por la apertura de las economías en condiciones de fuerte disparidad, lo que en muchos casos implicó la destrucción de los aparatos productivos, la ampliación de las brechas sociales, el desguace del Estado de bienestar y la desregulación del mercado de trabajo.

En el caso colombiano esto se ve reflejado a partir del gobierno de César Gaviria (1990-1994); el plan de desarrollo “La revolución pacífica” efectivamente se centra en las reformas estructurales, el ajuste institucional y un modelo económico bajo la premisa de una nueva teoría del desarrollo⁸. A partir de aquí, entonces, se asiste a tres décadas de reprimarización de la economía, que entre otros aspectos puede constatararse en un país donde abundan los proyectos mineros tanto subterráneos como de tajo abierto para carbón y oro, así como una economía centrada en la explotación del petróleo. Cada una de las reformas que se han dado en el plano ambiental ha sido acompañada de una “nueva visión sobre la relación sociedad-medioambiente que, juntamente con las políticas que orienta, han entrado, con frecuencia, en conflicto con los procesos de desarrollo económico” (Rodríguez, 2009, p. 18).

Si bien las problemáticas medioambientales son multidimensionales, en la presente investigación interesa una temática en particular, la que como se mostrará a lo largo de estas páginas no goza aún de espacio en las agendas políticas y social: la conflictividad ambiental, la que también puede ser leída en clave del resultado de un modelo de desarrollo económico como el descrito. De hecho, esto no es privativo de América Latina, ya que el incremento de conflictos ambientales se sitúa a partir de la Europa de los ochenta y noventa, coincidiendo con procesos de apertura y una mayor inversión extranjera (Pérez-Rincón, 2014).

En este orden de ideas, Colombia ostenta el quinto puesto en el ranking de conflictos ambientales a nivel mundial (Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade [EJOLT], 2020). Si se contrasta esta posición con la mencionada más arriba acerca de su robusto corpus jurídico de índole ambiental, el que lógicamente deriva de la Constitución Ecológica, surge el interrogante acerca de esta paradoja. Si bien el modelo

8. “El propósito de la acción del Estado no es sustituir los mercados y las condiciones de competencia, sino promocionarlos, porque las economías más competitivas han sido más eficientes, y porque las economías más eficientes han generado mayor crecimiento y equidad. Las bondades de la promoción de la competencia entre las empresas y los sectores se han hecho evidentes: ella obliga a una asignación eficiente de los recursos, lo cual se manifiesta en una producción más competitiva y en unos productores más competentes” (p. 5).



de desarrollo económico ha sido ampliamente trabajado durante estos treinta años de vigencia de la Constitución Política, aquí solo se presentará un exiguo repaso por los planes de desarrollo de las distintas gestiones gubernamentales en el sentido de considerarlos el nexo necesario que permite, por un lado, examinar la normatividad ambiental y llevar luego por derivación lógica hacia la conflictividad ambiental.

Por supuesto, aquí el investigador se encuentra con limitaciones importantes a salvar, ya que la disponibilidad de mediciones, acceso a la información y datos oficiales y actualizados no están precisamente a la orden del día. Estos, además, son importantes para visualizar vacíos en la información. Afirman González y Echeverry-Galvis (2019) que:

La mayor parte de la información está en dos repositorios nacionales, con problemas relacionados con la disponibilidad, el acceso a series temporales y a datos sin procesar, acompañado del hecho de que algunos indicadores EPI⁹ no se reflejan en ninguna de las bases de datos primarias o no tienen datos para el análisis. (p. 1)

En definitiva, a partir de un abordaje teórico descriptivo con uso de la técnica cualitativa del análisis de contenido, la presente propuesta propende a una mirada interdisciplinar, aunque se advierte al lector que no posee carácter de exhaustividad dada su obvia amplitud. Así, en la primera parte, se examinan los principales aspectos que en términos ambientales han llevado a calificar a la Constitución Política de 1991 como “ecológica” o “verde”, para así dar paso al importante entramado legislativo que busca la materialización de esta premisa. A partir de aquí, se hace un breve repaso por los planes nacionales de desarrollo en tanto conectores entre las problemáticas analizadas. Más allá de que como se verá, la política ambiental fue evolucionando a través de las diferentes gestiones desde 1991, su incongruencia con los modelos de desarrollo económico efectivamente implementados se ha hecho más que evidente, tal y como se trata en el apartado 2.2.

Luego, en el punto tres se ofrece un panorama general sobre los conflictos ambientales entendido como marco necesario para profundizar acerca de su presencia en el territorio nacional y pone de manifiesto una realidad signada por la conflictividad ambiental. Finalmente, en los aportes conclusivos se rescatan las premisas más importantes que deja el análisis de este completo entramado normativo sobre el medioambiente en contraste con una realidad que parece poco proclive a su cumplimiento.

9. EPI: Environmental Performance Index.



La Constitución Política de 1991 y el ordenamiento jurídico ambiental

De hecho, la legislación ambiental en Colombia no es solo producto de la Constitución de 1991; en la Ley 23 de 1973 se establecían ya estrategias para la conservación, el control de la contaminación y la recuperación de los recursos naturales, enfocada en la salud de la población. Sin dudas, puede considerarse precursor el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, uno de los primeros en la región (1974), que entiende que la preservación y el manejo de los recursos naturales siempre son de interés social. Complementa estos avances la Ley 09 de 1979 con el Código Sanitario Nacional, por medio del cual se legisla la descarga de residuos e indica una serie de parámetros para el control de actividades que puedan afectar el ambiente¹⁰.

Por supuesto y como se mencionaba en la introducción, con las nuevas disposiciones en materia ambiental que incorpora la Constitución en 1991, la misma cobró el carácter de ecológica, dando lugar que autores de diversas perspectivas disciplinares, pero sobre todo del ámbito del derecho, coinciden en reconocer la

constitucionalización de las cuestiones ambientales, con la inclusión, por primera vez en la historia, de más de cuarenta artículos referentes al tema. Esos artículos componen la que ha sido denominada la Constitución Ecológica, que consagra, entre otros asuntos, el derecho a un medioambiente sano y el deber del Estado de proteger y asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, así como instrumentos específicos para su protección, como las acciones de tutela y populares.

10. Es importante destacar que –si bien la Constitución de 1991, como se ha desarrollado marca un antes y un después en la protección de la ecología en el ordenamiento jurídico colombiano, elevando este interés a un carácter constitucional y creando un sistema en relación con su protección, así como introduciendo como parte del orden jurídico interno los pronunciamientos internacionales sobre la materia desde la perspectiva de considerarlo un derecho fundamental– desde antes de la Constitución del 91 ya existía un marcado interés por la protección del medioambiente en nuestra legislación. Como ejemplo de lo anterior: para la protección de la flora silvestre y el bosque se expidió en nuestro ordenamiento la Ley 2 de 1959, el Decreto 2811 de 1974, el Decreto 877 de 1976, el Decreto 622 de 1977, el Decreto 2787 de 1980, la Ley 29 de 1986, la Resolución 868 de 1983, las Resoluciones 0316 de 1974, 213 de 1977, 0801 de 1977, 0463 de 1982, 257 de 1977, el Decreto 1681 de 1978, entre otras. Para la protección del patrimonio natural se expidió el Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 1715 de 1978, entre otras. Para la protección de los recursos atmosféricos el Decreto 2811 de 1974, la Ley 09 de 1979 y el Decreto 02 de 1982. Sobre la fauna silvestre y la caza se expidió el Decreto Ley 2811 de 1974, el Decreto Ley 1608 de 1978, la Ley 13 de 1990 y la Ley 84 de 1989. Para la protección de los recursos hídricos se expidió el Decreto 2811 de 1974, el Decreto 1449 de 1977, el Decreto 1541 de 1978, el Decreto 1681 de 1978, la Ley 09 de 1979, el Decreto 2857 de 1981, el Decreto 2858 de 1981, el Decreto 2105 de 1983, el Decreto 1594 de 1984, el Decreto 2314 de 1986, el Decreto 79 de 1986 y el Decreto 1700 de 1989. Para la protección del recurso suelo se expidió el Decreto 2811 de 1974, el Decreto 2655 de 1988 y el Decreto reglamentario 2462 de 1989. Para la protección de los mares y las costas se expidió la Ley 34 de 1971, el Decreto 2811 de 1974, la Ley 75 de 1978, el Decreto 1874 de 1979, el Decreto 1875/76 de 1979 y la Ley 10 de 1979.



En ese sentido, la mayoría de los autores nombran a esta etapa del derecho ambiental como de *constitucionalización* o de la *Constitución ecológica*¹¹. (Cabeza, 2020, p. 62)

Esta Constitución “Verde” (Brañes, 2001), entre otros aspectos relevantes, ha brindado una serie de garantías, a saber: el derecho a un medioambiente sano, entendido como derecho humano; el uso de bienes públicos como los parques naturales para su protección y conservación; el saneamiento ambiental entendido como servicio público del Estado, la inclusión de la protección ambiental en la educación; y el Estado como encargado de la planificación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales entendido como garantía de sostenibilidad y la regulación del accionar popular en defensa de intereses colectivos relacionados con el medioambiente (Molina, 2011).

En este sentido, Mesa (2010, citado en Cabeza, 2020) enfatiza en el consenso de los autores respecto de esta etapa, señalando la convergencia de elementos donde se consolidan principios, derechos y orientaciones de la política ambiental, resaltando entre los más importantes “la consagración del derecho a todas las personas a un medioambiente sano y los instrumentos para su protección, y el involucramiento de los agentes económicos para que su actividad se realice con sistemas coherentes y el principio del que contamina, paga” (p. 62).

Siguiendo este orden de ideas, de especial importancia son los artículos 79 y 80 de la Constitución de 1991, por cuanto el primero especifica tanto que “todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano” y que “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. A la par que el segundo reza:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. (art. 80)

Todo esto, sin descuidar que en sendos capítulos se tratan temáticas ambientales que se relacionan con la riqueza cultural y natural de la nación, así como de su protección (artículos 8 y 95), la atención de la salud y saneamiento ambiental (artículo 49), la función ecológica de la propiedad privada (artículo 58) y los bienes de uso público (artículo 63)

11 En cursiva en el original.



(Vega y Lafosse, 2018b). También, es de destacar la corresponsabilidad de la sociedad civil en cuanto a la función ecológica que desde el marco constitucional se le otorga a la propiedad privada, la preservación del patrimonio cultural y de los recursos naturales, y reconoce los derechos de los pueblos indígenas adjudicándoles territorios comunitarios.

Por tanto, es así como la Constitución Política de Colombia, en concordancia con diversos tratados internacionales aplicables a la materia, protege y ubica el derecho al medioambiente sano entre los derechos fundamentales, lo cual se reitera a través de diversos pronunciamientos jurisprudenciales. Es debido a esto que en el ordenamiento jurídico nacional se crearon diversas entidades para su protección, así como recursos legales y constitucionales para su salvaguarda.

Entre estos constan no solo los requisitos y permisos administrativos que se exigen para las acciones que impactan los elementos bióticos y abióticos del ecosistema, los lugares de especial importancia biológica y los recursos naturales, sino también las acciones disciplinarias y penales diseñadas para castigar su lesión o puesta en peligro y, como último recurso, la tutela como mecanismo de gran importancia para la protección del derecho a un ambiente sano, ya que con su afectación se vulnera por conexidad derechos de aplicación inmediata como la vida, reconociéndose a la raza humana como parte de la ecología y en consecuencia que su afectación puede acarrear graves repercusiones para la salud y subsistencia de las personas. En este sentido, indica que para que la acción de tutela sea procedente dentro de este contexto deben cumplirse, entre otros factores de procedibilidad, que: se trate de la violación de un derecho de aplicación inmediata como la vida a través de la afectación del medioambiente, que no exista otro mecanismo, o aun existiendo estos no sea suficiente o idóneos para su adecuada protección, y que se trate de una violación no consumada definitivamente, o de una amenaza de violación¹².

Sin embargo, a pesar de esta serie de principios, derechos y garantías constitucionales diseñadas para el reconocimiento de la ecología y su protección, estos mecanismos no son suficientes para la adecuada protección del medioambiente, ni para garantizar la existencia de este derecho en condiciones óptimas para la generación actual y las generaciones futuras, ya que figuras como la corrupción, la inadecuada valoración del daño por los entes de control, la falta de tecnología que permita determinar adecuadamente el impacto, la incorrecta aplicación de la normatividad vigente, la falta de controles, entre otros factores, impiden una adecuada protección de este bien jurídico tutelado por el legislador.

12. Por ejemplo, T-406/92, T-411/92, C671/01, C-339/02, T-415 de 1992, SU-442/97, T-1451/00, SU-1116/01, T-760/07, T 154 de 2013, aunque es importante destacar que puede tener variaciones de acuerdo con coyunturas políticas y económicas particulares.



A partir de aquí se desprende la necesidad de desplegar una serie de acciones encaminadas a brindar no solo la regulación necesaria en estos aspectos, sino también de dotar al Estado de la necesaria institucionalidad que planee, ejecute, administre, coordine y fiscalice las cuestiones relacionadas con el medioambiente a través de planes, estrategias y acciones.

Sin dudas, puede afirmarse que la Ley 99 de 1993 originó la “mayor reforma ambiental emprendida por el país en toda su historia. Esta propone un nuevo esquema de gestión ambiental, recursos e instrumentos participativos para su desarrollo, creando el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio del Ambiente” (Food and Agriculture Organization [FAO], 2008, p. 1). Se formalizaron los principios establecidos en la Conferencia de Río, con especial énfasis en el desarrollo sostenible, entendido como uno de los pilares conceptuales fundamentales del derecho ambiental. Según expertos, este implica llegar al centro, al núcleo de lo que define al derecho ambiental, entendiendo

los elementos centrales constitutivos de esta visión [...]: la ubicación de los seres humanos como la razón de ser del desarrollo sostenible; el imperativo de tomar en cuenta las necesidades de las generaciones presentes y futuras; la compatibilidad entre crecimiento económico y la protección. (Rodríguez, Espinosa y Wilk, 2002, citado en Cabeza, 2020, p. 63)

En síntesis: a partir de esta ley se concentra en un documento único los principios y las normas que previamente “carecían de coherencia en el control y formulación de políticas ambientales a nivel nacional” (Blanco, 2015, p. 11)¹³.

Amplia y variada normativa ambiental¹⁴, entre la que destacan las que aprueban las distintas convenciones, convenios, acuerdos, protocolos y demás arreglos internacionales de los que participa el país –uno de los casos más destacados es la Ley 165 de 1994 por la que se aprueba el Convenio de Diversidad Biológica y que plasma la Política Nacional de Biodiversidad¹⁵–, aquella que expide el Código de Minas (685 de 2001), el Decreto 1200 de 2004 “Por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental” o el más reciente Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible “Por el cual se establecen las condiciones para el montaje, instalación y puesta en funcionamiento de zonas del territorio nacional para la ubicación temporal de miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley en el marco de un proceso de paz” (Decreto 1397 de 2016) (Vega y Lafosse, 2018b, p. 439).

13. La misma también descentraliza la autoridad ambiental a través de la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales.

14. Para mayor detalle, se recomienda visitar: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/leyes>

15. Se desarrolla sobre los tres ejes: “conservar, conocer y utilizar”. El primero alude al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el segundo a desarrollar y comunicar el conocimiento mientras que el tercero se enfoca en el fomento de la sustentabilidad.



Por otra parte, entre los principales instrumentos, el Ministerio del Ambiente publica en 2002 la “Primera generación de indicadores de línea base de la información ambiental en Colombia”, el que consolidaba 149 indicadores nacionales sobre temáticas ambientales (Ideam, 2014). En coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se ha desarrollado un conjunto de indicadores que no solo refleja información nacional, sino que además brinda respuesta a solicitudes de información a las iniciativas internacionales, entre las cuales es importante mencionar el *Anuario Estadístico* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Comunidad Andina (CAN) y la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC).

Todo este complejo entramado no estaría completo sin destacar la Calculadora del Carbono 2050 en tanto herramienta de “planeación y toma de decisiones que proyecta diferentes escenarios de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero [...] teniendo en cuenta los diferentes sectores de la economía” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016). Por último, Colombia posee un Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero acorde al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Vega y Lafosse, 2018b, p. 444).

Si bien resulta indudable que el país se ha encaminado en una clara senda ambiental, la carencia de indicadores, bases de datos y metodologías integrados, no permite una cabal comprensión de la realidad ambiental en el país. Según González y Echeverry-Galvis (2019):

De acuerdo con Quiroga (2007), hace explícita la necesidad de formular estrategias para generar datos y estadísticas que puedan alimentar sistemáticamente a los indicadores y requerimientos de información de diferentes temáticas y a diferentes escalas. Esto implica, entre otros aspectos, la necesidad cada vez mayor de generar información efectiva que alimente el desarrollo de políticas y figuras regulatorias enfocadas a la protección y el manejo sostenible de la diversidad biológica del país, directamente relacionada con las condiciones de bienestar de las personas, tal como lo menciona la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS], 2012). (p. 2)





Los planes nacionales de desarrollo

Tal y como se hacía referencia en la introducción de este capítulo, es necesario hacer un breve repaso por los planes de desarrollo en tanto resultan el conector lógico de las problemáticas abordadas; si bien se ha advertido que no es el objeto central del presente estudio, el mismo no estaría completo sin este marco, que en definitiva es el que permite comprender la compleja e incongruente interrelación que aquí se pretende examinar.

Como se señaló *ut supra*, el plan de desarrollo que coincide con la puesta en vigencia de la nueva Constitución fue el denominado “La revolución pacífica” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2010) durante la gestión presidencial de César Gaviria (1990-1994). Aquí, se introdujo por primera vez una política ambiental específica en la sección “Estrategias. Parte V”, como parte integral del plan. El documento incluye dos grandes capítulos: en el primero se hace un diagnóstico de los recursos ambientales en Colombia, sus potencialidades y limitaciones. En el segundo se presentan los lineamientos básicos de política: objetivos, instrumentos institucionales y financieros y estrategias por áreas y sectores (p. 19). No obstante, aquí se inauguró lo que Tejedor (2012) denomina “la tercera etapa de implantación del modelo neoliberal” (p. 60); primó la apertura comercial, la llamada nueva teoría del desarrollo que brinda un lugar subsidiario al Estado respecto del mercado y la regulación económica se transformó en el *leit motiv* de la agenda nacional¹⁶.

Por supuesto, el modelo económico continuó con el plan “El salto social hacia el desarrollo humano sostenible”, correspondiente a la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998). Sin embargo, este plan de desarrollo puede considerarse como

el primero que se elabora bajo la nueva Constitución colombiana, se formuló una política ambiental específica, cuyo objetivo fue avanzar gradualmente hacia el desarrollo humano sostenible. En este plan se consideró al ambiente como el factor básico del desarrollo humano y de su sostenibilidad. Sin embargo, el capítulo de desarrollo sostenible no logra permear las propuestas sectoriales contenidas en las demás partes del plan. (Sánchez, 2002, p. 90).

Efectivamente, se planteaba promover una cultura del desarrollo a través de una gestión ambiental sostenible, formulando programas, acciones e instrumentos

16. Por supuesto, aquí se están obviando características que marcaron estas décadas, como fue la primacía que en la agenda de estos gobiernos tuvo la lucha contra las grandes organizaciones del narcotráfico y sus consecuencias políticas, sociales y económicas.



institucionales, de ordenamiento territorial y de cooperación global. Pero como se desprende de la cita, nuevamente se presencia una escasa relación entre el pretendido tratamiento de lo ambiental y las condiciones de un desarrollo económico cuanto menos alejado de la concepción de sostenibilidad.

Para el siguiente periodo presidencial, Andrés Pastrana (1999–2004) presenta el plan “Cambio para construir la paz”, que incorpora “El plan colectivo ambiental para construir la paz” (DNP, 2019b), con el agua fungiendo como eje articulador de la política ambiental. “Registra una continuidad en relación con la política ambiental de los dos periodos anteriores, así como continuidades con las políticas nacionales de los años setenta y ochenta como se tipifica en el caso de los bosques” (Rodríguez, 2009, p. 84). De todas maneras, nuevamente se presencia a lo afirmado precedentemente, ya que este periodo se caracterizó por el refuerzo de la desregulación económica y la disciplina fiscal, en tanto esta gestión enfrenta la desaceleración económica, la crisis del sector financiero y el déficit en las cuentas del Estado, en un contexto de profundización de la pobreza, la desigualdad y el desempleo (Tejedor, 2012, p. 60).

Sin embargo, resulta indudable a la luz de la perspectiva que brinda la actualidad, que las transformaciones más profundas en términos del desgaste y escasa operatividad de las instituciones ambientales se dan durante las gestiones de Álvaro Uribe Vélez (2002–2006 y 2006–2010). En su primer mandato, el plan se conoce como “Hacia un Estado comunitario”, aunque fuertemente sustentado en el modelo neoliberal “aplicó lo establecido en el acuerdo Stand By de diciembre de 2002 y, en mayo de ese año, estableció un nuevo acuerdo con el FMI, donde le otorga control de la política macroeconómica hasta fines de 2006” (Estrada, 2006, citado en Tejedor, 2012, p. 62). Fue una etapa signada por múltiples reformas de ajuste estructural a ultranza que desfinanciaron los servicios básicos, a lo que suman las grandes cifras destinadas a la guerra contra las guerrillas de las FARC-EP y ELN y su tratamiento como terroristas bajo la nueva lógica de seguridad que impuso el atentado a las Torres Gemelas en 2001.

Mientras desde un principio Uribe aludía a sendas reformas de instituciones a nivel nacional

al mismo tiempo que se anunciaba [la reforma], el ministro del Interior, Fernando Londoño, hizo temerarios señalamientos a las organizaciones no gubernamentales ambientales, acusándolas de lobos vestidos de ovejas, es decir, aliados de la subversión parapetados en una actividad aparentemente noble. Nunca, en la historia del ambientalismo en Colombia, un gobierno había comenzado tan lejos de los ambientalistas. (Rodríguez, 2009, p. 24)



En términos prácticos, el debilitamiento de la política ambiental¹⁷ también se asocia con la concentración de los recursos de la política de Seguridad Democrática. Conviene arriesgar aquí que esto, con sus consecuencias inmediatas, como el desplazamiento forzado y el despojo de la tierra por parte de grandes terratenientes, funcionarios públicos, militares y sus aún estudiados presuntos vínculos con paramilitares, en nombre de la seguridad jurídica para, entre otros, el desarrollo de megaproyectos de extracción de recursos naturales.

Siguiendo esta serie histórica, la próxima gestión presidencial, de Juan Manuel Santos, constó también de dos periodos; el primero, 2010-2014, signado por el plan de desarrollo “Prosperidad para todos”, mientras que para el segundo mandato (2014-2018) se esgrimió “Todos por un nuevo país”. En ambos casos se evidencian también marcadas contradicciones si bien se suponen algunos avances en términos ambientales respecto de su predecesor. Por ejemplo, “para 2010 el Ministerio de Ambiente estaba fusionado con el de Vivienda y el de Desarrollo Territorial. En el gobierno de Juan Manuel Santos el ministerio pudo ‘independizarse’ nuevamente, lo que permitió mayor dedicación a las necesidades del sector ambiente” (Paz, 2018, párr. 15).

Durante su segundo mandato, el plan de desarrollo “Todos por un nuevo país 2014-2018”, más específicamente en su capítulo X, denominado “Crecimiento verde”, puede resumirse en la consecución de tres objetivos principales. El primero, “avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono”, pone la lupa sobre aquellas variables que permiten el logro de este, tales como energías renovables, eficiencia energética, ecoinnovación, gestión de la energía en sectores mineros y de hidrocarburos, entre otros. Luego, se busca “proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y gobernanza ambiental”, lo cual refiere a la preservación de la biodiversidad, disminución de deforestación, producción y consumo sustentables, programas de fomento de los negocios verdes, gestión de contaminación del aire y del suelo (Vega y Lafosse, 2018b, p. 443).

Pero el motor de crecimiento económico estuvo claramente signado por la llamada “locomotora minero-energética”, lo que sencillamente centra actividades de exploración y explotación de recursos naturales, sobre todo en las industrias petrolera y carbonífera y con la consecuente entrada de la inversión extranjera, otorgando sendos beneficios a las empresas transnacionales.

17. Bajo los gobiernos de Samper y Pastrana la vulnerabilidad institucional del Ministerio no se manifestó totalmente. Pero bajo el presidente Uribe, el cambio ha sido innegable. Con su interpretación del contexto político se ha explotado la vulnerabilidad del Ministerio para debilitarlo (Mance, 2008, p. 1).



De tal manera, entrando al presente siglo, las condiciones para el desarrollo del sector extractivista estaban servidas. Tenían un marco legal que facilitaba el proceso. Faltaba un impulso asociado a las políticas y este llegó con el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2000-2004), las cuales han tenido continuidad en los siguientes gobiernos hasta la actualidad. Estas políticas se sintetizan en lo que se ha denominado la “confianza inversionista” que consiste en incentivar la inversión nacional y atraer inversión extranjera a partir de exenciones y descuentos tributarios, flexibilización laboral y ambiental, expansión de la oferta de concesiones territoriales o títulos de explotación para minería, petróleo y cultivos agroexportadores y acuerdos de protección a las inversiones. Estas políticas han sido reforzadas por las firmas de tratados de libre comercio que facilitan la inversión extranjera en el país, inversiones que han tenido como destino explotar las ventajas comparativas de Colombia asociadas a la abundancia de recursos naturales. (Pérez-Rincón, 2016, p. 14)

Si bien en la actualidad está en plena vigencia el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*, en el cual en la sección “Pactos transversales” se encuentra el “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, sería demasiado apresurada su evaluación por razones obvias.

Lo que aquí se ha tratado escuetamente muestra una visión sobre lo ambiental que constituye un retroceso con relación a la que motivó la reforma de principios de los noventa y que, además, no tiene en consideración las más recientes formulaciones que ubican la sostenibilidad ambiental del desarrollo como uno de los objetivos fundamentales de toda sociedad, en el contexto del capitalismo globalizado (Porrit, 2006).

Sobre los conflictos ambientales

Durante las últimas décadas, el medioambiente y su relación en el surgimiento de conflictos ha sido analizado desde múltiples campos. En términos generales, por los cambios en el medioambiente que pueden repercutir en los ecosistemas y en el estilo de vida de los seres humanos, como el caso del cambio climático, que ha propiciado una importante normatividad en términos internacionales, regionales y nacionales. Al tratarse de un fenómeno multidimensional, también las distintas áreas del quehacer académico han ido apropiándose paulatinamente de su estudio; por ejemplo, a partir de los enfoques sobre el desarrollo, dada la evaluación de un modelo de crecimiento económico que sea compatible con la conservación del medioambiente (World Commission on Environment Development [WCED], 1987); desde el punto de vista ético, en relación



con el análisis de las acciones humanas que provocan la degradación del medioambiente (Meadows et al., 1972) y, finalmente, desde el punto de vista de la seguridad, a partir del surgimiento de nuevas amenazas no necesariamente ligadas a la visión tradicional de las esferas militares (Brown, 1977; Galthung, 1982; Ullman, 1983; Myers, 1986)¹⁸.

Bajo este extenso marco, existe un número considerable de definiciones de conflicto ambiental. A nivel internacional, dos grupos de investigación han realizado importantes aportes sobre la relación entre medioambiente y conflicto: el Grupo de Toronto y Environment and Conflicts Project (ENCOP) (Lavaux, 2004). Su contribución principal radica en la discusión sobre temas de seguridad, en tanto relacionan los cambios ambientales y la generación de violencia como causa, agente catalizador o contribución en la prolongación de los conflictos armados. “Los conflictos ambientales no se manifiestan necesariamente como cuestiones ecológicas de disputa. Más bien, la transformación ecológica constituye una fuente de fondo de desintegración social y política, que a su vez conduce al conflicto y potencialmente a la guerra” (Bächler y Spillmann, 1995, p. 7).

En la década de 1990, dos grupos de investigación fueron fundamentales para lanzar investigaciones sobre el medioambiente como causa de conflictos violentos. El grupo Environment and Conflicts Project (ENCOP) encabezado por Günther Baechler y Kurt R. Spillmann y el Grupo de Toronto encabezado por Thomas Homer-Dixon. Es interesante que ambos grupos llegaron a conclusiones similares, incluso si utilizaron definiciones y métodos de investigación algo diferentes. (Mason y Spillmann, 2003, p. 4)

Desde este punto de vista, el surgimiento de los conflictos ambientales parte de la escasez ambiental de un recurso por la degradación o impacto negativo sobre los ecosistemas por parte de los seres humanos. También resalta “el término degradación ambiental entendido como el cambio ambiental provocado por el hombre que tiene un impacto negativo en la sociedad humana” (Libiszewski, 1998, p. 116). De forma que es evidente, entonces, el papel de los humanos en la generación de este tipo de conflictividad.

En este contexto, el concepto se desglosa de acuerdo con cuatro tipos, a saber: 1) la escasez física: cantidad finita de un recurso; 2) la escasez geopolítica: la distribución desigual de los recursos; 3) la escasez socioeconómica: distribución desigual en poder adquisitivo y el derecho de propiedad; y 4) la escasez de recursos tradicionalmente considerados abundantes y renovables por carencia en los modelos sostenibles de gestión por cuenta de los humanos. Este último tipo es el causante de degradación ambiental (Libiszewski, 1992).

18. Estas menciones no tienen pretensión de exhaustividad, sino que son solo tomadas a los fines prácticos de la línea de investigación del presente escrito.



No obstante, es importante advertir que en su definición se tienen en cuenta, como salvedad, los recursos renovables por cuanto estos pueden llegar a ser “ambientalmente escasos y relevantes para un conflicto” (Libiszewski, 1992, p. 7). Al contrario, los recursos no renovables pueden agotarse, mas no degradarse; por ejemplo, el agotamiento del petróleo no provocaría una desestabilización en el ecosistema sino problemas económicos y sociales generando conflictos por la posesión o agotamiento de este recurso, si bien puede causar algún tipo de daño ambiental por sus medios de producción y transporte (Libiszewski, 1992).

A su vez, la definición de Percival y Homer-Dixon (1998) toma a la escasez ambiental como un vínculo en la generación de conflictos violentos. En primera medida, el concepto no solo se refiere a la carencia de un recurso provocado por su agotamiento físico, sino también provocado por la demanda poblacional y la distribución desigual de los recursos. Es decir, no se limita a la inexistencia física de un recurso como tradicionalmente se infiere, sino que a su vez le otorga un papel preponderante al ser humano como generador de la escasez.

Hay tres tipos de escasez ambiental: (1) la escasez inducida por la oferta es causada por la degradación y el agotamiento de un recurso ambiental, por ejemplo, la erosión de las tierras de cultivo; (2) la escasez inducida por la demanda resulta del crecimiento de la población dentro de una región o del aumento del consumo per cápita de un recurso, cualquiera de los cuales aumenta la demanda del recurso; (3) la escasez estructural surge de una distribución social desigual de un recurso que lo concentra en manos de relativamente pocas personas, mientras que la población restante sufre una grave escasez. (p. 280)

Dentro de la idea de escasez ambiental, es parte importante el elemento “cambio ambiental”, haciendo referencia a una disminución inducida por el hombre en la cantidad o calidad de un recurso renovable que ocurre más rápido de lo que es renovado por procesos naturales (Homer-Dixon, 1994). De igual modo, resalta que existen seis posibles cambios ambientales que pueden incidir en la generación de conflictos violentos como: “el cambio climático inducido por efecto invernadero; el agotamiento del ozono estratosférico; la degradación y pérdida de buenas tierras agrícolas; la degradación y la tala de bosques; el agotamiento y contaminación de los suministros de agua dulce; y el agotamiento de la pesca” (p. 6). Cabe resaltar que en las investigaciones de Homer-Dixon y el Grupo de Toronto se dota de un especial énfasis a la degradación o escasez de los recursos renovables como causas generadoras de conflicto.



La distinción entre recursos renovables y no renovables es probablemente uno de los factores más importantes que distinguen los trabajos pasados sobre guerras de recursos del análisis moderno sobre “medioambiente y conflicto”. En el pasado, la mayoría de los análisis sobre el vínculo entre la escasez de recursos y la guerra internacional se centraban en recursos no renovables como el petróleo y los minerales. Hoy en día, la mayoría de los expertos no cuestionan la influencia que la escasez de recursos no renovables ha tenido en el estallido del conflicto internacional, sino que el enfoque se ha desplazado hacia los recursos renovables como las tierras de cultivo, los peces, los bosques, el aire y el agua. Sin embargo, analizar los vínculos entre la escasez de recursos renovables y el conflicto requiere diferenciación. (Schwartz y Singh, 1999, p. 7)

Sumado a esta discusión, un trabajo que ha tenido gran trascendencia en los últimos años es la creación del Atlas de Justicia Ambiental, para el 2012, el cual no solo logra definiciones sobre conflictos ambientales, sino que, a su vez, recopila en gran medida la existencia de este tipo de conflictos por todo el mundo, clasificándolos en diez categorías (EJOLT, 2020):

1. Nuclear
2. Extracción de minerales y materiales de construcción
3. Gestión de residuos
4. Biomasa y conflictos por la tierra (gestión forestal, agrícola, pesquera y ganadera)
5. Combustibles fósiles y justicia climática/energética
6. Gestión del agua
7. Infraestructura y ambiente construido
8. Turismo y recreación
9. Conflictos por biodiversidad/conservación
10. Conflictos industriales o servicios

La pertinencia de este trabajo radica además en que, al compilar el gran número de conflictos ambientales, brinda luz acerca de los que potencialmente pueden presentarse, de los que la sociedad civil desconoce.

Por otra parte, EJOLT (2020) se enfoca sobre los denominados conflictos socioambientales, definidos como movilizaciones de comunidades locales, movimientos sociales, que también pueden incluir el apoyo de redes nacionales o internacionales contra determinadas actividades económicas, la construcción de infraestructura o la



eliminación/contaminación de desechos, en las que los impactos ambientales son un elemento clave de sus quejas. La definición por sí misma es muy amplia, pero su utilidad radica en el análisis de estas problemáticas desde un enfoque con mayor énfasis en lo social.

El debate continúa siendo amplio sobre qué tipo de recursos deberían estar presentes en la categoría de conflictos ambientales –renovables o no renovables–, cuál es la principal causa de la generación de este tipo de conflictos –degradación ambiental provocada por el ser humano o cambios propiamente naturales– y las condiciones de distribución y posesión de los recursos naturales. Por ende, todavía existen sendos vacíos por resolver.

En síntesis, sí existe un número importante de definiciones que incorporan elementos diversos y que demuestran la ausencia de consenso a estos respectos. Estos avances pueden de todas maneras ser de utilidad dependiendo del caso de estudio, por lo que no pueden descartarse en un ámbito de análisis de índole multidimensional.

Los conflictos ambientales en Colombia

Como se mencionaba *ut supra*, no existe consenso académico en conceptos o definiciones sobre estos fenómenos, sin contar con las limitantes que suponen la identificación de conflictos ambientales –reales y potenciales–, las metodologías de medición y la ausencia de fuentes con información actualizada y precisa.

De acuerdo con EJOLT (2020), Colombia constaba como uno de los países con más conflictos ambientales al ocupar el quinto puesto en el *ranking* mundial. Para este mismo periodo, 2014-2016, el país ocupó el primer lugar en América Latina, de acuerdo con medios de comunicación como *El Tiempo* (2014) y Silva (2014) en *El Espectador*. Sin embargo, y para la actualidad, no se logra discernir si esto ha recrudecido o disminuido, dada la ya mencionada ausencia de datos actualizados.

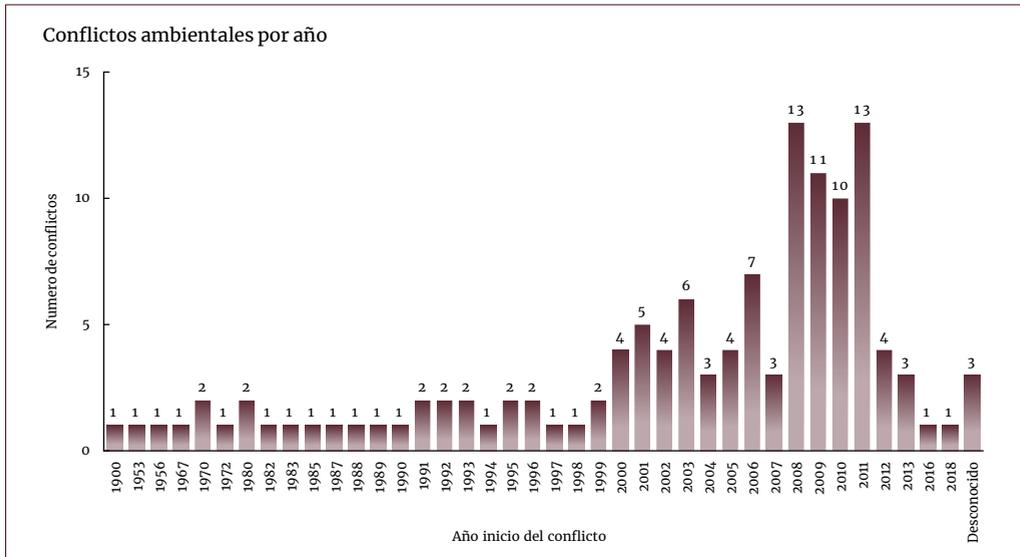
En especial, el Atlas de Justicia Ambiental recibe constantemente información de nuevos conflictos de todo el mundo, sin embargo, existen dos salvedades fundamentales a tenerse en cuenta: 1) Se registran diferentes tipos de conflictos en periodos de tiempo disímiles, de manera que suma progresivamente el número total de conflictos de un país. Por ejemplo, si un investigador registra 10 conflictos en octubre de 2017 y después, otro ingresa 15 nuevos en enero de 2018; para febrero de 2018 existirían 25 conflictos en un determinado país. No quiere decir que los 25 conflictos ambientales surgieron en febrero de 2018, sino que simplemente el Atlas va consolidando el número total en la base de datos sin importar el periodo de tiempo; 2) El periodo de registro de un conflicto en el Atlas es diferente al de su surgimiento. Es decir, un investigador puede incluir uno después de 10 años de su surgimiento, sencillamente porque ningún otro lo hizo antes.



Con esto por delante, para el caso colombiano y de acuerdo con Garzón y Suárez (2018), se registraban 122 conflictos ambientales para el periodo 2014-2016 y para octubre de 2020, el número de conflictos ambientales ascendió a 129¹⁹ (EJOLT, 2020). Si se analiza puntualmente cada uno, puede evidenciarse que en su gran mayoría comienzan a constar en la base de datos entre los años 2014-2016; a partir de ese año no constan nuevos, lo que induce a pensar que esto no se debe a que no hayan surgido nuevos conflictos sino porque los investigadores no han actualizado los existentes o no se han realizado nuevos hallazgos que consten en el Atlas.

En la figura 1, el primer conflicto registrado data de 1900 en el departamento de Boyacá –contaminación por producción de cal en Nobsa–, mientras que el último se presenta en la ciudad de Bogotá, relacionado con la gestión de residuos en 2018. Cabe adelantar que a simple vista lo primero que asoma es que entre la segunda gestión presidencial de Álvaro Uribe (2006-2010) y el inicio del de Juan Manuel Santos (2010-2014), puede considerarse como aquel en el que surgió la mayor cantidad de conflictos ambientales en la historia del país. Con este dato comienza a hacerse evidente lo expresado en el punto referido a los planes de desarrollo.

Figura 1. Conflictos ambientales en Colombia (1900-2018)



Fuente: elaboración propia con datos de EJOLT (2020), Pérez-Rincón (2014), y Garzón y Suárez (2017).

19. Aunque en el Atlas de Justicia Ambiental aparecen registrados 129 conflictos, realizando un análisis básico de la información, existen errores en el registro de los conflictos: 1) los conflictos Smurfit-Kappa y Bahía Málaga están contabilizados dos veces; y 2) el conflicto Thomas van der Hammen no cuenta con más información. Por lo tanto, se estima que el número de conflictos ambientales rondaría los 126.

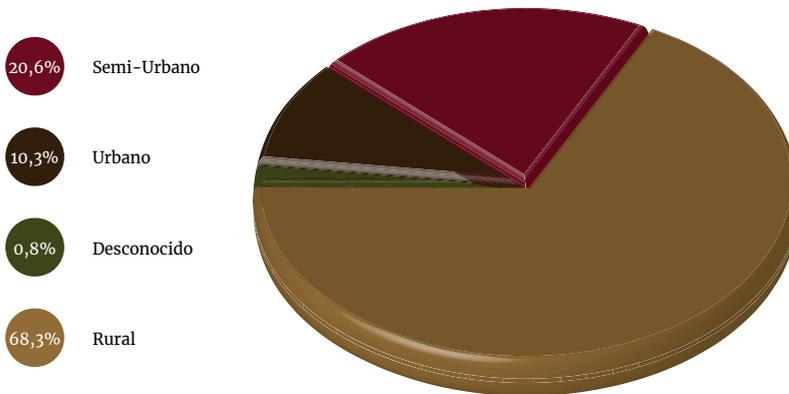


Adicionalmente, Colombia goza de una serie de particularidades que de una forma u otra coadyuvan a la aparición de este tipo de fenómenos. Las zonas rurales poseen amplias riquezas en términos de recursos naturales, pero son aquellas que mayormente han sufrido de forma directa las consecuencias del conflicto armado interno, la pobreza, la falta de desarrollo y las debilidades institucionales de un Estado que, parafraseando a Max Weber, no ejerce el monopolio legítimo de la violencia en sendas regiones del territorio nacional. La biodiversidad y los conocimientos ancestrales relacionados con su uso y aplicaciones de todo tipo, la disponibilidad de importantes fuentes hídricas, así como las propiedades de suelo y subsuelo, sumados a la apertura económica y garantías de seguridad jurídica en zonas donde la violencia ha podido morigerarse, resultan de gran atractivo para las empresas locales, internacionales y transnacionales.

Por lo mismo, no es de extrañar que los conflictos ambientales surjan principalmente en las zonas rurales, seguido, por las zonas semiurbanas y, por último, las zonas urbanas, como muestra la figura 2. Paradójicamente, se presentan más conflictos ambientales en zonas con una menor densidad poblacional en el país, puesto que, el 77,1% de las personas viven en cabeceras municipales; 7,1% en centros poblados y un 15,8% residen en zonas rurales dispersas (DANE, 2020). En gran medida, como los conflictos ambientales no se presentan en grandes centros poblacionales pasan desapercibidos con facilidad, lo que los invisibiliza no solo en la agenda política, sino también en la sistémica o de la sociedad civil.

Figura 2. Zonas en que se presentan mayor número de conflictos ambientales

Zonas de conflicto ambiental



Fuente: elaboración propia con datos de EJOLT (2020), Pérez-Rincón (2014), y Garzón y Suárez (2017).

Desde el punto de los actores, los generadores de los conflictos ambientales registrados en el Atlas de Justicia Ambiental son en su gran mayoría empresas nacionales como

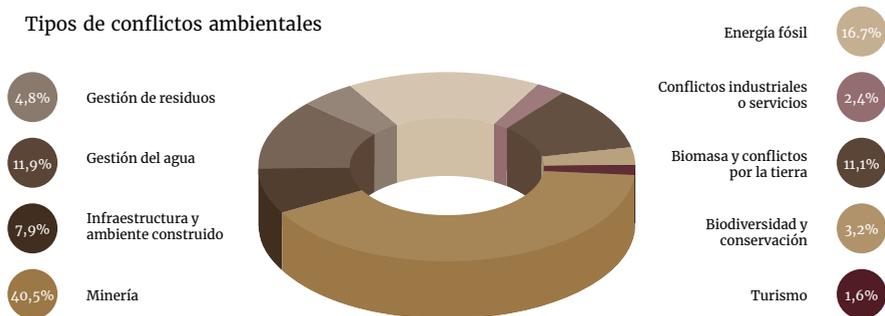


Ecopetrol o multinacionales como Anglo Gold Ashanti; estas, principalmente del sector minero energético, son causantes de un importante número de conflictos en el país. Por otra parte, si bien el rol de los grupos armados al margen de la ley no consta de forma significativa de acuerdo con esta fuente de información, resulta indudable que la imposición de estos para que los campesinos siembren cultivos ilícitos constituye causa de pérdida de biodiversidad aunada a conflictividad social por el desplazamiento interno de personas de estas zonas rurales hacia áreas marginales de las principales ciudades.

De todas maneras, esto es discutible ya que, si bien históricamente la explotación del caucho fue una de las principales causas de la deforestación indiscriminada, en la actualidad la “locomotora minero-energética” ha provocado un mayor número de problemáticas ambientales en zonas aisladas. Paradójicamente, aunque los grupos insurgentes han generado un gran número de consecuencias por las dinámicas del conflicto armado, en términos ambientales, han tenido un rol “conservacionista” puesto que en los territorios bajo su control no se han desarrollado actividades de índole extractivas (Vega y Lafosse, 2018). No obstante, la firma del acuerdo de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) abrió nuevos territorios para la explotación de recursos naturales y también, la posibilidad de nuevos conflictos ambientales en territorios prístinos.

En la figura 3 queda representado que la minería y las fuentes de energía fósil son causales de más del 50 % de los conflictos ambientales en Colombia. Tradicionalmente, el sector minero energético ha sido considerado como el impulsor por excelencia de crecimiento económico, buscando atraer más inversiones, generar nuevos empleos, mejorar la infraestructura local y desarrollar nuevos proyectos con impacto social (Garay et al., 2013; Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME], 2006). Sin embargo, los datos reflejan que también es un motor de destrucción a gran escala: en el país, el desarrollo se pretende alcanzar devastando el entorno natural de las comunidades, pero a mediano y largo plazo generará más costos que beneficios.

Figura 3. Categorías de conflictos ambientales



Fuente: elaboración propia con datos de EJOLT (2020), Pérez-Rincón (2014), y Garzón y Suárez (2017).



En síntesis, los conflictos ambientales han aumentado progresivamente en los últimos años y en la actualidad se encuentran presentes en todas las regiones del país. Particularmente, los departamentos de Antioquia, Meta y Valle de Cauca, por su gran número de conflictos, como lo refleja la tabla 1, pueden considerarse como los territorios que más daños sociales, económicos y ambientales presentarán en mediano y largo plazo.

Tabla 1. Conflictos ambientales por departamentos

Departamento	BC	BIO	CIS	EF	GR	GA	IAC	MI	TU	Suma total
Antioquia				1		1		8		10
Arauca				1						1
Bogotá					1					1
Bolívar	1	1						1		3
Boyacá			1	1				2		4
Caldas						2		3		5
Casanare				2						2
Cauca		1				2		3		6
Cesar		1					1	3		5
Chocó		2					1	1		4
Córdoba						1		2		3
Cundinamarca		2	2		1			2		7
Desconocido						1				1
Guainía								1		1
Huila				1		1				2
La Guajira				3		2	1	1		7
Magdalena				1			3	2	1	7
Meta	1	1		5				1		8
Nariño		1						1		2
Norte de Santander		1		1						2
Putumayo		1		1						2
Quindío								1		1
Risaralda								1	1	2
San Andrés				1						1
Santander					1	1		2		4
Sucre	1									1
Tolima					1			4		5
Valle del Cauca	1	1			2	3	2	4		13
Vaupés								1		1
Suma total	4	12	3	18	6	14	8	44	2	111



Departamento	BC	BIO	CIS	EF	GR	GA	IAC	MI	TU	Suma total
Amazonas – Vaupés								1		1
Antioquia – Magdalena		1								1
Antioquia – Chocó								2		2
Boyacá – Arauca – Norte de Santander				1						1
Boyacá – Cundinamarca				1						1
Cauca – Putumayo								1		1
Cundinamarca – Boyacá								1		1
Quindío – Risaralda							1			1
Santander – Boyacá – Casanare				1						1
Santander – Norte de Santander								1		1
Tolima – Quindío							1			1
Tolima – Caldas						1				1
Valle del Cauca – Quindío								1		1
Valle del Cauca – Cauca Risaralda – Caldas		1								1
Suma total	0	2	0	3	0	1	2	7	0	15

BC = Biodiversidad y conservación
 BIO = Biomasa y conflictos por la tierra
 CIS = Conflictos industriales o servicios
 EF = Energía fósil
 GR = Gestión de residuos

GA = Gestión de agua
 IAC = Infraestructura y ambiente construido
 MI = Minería
 TU = Turismo

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Colombia no solo está involucrada en las temáticas relativas al medioambiente, sino que además tiene un importante compromiso a nivel internacional. De un análisis de la normatividad vigente es claro que la protección de los recursos naturales y el medioambiente tiene una especial importancia; esto se ve reflejado en la creación de instituciones, recursos y sanciones encaminadas a su reconocimiento y protección. Y se evidencia a través de los diferentes artículos constitucionales donde se protege la ecología, los tratados internacionales en busca de proteger el medioambiente que hacen parte de nuestro ordenamiento jurídico a razón del bloque de constitucionalidad y la robusta legislación medioambiental encaminada a su protección.

Sin embargo, las normatividades por sí solas no logran la materialización de los derechos y la salvaguarda de su objeto de protección, ya que para lograr este objetivo se requiere, entre otros elementos, estudios especializados del ecosistema, las tecnologías adecuadas para su desarrollo y un capital humano honesto y calificado que permita su correcta y adecuada aplicación. Más aún cuando los intereses económicos tanto legales



como ilegales destruyen recursos y ecosistemas. Siendo un punto de partida el reconocimiento de la ecología como parte esencial de la subsistencia de la raza humana, y requiriéndose ahora centrarse en delimitar su contenido, resulta menester comprender cuáles son los elementos bióticos y abióticos de dicho ecosistema, los lugares de importancia ecológica, y cómo se puede gozar de los recursos naturales dentro del marco de resciliación, lo que permite, realmente, un adecuado uso y sostenible de los recursos naturales y del medioambiente en general.

Por otra parte, y como pudo apreciarse, a pesar de su fuerte compromiso con la agenda ambiental internacional, el país aún no goza de fuentes de información públicas, actualizadas y confiables que eventualmente pudiesen alimentar índices internacionales como, por ejemplo, el mencionado caso de EPI.

Es necesaria una comprensión global, sistémica e integral del medioambiente a la hora de plasmar normas e instituciones, pero esto no será suficiente mientras persista su debilitamiento en pos de un modelo de crecimiento económico que pareciera entenderlas como un obstáculo la mayoría de las veces. El impulso extractivista, primario exportador y dependiente de la inversión extranjera no se condice con la legislación ambiental, por más integral que sea esta.

Por su parte, los conflictos ambientales han sido analizados desde diferentes campos originando una amplia gama de ópticas, por lo que las definiciones pueden, en muchos casos, hasta ser divergentes entre sí. Esto se constituye en un problema para su clasificación o categorización a la hora de determinar su número, causas, actores o consecuencias y por lo mismo, para lograr contabilizarlos. La ausencia de consenso en los enfoques no permite conectar entre sí diversas investigaciones sobre el tema; no obstante, toda información acerca de sus fuentes, impacto o alcances de los conflictos ambientales permite visibilizar una problemática que debe ser priorizada en la agenda de la política pública en corresponsabilidad con la sociedad civil.

Si bien resulta indudable que su presencia en Colombia es una realidad insoslayable, estos obstáculos impiden en sendas oportunidades no solo su tratamiento político, sino también determinar el impacto que puedan tener sobre la población del país. La información actual permite inferir que la minería y la energía fósil son las principales causas generadoras de conflictos; las zonas rurales son las más afectadas y, por último, que, en los periodos presidenciales desde Álvaro Uribe Vélez en adelante, los conflictos fueron aumentando progresivamente.

Resulta evidente y apremiante, entonces, la necesidad de replanteo del modelo de crecimiento económico en Colombia más allá de un cúmulo de normativas que poco se condicen con la realidad. Un país tradicionalmente caracterizado por la conflictividad y el desplazamiento poblacional no puede continuar dándose el lujo de sumar también la variable ambiental como fuente adicional de continuidad de una sombría historia.



Referencias

- Bächler, G. y Spillman, K. (1995). Environment and Conflicts Project (ENCOP): International Project on Violence and Conflicts Caused by Environmental Degradation and Peaceful Conflict Resolution. *Occasional Paper*, (14), 1-185.
- Blanco, M. (2015). *El derecho al medioambiente en el ordenamiento jurídico colombiano: evolución y comparación en el reconocimiento de su categoría como derecho fundamental*. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2656/1/articulo%20%20MPB%20%281%29.pdf>
- Brañes, R. (Coord.). (2001). *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*. PNUMA.
- Cabeza, O. (2020). La historia del derecho ambiental en Colombia. Evolución y teleología. En C. Moreno, C. y M. Malagón (Coords). *Problemas actuales del derecho administrativo* (pp. 55-78). Ediciones Uniandes. <http://dx.doi.org/10.15425/2017.293>
- Decreto 2811 de 1974 (1975, 18 de diciembre). *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 34243.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Entrega 3*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/informacion-tecnica>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Plan de desarrollo “La revolución pacífica” (1991-1994)*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/gaviria_Estrategias_del_plan5.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2018a). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Transversales/Pacto-por-la-sostenibilidad/Sostenibilidad.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019b). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. “El salto social”*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_breve_diagnostico.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019c). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. “Cambio para construir la paz”*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019d). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. “Hacia un Estado comunitario”*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>



- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019e). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019f). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. “Todos por un nuevo país”*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20I%20internet.pdf>
- El Tiempo. (2014, 20 de marzo). *Colombia, segundo país con más conflictos ecológicos según mapa global*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13693329>
- Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade (EJOLT). (2016). *Atlas de Justicia Ambiental*. Instituto de Ciencias y Tecnologías Ambientales. <https://ejatlas.org/>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2008). *Colombia: Informe forestal disponible en 2004 sobre el perfil forestal del país*. <http://www.fao.org/forestry/14834-0ea00d28da86455100bbb81634b5eada.pdf>
- Galthung, J. (1982). *Environment, development and military activities: towards alternative security doctrines*. Columbia University Press.
- Garay, L., Cabrera, M., Espitia, J., Fierro, J., Negrete, R. y Pardo, L. (2013). *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Contraloría General de la República.
- Garzón, E. y Suárez, K. (2017). *Una mirada crítica a los conflictos ambientales en Colombia: ¿la puerta hacia un nuevo tipo de desplazamiento?* (Tesis de pregrado). Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia.
- Garzón, E. y Suárez, K. (2018). Los conflictos ambientales: una desapercibida fuente de desplazamiento en Colombia. En H. Guerrero, M. Vega y P. Castellanos (Eds.), *Estudios sobre medioambiente y sostenibilidad: una mirada desde Colombia* (pp. 93-119). Universidad Santo Tomas.
- González, A. y Echeverry-Galvis, M. (2019). Indicadores ambientales y desempeño ambiental: Colombia en el Índice de Desempeño Ambiental (EPI) (2006-2014). *Ambiente y Desarrollo*, 23(44). 2346-2876.
- Homer-Dixon, T. (1994). Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases. *International Security*, 19(1), 5-40.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2014). *Indicadores y estadísticas ambientales. Antecedentes*. <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/antecedentes>
- Lavaux, S. (2014). Medioambiente y seguridad, una discusión controvertida pero necesaria. En D. Cardona (Ed.), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas* (pp. 12-24). Universidad del Rosario.



- Ley 99 de 1993 (1993, 22 de diciembre). *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41146.
- Ley 165 de 1994 (1994, 9 de noviembre). *Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41589.
- Ley 1032 de 2006 (2006, 22 de junio). *Por la cual se modifican los artículos 257, 271, 272 y 306 del Código Penal*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 46307.
- Libizewski, S. (1992). *What is an environmental conflict?* <http://www.fsk.ethz.ch/encop/1/libisz92.htm>
- Libiszewski, S. (1998). International Conflicts Over Freshwater Resources. En M. Suliman (Ed.), *Ecology, Politics and Violent Conflict* (pp. 115-138). Zed Books.
- Molina, A. (2011). *La Constitución del 91 y sus garantías ambientales*. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/elespectador/agora/post/la-constitucion-del-91-y-sus-garantias-ambientales/1657/>
- Mance, H. (2008). La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente Colombiano. En M. Rodríguez (Ed.). *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 101-255). FNA.
- Mason, S. y Spillmann, K. (2003). Environmental conflicts and regional conflict management. *Welfare Economics and sustainable Development*, (2), 114-143.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J. y Behrens, W. (1972). *The limits to growth*. Universe Books.
- Ministerio del Medio Ambiente. (1996). *Política Nacional de Biodiversidad*. http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemas/pdf/Politica-Nacional-de-Biodiversidad/politica_nacional-biodiversidad.pdf
- Myers, N. (1986). The environmental dimension to security issues. *Environmentalist*, 6(4), 251-257.
- Paz, A. (2018). *Colombia: el balance ambiental de Juan Manuel Santos y los enormes retos que le quedan a Iván Duque*. Mongabay Latam.
- Percival, V. y Homer-Dixon, T. (1998). Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of South Africa. *Journal of Peace Research*, 35(3), 279-298.
- Pérez-Rincón, M. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En L. Garay (Ed.), *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socioecológica, movimientos sociales y posconflicto* (pp. 253-325). Contraloría General de la República.



- Pérez-Rincón, M. (2016). *Caracterizando las injusticias ambientales en Colombia: Estudio para 115 casos de conflictos socio-ambientales*. Universidad del Valle.
- Porrit, J. (2006). *Capitalism. As if the World Matters*. Earthscan.
- Rodríguez, M. (2009). ¿Hacer más verde el Estado colombiano? *Revista de Estudios Sociales*, (32), 18-33.
- Sánchez, G. (2002). Desarrollo y medioambiente: una mirada a Colombia. *Economía y Desarrollo*, 1(1), 79-89.
- Silva, S. (2014, 7 de abril). Conflictos ambientales se dispararon con Uribe y Santos. *El Espectador*.
- Stephan, L. (1992). *What is an environmental conflict?* Center for Security Studies.
- Schwartz, D. y Singh, A. (1999). *Environmental conditions, resources, and conflicts: An introductory overview and data collection*. United Nations Environment Programme.
- Tejedor, J. (2012). El modelo económico y su relación con los derechos humanos en Colombia. Una aproximación. *Finanzas y política económica*, 4(1), 55-82.
- Ullman, R. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8(1), 129-153.
- Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). (2006). *Colombia: país minero. Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión 2019*. http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM_2019_Final.pdf
- Uribe, M. (2015). *Análisis del tipo penal objetivo de la contaminación ambiental. Hacia la tutela del interés intermedio* (Tesis de Maestría). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Uribe, M., Vega, M. y Guerrero, H. (2020). La tipificación penal de la contaminación ambiental en Colombia: un análisis desde el concepto de bien jurídico. En H. Guerrero, M. Vega, y M. Acosta (Eds.), *Educación ambiental y prácticas para la sostenibilidad: debates en torno a un consenso académico necesario de profundizar* (pp. 159-187). Universidad Santo Tomás.
- Vega, M. y Lafosse, H. (2018a). La triple frontera entre Colombia, Brasil y Perú. Una mirada en torno al posacuerdo desde la seguridad ambiental. En R. García, J. Wilches, H. Guerrero y M. Hernández (Eds.), *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (pp. 547-572). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Vega, M. y Lafosse, H. (2018b). Desafíos para la construcción de una agenda de seguridad ambiental en la Alianza del Pacífico. En H. Guerrero, M. Vega, y M. Acosta (Eds.), *Estudios sobre medioambiente y sostenibilidad: una mirada desde Colombia* (pp. 419-457). Universidad Santo Tomás.
- World Commission on Environment Development (WCED). (1987). *Our common future*. Oxford University Press.

