

**CONFLICTO ARMADO, INSTITUCIONES Y GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA:**  
Dimensión ambiental de las políticas públicas del Gobierno Nacional para atender a la  
población en situación de desplazamiento forzado.

**FELIPE BENAVIDES MUÑOZ**

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de Magíster en  
Gestión Ambiental

**Director**

**SERVIO ALBERTO CAICEDO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES**

**MAESTRÍA EN GESTIÓN AMBIENTAL**

**BOGOTÁ, D.C. 2012**

**CONFLICTO ARMADO, INSTITUCIONES Y GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA**

**FELIPE BENAVIDES MUÑOZ**

**APROBADO:**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>TABLA DE CONTENIDO.....</b>	<b>3</b>
<b><u>CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....</u></b>	<b>6</b>
1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA .....	7
1.2 JUSTIFICACIÓN .....	7
1.3 OBJETIVO GENERAL.....	8
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	8
1.5 DELIMITACIÓN Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
1.6 ESTADO DEL ARTE .....	10
<b><u>CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO.....</u></b>	<b>13</b>
2.1 NEOINSTITUCIONALISMO .....	13
2.2 AMBIENTE Y CULTURA .....	14
2.3 DESARROLLO SOSTENIBLE .....	15
2.4 SOCIOLOGÍA AMBIENTAL .....	17
2.5 TERRITORIO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO.....	17
<b><u>CAPÍTULO 3: CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN .....</u></b>	<b>19</b>
3.1 DESCRIPCIÓN DE LA ORINOQUIA COLOMBIANA.....	19
3.2 USOS DEL SUELO EN LA ORINOQUIA .....	20
3.3 DEPARTAMENTO DEL META .....	21
3.3.1 DEMOGRAFÍA .....	22
3.3.2 ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES.....	22
3.3.3 ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USOS DEL SUELO.....	23
3.3.4 ECONOMÍA .....	24
3.4 REGALÍAS .....	25
3.5 MAPA DE ACTORES .....	26
<b><u>CAPÍTULO 4: INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL .....</u></b>	<b>28</b>
4.1 LEGISLACIÓN AMBIENTAL .....	30
4.1.1 Ley 2 de 1959 .....	31
4.1.2 DECRETO 2811 DE 1974.....	31
4.1.3 LEY 9 DE 1989 .....	32
4.1.4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 .....	32
4.1.5 LEY 99 DE 1993.....	33
4.1.6 LEY 136 DE 1994 .....	34
4.1.7 LEY 152 DE 1994 .....	34
4.1.8 LEY 388 DE 1997 .....	34
4.1.9 DECRETO 1729 DE 2002.....	35
4.1.10 LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	35

4.1.11 LEY 1454 DE 2011.....	36
4.2 EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA .....	37
4.3 EL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL .....	39
4.4 CONSOLIDACIÓN, DECLIVE Y RESURGIMIENTO DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE .....	40
<b><u>CAPÍTULO 5: CONFLICTO ARMADO Y AMBIENTE .....</u></b>	<b>45</b>
5.1 DEFINICIÓN DE CONFLICTO ARMADO .....	45
5.2 ORIGENES Y EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA .....	46
5.3 DINÁMICAS DEL CONFLICTO.....	49
5.4 ACTORES ARMADOS ILEGALES DEL CONFLICTO COLOMBIANO .....	50
5.5 DINÁMICA DE LA CONFRONTACIÓN ARMADA EN EL META .....	52
5.6 PRINCIPALES ACTORES ARMADOS EN LA REGIÓN.....	53
5.7 IMPACTOS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL AMBIENTE .....	54
5.7.1 PETRÓLEO Y MINERÍA .....	55
5.7.2 CULTIVOS ILÍCITOS Y CONFLICTO ARMADO.....	56
5.7.3 ASPERCIÓN AÉREA CON GLIFOSATO .....	58
<b><u>CAPÍTULO 6: DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.....</u></b>	<b>61</b>
6.1 CONCEPTUALIZANDO EL DESPLAZAMIENTO FORZADO .....	61
6.2 DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA. ....	62
6.3 ¿POR QUÉ SE DESPLAZA A LA POBLACIÓN CIVIL? .....	64
6.4 DESPLAZAMIENTO Y DESPOJO DE TIERRAS.....	65
6.5 DEL RETORNO .....	66
6.6 ¿QUIERE LA POBLACIÓN DESPLAZADA RETORNAR?.....	67
6.7 DESPLAZAMIENTO EN EL META.....	67
6.8 ACTOES QUE CAUSAN EL DESPLAZAMIENTO EN EL META .....	68
6.9 CIFRAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO .....	68
6.10 IMPACTO AMBIENTAL DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO .....	70
<b><u>CAPÍTULO 7: POLÍTICAS DEL GOBIERNO PARA ATENDER A LOS DESPLAZADOS.....</u></b>	<b>73</b>
7.1 SENTENCIA T - 025 DE 2004 Y SUS AUTOS DE SEGUIMIENTO. ....	73
7.2 POLÍTICA DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO..	75
7.2.1 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO .....	76
7.2.2 NUEVO MARCO NORMATIVO: LEY 1448 DE 2011 .....	77
7.2.3 INSTITUCIONALIDAD REQUERIDA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS .....	78
7.3 RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	79
7.3.1 ¿CÓMO VA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL PAÍS?.....	80
7.3.2 DIFICULTADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	81
7.4 ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN EL META .....	83
7.5 RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL DEPARTAMENTO DEL META.....	84
<b><u>CAPÍTULO 8: RECOMENDACIONES .....</u></b>	<b>85</b>
8.1 REPARACIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA .....	85

<b>8.2</b>	<b>ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USOS DEL SUELO.</b>	<b>87</b>
<b>8.3</b>	<b>ÁREAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL</b>	<b>89</b>
<b>8.3.1</b>	<b>ZONAS DE ALTA VULNERABILIDAD AMBIENTAL</b>	<b>90</b>
<b>8.3.2</b>	<b>ZONAS DE MUY ALTA VULNERABILIDAD AMBIENTAL</b>	<b>91</b>
<b>8.4</b>	<b>MODELO DE DESARROLLO EN LA ORINOQUIA</b>	<b>91</b>
<b>8.6</b>	<b>INCLUSIÓN DEL COMPONENTE AMBIENTAL EN LA APLICACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011</b>	<b>93</b>
<b>8.5</b>	<b>EL GESTOR AMBIENTAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ</b>	<b>94</b>
	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>96</b>
	<b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b>	<b><u>99</u></b>
	<b><u>ANEXOS</u></b>	<b><u>110</u></b>

## CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

Colombia, desde sus comienzos como república independiente, se ha visto enfrentada a una serie de conflictos internos de carácter violento, con diferentes características y actores, pero siempre con el mismo objetivo, lograr la configuración del poder político y la apropiación de los territorios. El resultado se hace evidente en los trágicos efectos que han recaído sobre la población civil, siendo el desplazamiento forzado uno de los efectos más perversos del conflicto, configurando una grave crisis humanitaria que se ha intensificado en las dos últimas décadas. En un principio se presentan los enfrentamientos entre centralistas y federalistas, después la lucha bipartidista, pasando por una cuasi dictadura que provoca la coalición de los partidos liberal y conservador en el experimento del Frente Nacional, que a su vez genera la exclusión de los partidos minoritarios, como el Comunista, que ve en la lucha armada una posibilidad de manifestación política constituyéndose en el surgimiento de las guerrillas de izquierda. Una vez éstas se convierten en una amenaza para los grandes terratenientes y narcotraficantes del país, se crean grupos paramilitares de derecha, los cuales entran en una disputa a muerte por la apropiación de los territorios y sus recursos naturales.

En este contexto se encuentra el país, con una desmovilización fallida de los paramilitares, que se reagruparon en las llamadas Bacrim, y con unas guerrillas debilitadas en lo militar pero todavía con capacidad de generar terror en la población civil. El Presidente Juan Manuel Santos, abandonando por completo las tesis de su antecesor, ha buscado abrir espacios para el dialogo con los grupos armados ilegales y para ello, está creando los instrumentos legales y constitucionales que le permitan avanzar en un eventual proceso de negociación, como lo es el llamado Marco Jurídico para la Paz y demás instrumentos de justicia transicional, cuyo fin último sería la búsqueda de la salida pacífica al conflicto armado y lograr la reconciliación nacional, entendida como la recuperación de la confianza de los ciudadanos entre si y de éstos con el Estado.

De igual forma, se ha venido avanzando en las medidas de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, como la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, por medio de la cual se pretende restituir aproximadamente dos millones de hectáreas despojadas a campesinos, indígenas y afrodescendientes. Se estima que aproximadamente 4 millones de personas, cerca del 10% de la población total de Colombia, se encuentran en situación de desplazamiento, las cuales tuvieron que huir de sus hogares y abandonar sus tierras, debido a la violencia extrema que se vivía en sus territorios.

En este sentido la Ley 1448 de 2011 es el primer paso para alcanzar la reconciliación nacional y lograr una sociedad más justa, con una tenencia de la tierra más equitativa. No obstante, si lo ambiental no es considerado en su aplicación, la restitución de tierras se llevará a cabo por medio de procesos desordenados, con una mala

planificación del ordenamiento territorial y un inapropiado uso de los suelos, lo cual llevará a nuevos conflictos sociales que probablemente concluirán en situaciones violentas, estimulando los ciclos de violencia tan característicos en el caso colombiano.

Con el presente proyecto de grado se pretende analizar como se incorpora la dimensión ambiental en las políticas públicas llevadas a cabo por el Gobierno Nacional para atender a la población desplazada, con el objetivo de ofrecer recomendaciones para mitigar los impactos que puedan generar dichas políticas sobre el ambiente. Para ello es preciso dar a conocer cuáles son las afectaciones que sobre el ambiente tiene la situación de conflicto armado interno que afronta el país y más específicamente la problemática del desplazamiento forzado. De igual manera, se hará un estudio sobre la situación socio ambiental en la región, así como de la institucionalidad, tanto la destinada para la atención a la población víctima del desplazamiento forzado, así como la encargada de llevar a cabo la gestión ambiental, además de una investigación exhaustiva de la situación de orden público en el territorio nacional, con énfasis en el Departamento del Meta.

### **1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

El conflicto armado posee unas dinámicas que afectan el medio social y el ambiental. Una de las principales estrategias de los grupos armados ilegales para lograr el control político, militar, económico y social, históricamente ha sido la ocupación de los territorios, por medio del sometimiento de la población a su autoridad, o por el despojo de las tierras a sus propietarios. Esto último ha sido la principal causa del desplazamiento forzado en el país, que además de efectos sociales, genera impactos ambientales tanto por el que desplaza como por la persona que se ve forzada a migrar a otro lugar que no es su hábitat para poder sobrevivir. El Gobierno colombiano está llevando a cabo políticas públicas destinadas a atender a la población afectada, lo cual tiene un impacto en el ambiente y los recursos naturales.

Para el presente estudio se tomará la restitución de tierras despojadas, como la opción de reparación a las víctimas más deseable, por ser el escenario más idóneo en términos sociales, culturales y ambientales.

### **1.2 JUSTIFICACIÓN**

La realidad del desplazamiento forzado en Colombia ha llegado a unas dimensiones críticas, al punto de ser considerada una crisis humanitaria. Con la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, el país comienza una etapa de Justicia Transicional en la que se abre la posibilidad de generar políticas públicas para atender a la población desplazada, sin importar quién haya sido el victimario. No obstante, el componente ambiental no ha sido considerado en las discusiones sobre la aplicación de la Ley. El presente proyecto está encaminado a estudiar, no sólo los impactos ambientales generados por el hecho mismo del desplazamiento, sino principalmente busca analizar si

se tiene en cuenta la dimensión ambiental a la hora de construir y aplicar las leyes y las políticas del Gobierno en cuanto a la reparación de la población desplazada y sus efectos sobre el ambiente.

La pertinencia de este trabajo dentro de la gestión ambiental se hace evidente cuando se observa que muchas veces los conocimientos biofísicos y ambientales se quedan en la academia, carentes de una plataforma política para darles aplicabilidad. Con este proyecto de grado se pretende elevar algunas recomendaciones al Gobierno Nacional para que, en las discusiones sobre la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se incorpore el componente ambiental.

La gestión ambiental en buena medida está dirigida a lograr una concertación entre los diferentes actores que intervienen en una problemática ambiental, los cuales se disputan recursos naturales escasos, que como veremos más adelante, es una de las causas estructurales del conflicto colombiano. Como lo afirma Julio Carrizosa: “La gestión ambiental se convierte en prioritaria en la construcción de la paz al facilitar la definición de puntos de fácil consenso para las partes en conflicto que podrían iniciar las conversaciones, tales como la protección de la naturaleza; la sostenibilidad o respeto a las generaciones futuras; el respeto a la infraestructura física de uso público; el respeto a los neutrales y la necesidad de fortalecimiento del factor humano (...) cuando a lo político y a lo social se unen lo económico y lo biofísico para conformar una integralidad compleja y ambiental, se ve claramente la necesidad de concretar los acuerdos de paz” (Carrizosa, 1999).

### **1.3 OBJETIVO GENERAL**

- Investigar cuál es la dimensión ambiental de las políticas públicas llevadas a cabo por el Gobierno Nacional para atender a la población víctima del desplazamiento forzado.

### **1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Elaborar una descripción del conflicto armado, actores intervinientes y dinámicas de la violencia en Colombia, con un enfoque especial en el desplazamiento forzado.
2. Indicar cuáles son los impactos ambientales del conflicto armado y principalmente del desplazamiento forzado interno.
3. Identificar cuáles son las políticas públicas en materia de atención a la población desplazada.



4. Analizar la capacidad de respuesta y el papel desempeñado por las instituciones responsables de la atención a la población desplazada, en particular en el departamento del Meta.
5. Presentar sugerencias al Gobierno Nacional para la inclusión del componente ambiental en las discusiones sobre la aplicabilidad de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

### **1.5 DELIMITACIÓN Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO**

Como el fenómeno del desplazamiento forzado y las políticas públicas gubernamentales en la materia, afectan por igual a todo el territorio colombiano, se hará un estudio general de sus implicaciones a nivel nacional, sin embargo, para efectos de lograr más precisión en el análisis de los impactos sobre el ambiente, se hará un estudio de caso focalizado en el Departamento del Meta, mediante un análisis documental como principal estrategia de investigación.

Se escogió el departamento del Meta para aterrizar el estudio, entre otras razones, por la gran cantidad de actores involucrados en la problemática y por los diferentes intereses que están en juego en esa región. En la actualidad encontramos un buen número de proyectos que están ya en curso o que se van a poner en marcha en un futuro muy próximo como es el caso de proyectos energéticos, exploraciones petroleras y mineras, malla vial, proyectos de infraestructura para turismo, urbanización, entre otros. Por otro lado encontramos ganadería intensiva y extensiva, además grandes extensiones de cultivos no sostenibles, como es el caso de la palma, el arroz y la soya. A esto hay que sumarle que esta región, como otras en el país, todavía tiene una enorme influencia de los grupos armados ilegales, guerrilla, paramilitarismo, bandas criminales y delincuencia común, lo cual genera unas dinámicas sociales particulares.

No obstante, las conclusiones y recomendaciones a las que se llega con este trabajo son fundamentalmente de aplicación en todo el territorio nacional, con algunas precisiones particulares para el departamento del Meta.

El presente proyecto es una investigación histórica y descriptiva. Es histórica ya que busca reconstruir el pasado de la manera más objetiva y exacta posible, para lo cual se recolecta la información de manera sistemática, se evalúa y se verifica, para lograr obtener conclusiones válidas (Tamayo, 1999). De igual forma es descriptiva, ya que busca especificar propiedades, características y rasgos importantes, del fenómeno estudiado (Hernández, Fernández y Baptista, 2006).

La revisión histórica que se hace en el trabajo, en cuanto a la evolución de la gestión ambiental en el país, principalmente está basada en fuentes secundarias, es decir en observaciones realizadas primeramente por otros autores, pero analizadas bajo el

propio criterio del autor, fundamentados en sus conocimientos académicos, su experiencia profesional y de un análisis empírico de los fenómenos estudiados.

En cuanto a la información referente al conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, ésta fue obtenida tanto por fuentes primarias, fruto de la observación y registro directo de los acontecimientos por el autor, como por investigaciones previas de otros autores, así como de informes oficiales del Gobierno Nacional y de una revisión de prensa exhaustiva.

De igual forma para el desarrollo de este trabajo se dará prioridad a los métodos de investigación cualitativos sobre los cuantitativos, sin dejar de lado estos últimos. Tiende a ser de orden explicativo y orientado a estructuras teóricas, con un enfoque analítico. El método empleado en esta investigación es el hermenéutico, ya que la información recogida necesita una continua interpretación. Por último, se utilizará el enfoque neo-institucional, como el más idóneo para abordar el tema que nos atañe.

Las preguntas claves que guiarán la investigación son las siguientes: ¿son ambientalmente sostenibles las políticas públicas del Gobierno Nacional de atención y reparación a la población en situación de desplazamiento forzado? ¿Se incorpora el componente ambiental en la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras? ¿El Gobierno Nacional está llevando a cabo la restitución de tierras despojadas como el principal mecanismo de reparación para la población desplazada?

## 1.6 ESTADO DEL ARTE

Los estudios adelantados por el Foro Nacional Ambiental son los que más han avanzado en el desarrollo de las materias que conciernen a este trabajo, sobre todo en las líneas sobre institucionalidad para la gestión ambiental, y sobre conflicto armado y medio ambiente.

Dentro del FNA se destacan los trabajos de Julio Carrizosa y Manuel Rodríguez Becerra, quienes han desarrollado estudios profundos en el área. Carrizosa en su artículo *“Algunas lecciones de la experiencia institucional ambiental colombiana”*, presenta la experiencia en Colombia, sobre el papel que han jugado las instituciones de la gestión ambiental. En el libro, editado por el FNA: *“Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia”*, bajo la dirección de Rodríguez Becerra, se hace un profundo análisis de las instituciones que conforman el SINA, desde su creación mediante la Ley 99 del 93 hasta la actualidad.

Cárdenas y Rodríguez Becerra dirigen un estudio titulado: *“Guerra, Sociedad y Medio Ambiente”*, en donde se analiza diversos aspectos sobre la naturaleza del conflicto armado y sus proyecciones en el campo; las políticas ambientales en medio de la guerra;

los impactos ambientales derivados del conflicto armado, tales como los cultivos ilícitos y la política antinarcóticos, así como un análisis del tema petrolero y los grupos étnicos.

En su ensayo "*Paz, medio ambiente y sostenibilidad*", Carrizosa hace un análisis de los temas que interrelacionan los tres conceptos, así como las ventajas que presenta su consideración conjunta, abordando los cultivos ilícitos, temas energéticos, el poblamiento y la posesión del territorio y los asuntos étnicos, a su vez presenta posibles aportes ambientales a la comprensión y a la solución del conflicto armado. En esta misma línea, María Constanza Ramírez (2003) analiza el conflicto armado y sus efectos ambientales en la Orinoquia, estudiando temas como la ampliación de la frontera agrícola, la concentración de tierras, el uso del suelo, petróleo, cultivos de coca, fumigaciones y desplazamiento.

Holguín (2002) elabora un informe sobre el estado del arte de la *Línea Guerra, Desplazados y Medio Ambiente* de Fescol, en el cual hace una revisión bibliográfica del tema de los desplazados en Colombia y presenta sugerencias para orientar las investigaciones en la materia. Trata temas relacionados con el desplazamiento, la reforma agraria y el medio ambiente, el hábitat de los desplazados en los lugares receptores y su incidencia en las ciudades, y el aspecto psicosocial de los desplazados.

En cuanto a las monografías de grado consultadas, que se acercan al objeto de estudio del presente trabajo, encontramos la de Gómez (2011) "El ordenamiento territorial como alternativa de paz en Colombia" en la que plantea, como una alternativa posible para la negociación pacífica del conflicto armado, la consideración del ordenamiento territorial expresado en la LOOT, que respete la heterogeneidad regional del país. En el proyecto de grado de Lorena Salazar (2011), denominada "Importancia del concepto de personas ambientalmente desplazadas en la política pública de atención al desplazamiento forzado", la autora propone observar a las víctimas del conflicto desde la perspectiva ambiental, para ello analiza la respuesta de la institucionalidad a través de las políticas y estrategias contra la droga y su incidencia en la población civil, como es el caso de los desplazados por causa de las fumigaciones con glifosato.

Con respecto a la situación del desplazamiento forzado en el país, los informes de la defensoría del pueblo, Acción Social, el IEPRI, la CNRR, el Centro de Memoria Histórica, han caracterizado muy bien a dicha población, y han presentado con aproximación la situación actual de la misma. También encontramos los estudios de la Universidad Javeriana y el CINEP, entre los que se destacan los del investigador Alejandro Reyes. En el 2011 la Universidad de los Andes elaboró un documento de propuestas sobre el componente de tierras en la Ley 1448 de 2011, en donde toca temas como el compás de espera, seguridad y prevención, enfoques diferenciales, modelos de desarrollo rural, proyecciones presupuestales, entre otros. Sin embargo, no obstante tocar temas de eficiencia y equidad en el desarrollo rural, las recomendaciones van más en el sentido presupuestal y de capacidad institucional del Estado, desconociendo los componentes

cultural y ambiental. Además el estudio se hace apenas expedida la Ley 1448 de 2011, sin aún haber sido reglamentada por el Decreto 4800 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011, por lo cual este análisis se hace sobre supuestos.

El valor agregado del presente proyecto de grado es que se hace un análisis integral de todos los esfuerzos llevado a cabo por el Gobierno Nacional para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, dentro de las cuales se encuentran la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, y sus decretos reglamentarios, poniendo énfasis en el componente ambiental. Este análisis se desarrolla una vez ha comenzado a andar el proceso de la restitución de tierras y en un momento en que ya se empiezan a divisar los primeros obstáculos y dificultades para llevar estos procesos a buen término. La información que se maneja en gran parte es de primera mano, o de fuentes confiables con información actualizada a la fecha, lo cual asegura que en el país todavía no se hayan adelantado trabajos con los mismos alcances que el presente. A diferencia de otros estudios, con éste se busca que el Gobierno Nacional tome decisiones en cuanto a la atención y reparación a la población desplazada, no basadas en análisis de costos financieros, sino que sean políticas públicas ambientalmente sostenibles y socialmente equitativas.

## CAPITULO 2: MARCO TEORICO

Los componentes teóricos a tener en cuenta en este trabajo serán: el neoinstitucionalismo; ambiente y cultura; desarrollo sostenible; sociología ambiental; territorio, ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental del territorio.

### 2.1 NEOINSTITUCIONALISMO

Desde el neoinstitucionalismo se reconoce la relevancia de la historia, la cultura, la tradición y otros factores que influyen en el desempeño económico de las naciones. Para este enfoque, las instituciones son consideradas como el fundamento básico del ordenamiento de la sociedad y el funcionamiento del sistema social. El neoinstitucionalismo señala que las instituciones influyen en las creencias y actitudes de los actores al crear las condiciones bajo las cuales se llevarán a cabo las relaciones sociales, e influyen en la manera en que se interpretan los procesos sociales por parte de los individuos. Todas las comunidades requieren de acuerdos formales o informales que faciliten sus relaciones sociales, y son las instituciones las normas que regulan estas relaciones (Cruz, 2006).

Como se ha mencionado anteriormente, una de las razones de la problemática ambiental en la región puede ser la debilidad institucional, es decir hay más territorio que Estado, así como la desconfianza que existe entre los ciudadanos y las instituciones establecidas, instituciones entendidas como, en el sentido que nos ofrece Douglas North, “reglas de juego en una sociedad” las cuales existen para tomar decisiones o para llevarlas a cabo, o más formalmente, “son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (...) las cuales regulan las interacciones sociales que sostienen la competencia y la cooperación. Su papel principal es la disminución de la incertidumbre de las relaciones sociales, al ser la manera en que se establecen las condiciones mediante las cuales se desarrollan los procesos de intercambio” (North, 1993).

Las instituciones pueden ser formales, las cuales se encuentran definidas en las constituciones, leyes, decretos, y demás sistemas escritos de información (derecho positivo); e informales, que comprenden los acuerdos y códigos de conducta (derecho consuetudinario) establecidos socialmente. Las instituciones en especial las informales promueven un patrón de comportamiento colectivo que expresa un compromiso universal y público, es decir que garantice una responsabilidad para supervisar y hacer cumplir las normas que rigen las interacciones sociales (Velásquez, 2008). No obstante en este trabajo se analizarán las instituciones sobre todo en el sentido formal, es decir nos referimos a las leyes vigentes y las entidades del gobierno legalmente establecidas, pero sin dejar de lado las reglas de uso y las normas sociales que rigen el comportamiento de la sociedad.

Según Losada y Casas (2008), para el neoinstitucionalismo, la investigación de los fenómenos parte de las instituciones como rasgo estructural de la sociedad, o de la forma de gobierno. Sin embargo, se postula que este análisis debe también estar informado por un escrutinio del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego, tanto individuales como grupales. Dentro de las versiones del neo-institucionalismo presentadas por estos autores, las que más se ajustan al objeto del presente trabajo son: El *institucionalismo guiado por la elección racional*, según el cual los comportamientos responden a una lógica de reglas e incentivos, en vez de normas y valores. Dentro de las instituciones, los individuos intentan maximizar su utilidad, y por eso éstas surgen para dar respuesta al problema de alcanzar cierto equilibrio en medio de un grupo de egoístas; y el *institucionalismo empírico*, que se caracteriza por analizar la estructura formal del gobierno, asumiendo que ella, de modo considerable, determina la forma como se procesan las políticas y se adoptan las decisiones gubernamentales.

Partiendo de los anteriores supuestos, en los procesos de restitución de tierras, podemos afirmar que los intereses particulares de los grandes terratenientes gremios económicos y multinacionales, han desbordado la capacidad de respuesta institucional, y han primado frente a los derechos a la restitución de la población desplazada. Existen muchos intereses en juego en la región, y la institucionalidad no ha sido capaz de subordinarlos, esto ha producido desconfianza de las víctimas y de la sociedad en general frente a las instituciones formales.

## 2.2 AMBIENTE Y CULTURA

Debido a la visión antropocéntrica que ha imperado en el mundo desde hace varios siglos ya, se ha entendido el concepto de ambiente como el entorno biofísico que rodea la actividad humana, es decir el hombre, según esta concepción, parece estar por encima del componente ambiental y lo usa para su servicio y satisfacción. La problemática nace desde la concepción que se tiene sobre el ambiente, en palabras de Leff (2003) “la crisis ambiental no es la crisis ecológica sino la crisis de la razón”. Lo ambiental va más allá de los recursos naturales, de la flora y de la fauna, como está en el ideario general, para él “el ambiente no es la ecología, sino la complejidad del mundo; es un saber sobre las formas de apropiación del mundo y de la naturaleza a través de las relaciones de poder que se han inscrito en las formas dominantes de conocimiento” (Leff, 2006).

Para Francisco González (2006), los problemas ambientales se han ubicado por fuera de la actividad social y se visualizan como problemas de o en los ecosistemas, los problemas sociales y ecosistémicos se han visto como independientes, que es el paradigma propio de la modernidad. Como se va a entender el concepto de ambiente en este trabajo, en palabras de este autor es “la forma de representarnos el resultado de las interacciones entre el sistema biofísico y el sistema cultural que han implicado históricamente diferentes tipos de configuración estructural”. Para él, el ambiente es la

expresión de la continuidad entre naturaleza y cultura y se debe entender como una construcción de carácter social e histórico.

La cultura es el resultado de la evolución biológica de la especie humana, ésta construye instituciones y sistemas de normas de conducta, materiales o simbólicas, lo cual constituye la estrategia adaptativa para garantizar su supervivencia. De lo anterior se concluye que la problemática ambiental es “el resultado de las interacciones entre los procesos sociales y los procesos ecosistémicos, y no puede ser abordada por fuera de la cultura de dichas poblaciones, ya que ésta condiciona la forma como cada individuo o sociedad se relaciona con su entorno, y por ende dependiendo de esta interacción los problemas van a ser diferentes, y su solución debe ser particular dependiendo de cada caso” (González L. de G., 2006).

Para Etter y Villa (2001) “los grupos humanos se articulan a la base biofísica de los ecosistemas mediante los recursos que utilizan, y el mundo simbólico creado alrededor de éstos”. Por lo cual no se puede separar los sistemas biofísicos de los sistemas socioculturales.

Por último, hay que tener una visión mucho más amplia de lo que es la cultura, ésta no es simplemente las expresiones artísticas, el lenguaje, la religión o los simbolismos propios de una población determinada, sino que también está constituida por las formas como interactúan los seres humanos, o por los tipos de sistemas de producción que lleven a cabo. Ambiente y cultura conforman una dualidad indivisible puesto que, cada uno condiciona y a su vez es condicionado por el otro. “Todas las culturas se generan a partir de unas condiciones muy concretas, en lugar y tiempo específicos en un ecosistema” (González L. de G., 1999). Por ello es tan importante considerar el desarraigo cultural como uno de los principales problemas ambientales que produce el desplazamiento forzado.

### **2.3 DESARROLLO SOSTENIBLE**

El concepto de desarrollo como lo conocemos hoy, ha sido reducido por la economía al mero crecimiento económico, dejando de lado aspectos culturales, morales, políticos, autóctonos, biofísicos, entre otros, en este sentido, los países poco industrializados pero con enormes riquezas naturales, se constituyen como “subdesarrollados”, con todas las connotaciones negativas que esto conlleva, desmeritando su propia cultura e historia, e imponiéndole un modelo foráneo al cual nunca han estado familiarizados. Con la excusa de la globalización se ha querido implementar o imponer sistemas occidentales en el mundo entero, sin reconocer las diferencias estructurales de cada región.

No obstante el desarrollo así concebido no es sostenible en el tiempo, ya que el ser humano en aras de mejorar su calidad de vida ha superado la capacidad de resiliencia del

ecosistema terrestre, es decir, ha tomado recursos naturales a una velocidad superior de la que la naturaleza tarda en recuperarse. En palabras de Francisco González “basamos nuestra posibilidad de supervivencia dominando y transformando los ecosistemas (...) para garantizar la producción de alimentos talamos la selva e introducimos cultivos de especies foráneas y ganado (...) nos apropiamos del espacio y el tiempo, hasta que agotamos el recurso o la oferta natural (...) nuestro aparato cultural basado en la acumulación, el consumismo y la depredación es definitivamente insostenible” (González L. de G., 1999). En este sentido Marvin Harris afirma que nuestro modelo de desarrollo y nuestro paradigma cultural fracasó, y ya alcanzó sus límites de crecimiento “nadie puede negar que hoy vivimos mejor de lo que vivieron nuestro bisabuelos el siglo pasado”, la pregunta que se hace este autor no es si los beneficios de este modelo de desarrollo son reales sino si son permanentes y si lo son para todo el mundo de manera equitativa (Harris, 1986).

De ahí surge el concepto de desarrollo sostenible, que en su definición más aceptada es "mejorar la calidad de la vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan" (UICN, 1991). El informe Brundtland define el desarrollo sostenible como "aquellos procesos que permiten satisfacer las necesidades actuales, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras" (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1988). El desarrollo sostenible se formuló como un tipo diferente de crecimiento que no daña el ambiente y que además brinda bienestar a toda la población.

En Colombia, el concepto de desarrollo sostenible se lo ha tomado como la “negociación, la concertación y el imperativo político por evitar escenarios de suma cero, buscando la articulación entre el beneficio económico-social y la conservación de unas condiciones ambientales que permitan, en el tiempo, mantener beneficios en todas las dimensiones del desarrollo” (Contraloría General de la República, 2011).

En cuanto a las dimensiones del Desarrollo Sostenible encontramos la social, la económica, la ambiental y la política-institucional. La dimensión social se refiere al conjunto de relaciones sociales y económicas que se establecen en cualquier sociedad y que tienen como base la religión, la ética y la propia cultura. La dimensión político-institucional por su parte, considera la estructura y el funcionamiento del sistema político, ya sea en el orden nacional, regional o local; La dimensión económica está relacionada con la capacidad productiva y con el potencial económico de las regiones y microrregiones, vista desde una óptica multisectorial. Por último la dimensión ambiental, es aquella que presta atención primordialmente a la biodiversidad, y en especial a los recursos como el suelo, el agua y la cobertura vegetal, factores que en el corto plazo determinan la capacidad productiva de determinados espacios (Instituto Interamericano de Cooperación para el Agro, 2001).



En conclusión, no podemos pensar en un tipo de desarrollo que escinda naturaleza y sociedad. El desarrollo es la capacidad de una sociedad para maximizar sus potencialidades, las cuales están representadas en su patrimonio biofísico y cultural, para garantizar su permanencia espacial y temporal, satisfaciendo equitativamente las necesidades de su población (González L. de G., 2006). En pocas palabras el desarrollo no solo debe ser ambientalmente sostenible sino también socialmente equitativo.

Sin embargo es difícil hablar de “desarrollo sostenible” si continúa predominando el paradigma del crecimiento económico, que posiciona a los temas ambientales en una situación secundaria. En un modelo económico como el que impera en nuestros días es fácil deducir que lo ambiental está supeditado a lo económico, en otras palabras, los beneficios propios de los servicios ecosistémicos, muchas veces, erróneamente son valorados en términos monetarios para poder calcularlos dentro de las leyes del mercado, así que cuando los beneficios económicos derivados, bien sea de la industria, del agro, del sector de la minería o de los hidrocarburos, superan en beneficios económicos a aquellos derivados de la conservación de determinado ecosistema, la decisión de los gobiernos será optar por la primera opción, es decir, incrementar sus ingresos al máximo posible (Rodríguez-Becerra, 2008).

## **2.4 SOCIOLOGÍA AMBIENTAL**

Se entiende por sociología la ciencia que estudia la naturaleza, causas y efectos de las relaciones que se establecen entre los individuos organizados en sociedad, su objeto son las relaciones sociales, las transformaciones por las que pasan esas relaciones, así como las estructuras, instituciones y costumbres en que se originan ellas. En este sentido, la sociología ambiental “toma como objetos de interés las unidades sociales con su carácter particular de conocimiento político ambiental, tratando de aproximar el estudio del sistema de organización social y la incidencia de lo colectivo en el fenómeno ambiental a fin de comprender el espíritu ecológico como resultado de la combinación de las distintas sensaciones que genera la constatación del deterioro ambiental, y asumir la experiencia ecológica a partir de la destrucción del entorno objetivo” (Narváez, 2004).

En síntesis la sociología ambiental estudia los conflictos socio ambientales producto de la interacción entre los sistemas sociales y los sistemas ecológicos, teniendo presente que hasta la más mínima acción llevada a cabo por el ser humano que vive en una sociedad organizada tiene un impacto sobre el medio ambiente. Se hará énfasis en el conflicto entre desarrollo económico y deterioro ambiental, el cual ya se mencionó anteriormente, así como la situación de conflicto armado y pobreza extrema y sus efectos en dicha problemática.

## **2.5 TERRITORIO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO**

Cuando hablamos de territorio, lo entendemos, no simplemente como el soporte físico de las actividades sociales, económicas y culturales del ser humano, sino también como el elemento integrador y estructurante de los objetivos y políticas públicas, de igual forma que la acción y gestión que sobre éste ejercen los actores sociales y económicos, quienes con sus dinámicas configuran los espacios geográficos de la Nación (Ministerio del Medio Ambiente, 1998).

El Ordenamiento Territorial por su parte, se entiende como una política de Estado y un proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental. El ordenamiento territorial orienta los procesos de ocupación de los territorios mediante el análisis de la disposición de los diferentes elementos que lo conforman y transforman, con la perspectiva de planificar e intervenir situaciones y tendencias existentes que resulten adversas al desarrollo y a la calidad de vida de sus habitantes, y en la búsqueda de mejores condiciones de desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2007)

Por otro lado, la Ley 99 del 93 en su artículo 7° define el Ordenamiento Ambiental Territorial como la “función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible”. Así, el Ordenamiento Ambiental del Territorio es un componente de importancia prioritaria en la elaboración del Ordenamiento Territorial, en aras de avanzar hacia el Desarrollo Sostenible y por ende, la orientación de los procesos de uso y ocupación del territorio deberá ser evaluada teniendo en consideración los impactos e implicaciones en los ecosistemas (MMA, 1998).

En concordancia con lo anterior, el artículo 5 del Decreto 388 de 1997, señala que el ordenamiento del territorio municipal y distrital “comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

### CAPÍTULO 3: CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN

Como se explicó previamente, aunque el trabajo se fundamenta en la respuesta institucional del Gobierno Nacional a la problemática de la población en situación de desplazamiento, a través de las políticas públicas, leyes y decretos que emite el Ente Central, de aplicación e impactos en todo el territorio nacional, el proyecto de grado se centrará en el Departamento del Meta, más que para arrojar conclusiones precisas para este departamento, se hará con la finalidad de hacer más fácil la explicación de las dinámicas que se presentan en un territorio determinado, los actores intervinientes en la problemática, así como el impacto de las políticas gubernamentales.

#### 3.1 DESCRIPCIÓN DE LA ORINOQUIA COLOMBIANA

La Orinoquía se la define como: “Cuenca hidrográfica binacional colombo-venezolana, donde se localiza la red fluvial que recoge la mayor proporción de las aguas corrientes del norte de Suramérica, las cuales fluyen hacia el este y drenan tierra de los ecosistemas de los macizos guyaneses, las cordilleras andinas, las montañas de la costa y las planicies de los llanos, a través de una serie de capturas de miles de tributarios, desde su nacimiento en la Sierra Parima hasta su desembocadura deltaica en el Océano Atlántico, reprocesados por la influencia de los ecosistemas ribereños inundables en las planicies de inundación actuales a lo largo de paisajes fluviales” (Lasso, Usma, Trujillo y Rial, 2010).

La cuenca del Orinoco tiene una extensión de 991.587 Km<sup>2</sup>, de los cuales 644.423 Km<sup>2</sup> (65%) se encuentran en territorio venezolano y en menor proporción, 347.713 Km<sup>2</sup> (35%), en la parte colombiana. El río Orinoco, considerado como el tercer sistema más importante del mundo, es una de las regiones biológicamente más ricas del planeta. Se calcula 3.424 especies de plantas vasculares registradas, más de 1.000 especies de peces, 48 especies de anfibios de las cuales 6 de ellas son endémicas, aproximadamente 107 especies de reptiles, así como una gran cantidad de aves, se destaca el pavón moquiamarillo, y de mamíferos, dentro de los cuales sobresale el chigüiro. En la Orinoquia colombiana existe un total de 154 ecosistemas naturales, los cuales abarcan el 79,1% de la superficie total, sumados a éstos encontramos 49 ecosistemas transformados, que corresponden al 20,9% restante (Correa, Ruiz y Arévalo, 2005).

Además de la enorme biodiversidad, esta región posee diversos servicios ambientales. Manuel Rodríguez Becerra, en el estudio que hace sobre la Orinoquia, resalta entre los más importantes aquellos asociados a la regulación de los ciclos del agua. En esa función, los páramos, las selvas andinas, los humedales y las grandes superficies inundables desempeñan un papel central. La región contiene 32,4% de las existencias de agua del país, 36% de los ríos con caudal superior a 10 m<sup>3</sup>/seg y 38,7% de las microcuencas. La región orinocense es considerada como una de las principales fabricas de agua del mundo. Otros servicios ambientales son los alimentos provistos por los

agroecosistemas manejados o los que se extraen de las áreas más naturales, como la madera, las fibras, las gomas, las tinturas, las medicinas, la fauna, y los recursos pesqueros (Rodríguez-Becerra, 2009a).

### 3.2 USOS DEL SUELO EN LA ORINOQUIA

El estudio realizado por Romero (2004), refleja que la ganadería es la que más extensión posee de la Cuenca, ocupa un total de 3.381.867 ha, seguido de el cultivo de arroz con 110.957 ha, los cultivos de palma ocupan 74.623 ha, los cultivos de café 11.785 ha, los cultivos mixtos (plátano, yuca, cítricos, caña de azúcar, hortalizas, frutales varios, papa, etc.) tienen una extensión de 722.153 ha, las plantaciones forestales (pinos, eucaliptos, caucho, etc.) ocupan 12.421 ha. Las áreas con predominio de vegetación secundaria (zonas de rastrojos y bosques intervenidos y secundarios de baja altitud) tienen una extensión de 754.109 ha. Finalmente, las áreas con predominio de cultivos y pastos (es decir, donde se confunden potreros para ganadería con parcelas de cultivos anuales o semiperennes) ocupan 976.810 ha.

El grado de intervención de tierras en la Orinoquia es muy alto, 5.337.784 hectáreas presentan tierras intensamente transformadas, equivalente al 30.3% del territorio regional, este fenómeno ocurre principalmente en el piedemonte llanero de los departamentos de Meta y Casanare. La actividad que más ha transformado los ecosistemas naturales de esta región natural es la ganadería extensiva, con dos elementos altamente transformadores: la incorporación de ganado vacuno y los pastos introducidos, debido a que los pastos nativos no proporcionan los requerimientos alimenticios de estos animales. Los parches producidos por esta actividad son muy notorios en toda la vertiente oriental de la Cordillera Oriental, en ecosistemas andinos (26.400 ha transformadas), subandinos (38.100 ha) y páramos (65.500 ha), lo cual genera la fragmentación de los ecosistemas e interrupción de los procesos ecológicos (Romero, 2004).

Los agroecosistemas de palma también han sido un elemento altamente transformador de los ecosistemas naturales de la Orinoquia. Estos cultivos se empezaron a desarrollar en la región desde los años sesenta y principalmente se han desarrollado en los departamentos de Meta (4.120 ha) y Casanare (8.800 ha). Los biomas más afectados son el piedemonte Meta, piedemonte Arauca-Casanare, llanuras aluviales y Ariari-Guayabero (Romero, 2004).

Como lo afirma Manuel Rodríguez Becerra (2009a): “El sector palmero en la región ha influido en la gestación de procesos que hoy le preocupan, entre los cuales están la especulación sobre el precio de las tierras, los cambios demográficos y el crecimiento desordenado de los poblados y ciudades que han resultado como consecuencia de la creciente afluencia de personas a la región. En la Orinoquia existe evidencia de prácticas agronómicas, especialmente en relación con el drenaje de suelos que, de generalizarse, podrían constituirse en amenazas para la estabilidad de los ecosistemas regionales.

Además, en ausencia de un ordenamiento territorial efectivo, la consolidación de grandes extensiones alrededor de determinados núcleos podría constituirse en amenaza para la conservación de los ecosistemas regionales”.

El agroecosistema arrocero se caracteriza por la perturbación total del ecosistema natural, por medio de la adecuación de tierra para cultivos mecanizados y con alta tecnificación de tipo transitorio, alternándose con cultivos como soya, maíz, sorgo, maní o algodón. En el piedemonte Meta-Casanare existen aproximadamente 48.300 ha (Romero, 2004).

De estas tierras intervenidas en la región, el 67,7% presentan un uso adecuado de acuerdo a la vocación y uso principal recomendado, principalmente en zonas con vocación pecuaria y agroforestal, las cuales actualmente están dedicadas a actividades de pastoreo extensivo. Los conflictos de uso por sobreutilización en la región se presentan en una extensión de 1.392.206 ha, correspondientes al 7,9% del área regional, localizados principalmente en el piedemonte llanero del Meta (Puerto López y Granada) y del Casanare. Por otra parte los conflictos por subutilización se dan en el 22,7% del territorio de la Orinoquia (3.993.972 ha), de las cuales 274.873 ha son subutilizadas severamente (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2002).

Se podría decir que en la actualidad, la subutilización es uno de los principales problemas que tiene el campo en Colombia y en especial la región de la Orinoquia, por ello las soluciones, tanto para enfrentar la problemática social como la ambiental, deben partir de este punto. Como lo afirman Ramírez y Vidal (2003), la subutilización tiene su origen en diversos fenómenos como son: “La concentración de la tierra en manos de unos pocos, con predios de gran extensión o latifundios; el desplazamiento forzado generado por la violencia, el cual ha obligado a muchos campesinos a abandonar sus predios, los cuales en su mayoría han sido utilizados para fines lícitos o ilícitos pero ambientalmente insostenibles, como la ganadería extensiva o los cultivos de coca; la no implementación de tecnologías agropecuarias concordantes con las condiciones biofísicas y socioeconómicas del sector rural; y finalmente por el mismo modelo de desarrollo, que no incentiva, en la práctica, ni lo ambiental ni lo agrícola”.

### **3.3 DEPARTAMENTO DEL META**

El Departamento del Meta se encuentra ubicado en el centro-oriente del país, perteneciendo la totalidad de su territorio a la Región Natural de la Orinoquia colombiana. Limita con los Departamentos de Cundinamarca, Casanare, Vichada, Huila, Caquetá y Guaviare, cuenta con una extensión territorial de 85.635 km<sup>2</sup> representando el 7.5% del territorio nacional. En cuanto a lo fisiográfico, se reconocen tres regiones que conforman el territorio departamental. La primera, al occidente del Departamento, la constituye la parte montañosa representada por el flanco oriental de la cordillera Oriental, con alturas que alcanzan los 4.000 metros sobre el nivel del mar; La segunda, correspondiente al

pedemonte o el área de transición entre la cordillera, la llanura, y la serranía de La Macarena; Finalmente la tercera, la planicie, con alturas que no sobrepasan los 200mts sobre el nivel del mar y ubicada en el centro y oriente del Departamento (Rodríguez Múnera, 2006).

Geográficamente, los 29 municipios que tiene el Meta se encuentran divididos en tres regiones, más la Capital Villavicencio en la cual habita cerca del 50% de la población total del Departamento. La Región Del Ariari, a la cual pertenecen los Municipios de El Castillo, El Dorado, Fuente de Oro, Granada, La Uribe, Lejanías, Mapiripán, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vista Hermosa; La Región del Piedemonte, que es conformada por Acacías, Barranca de Upía, Castilla La Nueva, San Luis de Cubarral, Cumaral, El Calvario, Guamal, Restrepo, San Carlos de Guaroa, San Juanito y San Martín; Finalmente, la Región Del Río Meta, integrada por los Municipios de Cabuyaro, La Macarena, Puerto Gaitán y Puerto López (Gobernación del Meta, 2011).

### **3.3.1 DEMOGRAFÍA**

El Departamento tiene una población proyectada (2011) de 888.765 habitantes, de los cuales 222.901 pertenecen a la población rural; la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (2010) constituye el 25.03%; la población bajo la línea de pobreza (2005) alcanza el 44.83% y bajo la línea de indigencia (2005) el 12.21%; la tasa de desempleo (2004) es de 9.4%. Cabe resaltar que los 4 indicadores están por debajo del promedio nacional. La tasa de analfabetismo es superior al promedio nacional, 7.3% frente al 2.03% del promedio nacional, al igual que el déficit de cobertura en salud, con un 30.07%, frente al 29.24% nacional (Gobernación del Meta, 2011).

Según cifras del DANE, el 2,5% de la población del Departamento se auto-reconoce como raizal, palenquero, negro, mulato, afro colombiano o afro descendiente, y se encuentra ubicada en los municipios de San Carlos de Guaroa, Barranca de Upía, Puerto López, Granada, Acacías, Villavicencio, Cumaral, Fuente de Oro, Cabuyaro, Vista Hermosa, San Martín, Puerto Concordia, Puerto Rico, y Puerto Lleras. En cuanto a indígenas, el 1,2% de la población metense se ubica como parte de este grupo poblacional, y ocupan el 2,6% del área departamental. El Censo de 2005 realizado por el DANE registró 8.398 indígenas, principalmente Sikuanis y además de las etnias nativas Guayabero, Achagua, Piapoco y Sáliba y de algunas comunidades Nasa, Embera y Pijao, los cuales se encuentran ubicados principalmente en los municipios de Puerto Gaitán, Puerto López, Mapiripán, Uribe, Puerto Concordia, Mesetas, La Macarena, Villavicencio y Granada (Gobernación del Meta, 2011).

### **3.3.2 ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES**

Al igual que la Región de la Orinoquia, la riqueza hídrica y la biodiversidad son dos grandes potencialidades del Meta. El Departamento es drenado por 18 grandes sistemas hidrográficos, encontramos numerosos ríos de gran caudal, como el Meta, Gabarra, Duda, Manacacías, Yucao, Guatiquía, Guayuriba, Ariari, Guacavía, Apopiris, Vichada y Guaviare (Ver Anexo 2: Mapa de Cuencas Hidrográficas, IGAC 2004).

Tiene las áreas protegidas del Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos, el Parque Nacional Natural Chingaza, el Parque Nacional Natural Sumapaz, el Parque Nacional Natural Tinigua y el Parque Nacional Natural Sierra de La Macarena (Ver Anexo 3: Mapa Áreas sujetas a Normatividad Especial, IGAC 2004). Existen 18 Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC) en el Departamento, las cuales ocupan un espacio de más de 20.000 hectáreas. En el Meta encontramos 570 especies de plantas, 232 especies de aves, 34 especies de mamíferos, 56 especies de peses y 18 especies de reptiles y anfibios (Peñuela, L., Castro, F., Ocampo-Peñuela, N, 2011). El Meta es el Departamento con mayor número de biomas con 17 y de ecosistemas con 95 (Romero, 2004).

Sin embargo, a pesar toda la riqueza natural del Departamento, se presenta una grave problemática ambiental en cuanto a la afectación a sus recursos naturales, principalmente por la intervención antrópica y el consecuente mal uso del suelo y falta de planificación territorial. Un estudio llevado a cabo por el IGAC (1983-2003), arroja resultados alarmantes: en cuanto al área de vegetación de sabanas encontramos que en 1983 era de 3.878.787 ha, mientras que para el 2003 tan solo era de 2.929.631 ha, una diferencia de 949.156 ha, principalmente originado por el aumento de la agricultura comercial y la ganadería semiintensiva. La superficie cubierta por bosque de la altiplanicie plana a disectada sin intervención en 1983 era de 1.432.516 ha, y en 2003 de 946.061 ha, una pérdida de 486.455 ha, causado principalmente por el pastoreo extensivo y la agricultura tradicional. En cuanto al área de vegetación de bosques en la Cordillera Oriental, en 1983 se contaba con una extensión de 494.117 ha y en 2003 de 396.655 ha, disminuyendo su área en 97.462 ha, por las mismas causas del anterior. En lo referente a los bosques de la Macarena, para 1983 tenían una extensión de 473.243 ha y pasó a 200.873 ha, una reducción de 272.370 ha. Finalmente la cobertura total del bosque natural en 1983 era de 2.399.876 ha, y para el 2003 era aproximadamente de 1.543.589 ha, es decir, en apenas 20 años se han deforestado 856.287 hectáreas de bosque natural, lo cual entre otros problemas ha afectado la oferta hídrica del Departamento (Gobernación del Meta, 2004).

### **3.3.3 ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USOS DEL SUELO**

La distribución de las tierras en el Departamento del Meta es la segunda más desigual del país, solamente superado por el Chocó. Se evidencia una alta concentración de las tierras en manos de unos pocos, ya que más del 80% de su superficie catastral corresponde a predios de 200 o más hectáreas, pertenecientes solamente al 10% de los propietarios del Departamento (Rodríguez Múnera, 2006).

La Encuesta Nacional Agropecuaria de 2001, con una superficie planimetrada de 8.563.500 ha, arrojó los siguientes resultados para el Departamento del Meta: Bosques no colonizados (2.017.757 ha), bosques colonizados (976.505 ha), eriales y similares (2.548 ha), cuerpos de agua (53.293 ha), superficie urbana y semiurbana (9.353 ha), cultivos transitorios y descanso (201.518 ha), cultivos permanentes (109.282 ha), pastos (3.987.355 ha). En cuanto a la superficie del uso del suelo, según la Encuesta Nacional Agropecuaria del 2008 citada por Rodríguez Becerra (2009a), para una superficie total de 5.358.523 ha, se identificó que para uso agrícola están destinadas 289.745 ha (5,41%), para uso pecuario 4.682.016 ha (87,38%), para bosques 319.738 ha (5,97%) y para otros usos 78.024 ha (1,46%). Lo que evidencia la mala distribución de las tierras y el mal ordenamiento territorial del Departamento en cuanto al uso del suelo, siendo la ganadería extensiva uno de los principales agravantes de la problemática ambiental y social en el campo.

En cuanto a los conflictos de uso, es decir la incompatibilidad que existe entre su uso actual y el uso que debería tener según su vocación natural, el estudio llevado a cabo por la Gobernación del Meta y el IGAC (2004) muestra que el 35% (2.986.300 ha) del total de la superficie del Departamento, son áreas en las cuales su uso actual es acorde con su vocación natural, éstas principalmente corresponden a zonas cuya vocación es la conservación, protección y regeneración de la vegetación natural, y algunas áreas de ganadería semiintensiva, en el piedemonte y la altiplanicie. Por otro lado, el grado de intervención de las tierras es muy alto, el cual representa el 48,8% (4.170.000 ha) de las tierras del Departamento del Meta, principalmente son áreas cuya vocación es la conservación, protección y regeneración de la vegetación natural y actualmente su uso es de pastoreo extensivo y agricultura tradicional (Ver Anexo 4: Mapa de Conflictos de Uso de las Tierras. IGAC, 2004).

También existen conflictos por la subutilización, es decir que su empleo actual está por debajo de su vocación, y sobreutilización, que su uso no se ajusta a las limitaciones impuestas por la naturaleza. En cuanto al primer fenómeno se estima que “el 14.3% del territorio (1.225.700 ha), principalmente son tierras cuya aptitud es agrosilvopastoril con protección del bosque natural, y en la actualidad su uso es de ganadería extensiva con pastos enrastrados, cultivos y relictos de bosque, y agricultura tradicional, los cultivos recomendados para estas zonas deben ser semipermanentes y perennes, y ganadería semiintensiva con pastos mejorados. En referencia a la sobreutilización, aproximadamente el 1,9% de las tierras del Departamento (164.200 ha) sufren este fenómeno. Principalmente se refiere a zonas en donde en la actualidad son utilizadas con agricultura intensiva y cultivos tradicionales, y cuya vocación es la ganadería semiintensiva con pastos mejorados y de corte, con protección de la regeneración natural” (Gobernación del Meta, 2004).

### **3.3.4 ECONOMÍA**



El sector del comercio y los servicios constituye el renglón más importante en su estructura económica, en especial en el piedemonte (Gobernación del Meta, 2004).

El sector agropecuario es una de las principales actividades económicas en el territorio. Cabe resaltar que el Departamento del Meta basa su actividad productiva principalmente en el mercado de la Capital del país, del cual es el principal abastecedor de bienes primarios. El Meta posee una ganadería de tipo extensivo, y se constituye como el tercer productor a nivel nacional de ganado bovino (1.470.750 animales), de la misma forma se ha convertido en el principal productor de soya (53, 4% de la producción nacional), arroz seco (42,5% del total nacional) y palma africana (24,3% de la producción total del país), además cuenta con grandes cultivos de plátano, maíz, cacao, café, algodón, caucho, sorgo, frijol, cítricos y otros frutales. La piscicultura, se desarrolla en ríos y estanques artificiales de donde se obtiene una pesca de bagres, blanquillos, bocachicos y cachamas. El sector industrial aunque es pequeño (0,23% del total nacional) en los últimos años ha tenido un crecimiento notable (Rodríguez Múnera, 2006), según los datos del Sistema de información del Departamento, la industria del Meta se ocupa principalmente en la elaboración de bebidas, extracción y refinación de aceite de palma, trilla de arroz, así como actividades metalmecánicas y de productos para construcción (Gobernación del Meta, 2011).

La minería y el sector de hidrocarburos son fuente importantes de recursos para el Meta. La extracción de petróleo, con un 98%, representa la mayor actividad minera del Departamento, seguida por la de gas en pequeña escala en los campos de Apiay y Castilla, y la de sal, en el municipio de Restrepo. En el sector de los hidrocarburos, encontramos que, en los dos últimos años, la producción de petróleo en el Departamento se ha posicionado en el primer lugar a nivel nacional, con 156.875 barriles de crudo diarios, superando a departamentos como Arauca y Casanare quienes gozaban de esta posición en las décadas del 80 y 90 respectivamente (Gobernación del Meta, 2011).

La infraestructura también juega un papel importante en la economía del Meta, en los próximos años en el Departamento se harán nuevas obras civiles, el mejoramiento de la red vial y la ampliación de la electrificación rural y urbana, en donde la megaobra de la doble calzada entre Bogotá y Villavicencio es una de las prioridades en este sector, de igual manera la construcción de viviendas de alto costo también ha crecido en forma sostenida en los últimos años. Finalmente, es importante mencionar que en los últimos años el Departamento se ha convertido en un atractivo destino turístico a nivel nacional (Gobernación del Meta, 2004).

### **3.4 REGALÍAS**

Con respecto al tema de las regalías, éstas se constituyen en uno de los temas que despiertan mayor polémica en el debate nacional, sobre todo en este momento, con la nueva Ley de Regalías, sancionada el 22 de mayo de 2012, por el Presidente de la

República, Juan Manuel Santos, la cual reforma el proceso mediante el cual se distribuyen los dineros de las regalías, dejando prácticamente en manos del Gobierno Central su manejo y reparto. Para el Ejecutivo, con la reforma al Sistema General de Regalías, se logra una distribución masiva de los recursos que provienen de la explotación de petróleo, de gas y minerales. En ese sentido, todos los municipios del país se verán beneficiados con fuentes de ingreso para invertir en el desarrollo de sus comunidades.

Según el Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry “la iniciativa aprobada permitirá que 343 municipios de los más pobres del país, de las categorías, cuarta, quinta y sexta donde las necesidades básicas insatisfechas se encuentran por debajo del 35%, reciban al menos 120.000 millones de pesos para el desarrollo de obras prioritarias”<sup>1</sup>. Por su parte el Ministro de Minas y Energía, Mauricio Cárdenas afirmó que “la ley de regalías también exige que haya un ahorro gigantesco de recursos. Cerca del 40% va a ser ahorrado. También exige que un 10% de los recursos se inviertan en las actividades de ciencia y tecnología para que vayamos preparando a los demás sectores de la economía colombiana”<sup>2</sup>.

Sin embargo, para los departamentos productores como el Meta, es algo injusto que los despojen de parte de esos recursos, ya que por medio de ellos es que el Departamento hace sus inversiones en salud, educación, infraestructura, agua potable y saneamiento básico, entre otros sectores. Sumado a esto, con los recursos de las regalías, las regiones productoras deben mitigar los impactos ambientales negativos de la explotación petrolera y minera, además de los fenómenos económicos y sociales que se presentan con los procesos de exploración y explotación de hidrocarburos, ya que con éstos aumentan los procesos de migración y por ende las demandas sociales y otras manifestaciones que tienen que ser atendidas por las autoridades municipales y departamentales.

### 3.5 MAPA DE ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN EL DEPARTAMENTO

Como se mencionó anteriormente, en el Departamento del Meta encontramos muchos actores que intervienen en la problemática ambiental. Por un lado están los grupos económicos, como los palmeros, los arroceros, los ganaderos, los petroleros, los mineros y las multinacionales que hacen presencia en el territorio; Están las autoridades ambientales, representadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Cormacarena, y los Entes Territoriales, Gobernación y alcaldías; Las Instituciones estatales

---

<sup>1</sup> Ver **Senado aprobó conciliación de nueva Ley de Regalías**. El Espectador 2 de Mayo de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-343328-senado-aprobo-conciliacion-de-nueva-ley-de-regalias> Recuperado el 21 de mayo de 2012.

<sup>2</sup> Ver: **Reforma al sistema de regalías, el mejor camino para asegurar que la locomotora Minero-Energética genere bienestar a todas las comunidades**. Ministerio de Minas y Energía 22 de Mayo de 2012. Disponible en: [http://www.minminas.gov.co/minminas/index.jsp?cargaHome=2&opcionCalendar=4&id\\_noticia=1489](http://www.minminas.gov.co/minminas/index.jsp?cargaHome=2&opcionCalendar=4&id_noticia=1489) Recuperado el 22 de mayo de 2012.

que entran en conflicto sobre el uso del suelo son el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además del Ministerio de Hacienda por el tema de las regalías y el Ministerio de Defensa por el control del territorio. En este sentido también hacen parte del mapa de actores la Fuerza Pública, la guerrilla (principalmente las Farc), los paramilitares y las Bacrim. Finalmente, hacen presencia las diferentes organizaciones de la sociedad civil, tales como las ONG ambientales, ONG de víctimas y Asociaciones por la restitución de tierras.

Todos estos actores, con intereses muchas veces contrapuestos, luchan por maximizar sus beneficios, en una disputa por recursos escasos, siendo la posesión del territorio el objetivo principal. Las confrontaciones no se dan simplemente entre los diferentes grupos de actores, sino también al interior de éstos, por ejemplo, dentro del Gobierno es evidente la disputa entre los ministerios de Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el de Agricultura y Desarrollo Territorial, en la definición de la vocación y los usos del suelo.

#### CAPÍTULO 4: INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

La importancia de este capítulo radica en el hecho de hacer evidente que Colombia cuenta con toda una batería legislativa e institucional para llevar a cabo una adecuada gestión ambiental, sin embargo como se demostrará, por falta de voluntad política, por la situación de conflicto armado que enfrenta Colombia, entre otras razones, el ambientalismo no ha ocupado el lugar preponderante que debería ocupar dentro del Gobierno Nacional.

Se puede afirmar que Colombia, al igual que muchos países de la región, se caracteriza por tener un Estado débil y una sociedad civil fragmentada. Como lo afirma Orjuela (2000) el Estado se define como la institución que, por medio del monopolio del uso legítimo de la fuerza y de la producción de regulaciones, integra la sociedad y el territorio nacional, media los conflictos sociales y asegura la coordinación sistémica de la sociedad, sin embargo el Estado colombiano no integra ni cohesiona la población ni el territorio, y ha reducido su capacidad para mediar y canalizar los conflictos y tensiones sociales.

Muchos de los conflictos sociales y ambientales de la actualidad son producto de una profunda crisis de legitimidad y liderazgo sufrida por el Estado, la cual “se ha traducido en altos niveles de violencia, falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y falta de un proyecto político claro y amplio, en el cual converjan los diferentes intereses sociales. Dichos conflictos en un gran número de ocasiones son resueltos al margen de las instituciones públicas, lo cual es la causa del surgimiento de distintas formas de lo que se ha denominado “parainstitucionalidad”, entre los que tenemos a los narcotraficantes, los movimientos guerrilleros, los grupos de justicia privada o las autodefensas, entre otros actores de la sociedad civil que, dentro de la legalidad o fuera de ella, toman decisiones por fuera de las instituciones diseñadas para ello” (Orjuela, 2000).

Los ciudadanos no tienen confianza en la legalidad ni en las instituciones, ya que el Estado no es capaz de garantizar la seguridad en el orden cotidiano. Como lo señala Fernando Escalante la fortaleza del Estado no solamente está en que tenga el monopolio de la violencia y la capacidad coercitiva, sino también el cumplimiento más o menos regular de la legalidad. “Un Estado es fuerte cuando la lógica desplegada a través de las instituciones logra imponerse con razonable facilidad, por encima de los poderes fácticos o la influencia personal de la clase política. Por otro lado es débil, cuando ella resulta subordinada a cualquier otro interés. Innumerables empresas, de todos los sectores, han prosperado durante décadas en América Latina, debido a la facilidad con que la lógica estatal puede ser subordinada a intereses particulares y su incapacidad para hacer cumplir las leyes. Colombia es un caso ejemplar en donde la economía va bien y el país mal” (Escalante, 2008).

De igual forma, el fenómeno del conflicto interno colombiano, implica que las instituciones sufran procesos de descomposición, tanto en el nivel local, sobre todo en las regiones en donde el conflicto se presenta con mayor intensidad, como en el nacional, así lo muestran la expansión de la corrupción y la crisis de la representación política (Pécaut, 2008).

Por otro lado, en cuanto a la incidencia de los temas ambientales dentro de la institucionalidad establecida, a pesar de que en la última década lo ambiental ha permeado algunas esferas de la acción estatal y de la política pública, este intento de integración de la dimensión ambiental en las políticas fundamentales y en las políticas sectoriales sigue siendo mínimo, debido a que los decisores políticos y privados claves, continúan considerando lo ambiental como una restricción al desarrollo, y por lo tanto un asunto de baja prioridad cuando se busca lograr decisiones estratégicas concernientes a alcanzar el desarrollo económico. Como lo afirma Narváez (2004) “en un mundo regido por la racionalidad neoliberal capitalista, los principios de la economía de mercado ofrecen grandes resistencias para la adopción de políticas ambientales ambiciosas”.

Nuestra Carta Política asume el Desarrollo Sostenible como un propósito nacional y señala la obligación del Estado de emprender acciones en esta dirección, de esta forma se pretende alcanzar 3 grandes objetivos: Crecimiento Económico, Equidad Social y Sustentabilidad Ambiental. Sin embargo, estos objetivos estrechamente ligados carecen de un sistema de evaluación común, por lo tanto, las decisiones que se están tomando no arrojan los resultados esperados ya que no se tiene en cuenta todas las variables, sobre todo las sociales y ambientales, por lo cual es menester que el Estado garantice el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el mantenimiento del patrimonio natural de la Nación, como condición para alcanzar el Desarrollo Sostenible (Ministerio del Medio Ambiente, 1998).

Por otra parte, la debilidad institucional en materia ambiental también se hace evidente por la falta de voluntad política de las elites que están en el poder, reflejada en forma muy clara en la asignación de recursos que el Estado destina a los temas ambientales, siendo el presupuesto para lo ambiental muchísimo menor que el asignado para otros ministerios, como por ejemplo el de Defensa. El Decreto 4970 del 30 de diciembre de 2011, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2012, fija un presupuesto total de 165.3 billones de pesos (\$165.276.318.00). Si desglosamos el presupuesto destinado para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, este constituye solamente el 0.14% del PGN, por su parte el Ministerio de Defensa tiene un presupuesto de más de 11 billones de pesos, lo cual representa el %6.67 del Presupuesto Nacional. No resta decir que comparado con lo destinado para lo ambiental en el Gobierno Uribe, el crecimiento es muy significativo, sin embargo todavía sigue siendo muy marginal.

En cuanto al los recursos financieros de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, éstas tuvieron ingresos en 2010 por \$1.350.958 millones, de los cuales el 94% (\$1.268.792 millones) corresponden a recursos propios y el 6% (\$82.165 millones) provienen de la Nación (PGN). Teniendo en cuenta que el Producto Interno Bruto (PIB) calculado para el año 2010 fue de \$546,9 billones, los ingresos de las corporaciones corresponden al 0,25% de la producción nacional. El Ingreso tributario de Cormacarena en el 2010, fue de 6.670 millones de pesos (Contraloría General de la República, 2011).

En este sentido, la cantidad de normas y leyes que se emiten en Colombia, así como los tratados internacionales que suscribimos y ratificamos, superan la capacidad presupuestal y operativa actual de las instituciones encargadas de hacerlas cumplir. Para (Rodríguez-Becerra, 2003) a las instituciones encargadas de llevar a cabo la gestión ambiental se les ha otorgado un amplio número de competencias y funciones que desbordan sus capacidades y que crean dificultades para la fijación de prioridades y para establecer acciones de seguimiento y verificación de cumplimiento. Debido a la debilidad institucional ambiental, reflejada principalmente en el presupuesto destinado para el cumplimiento de su misión, con el cual es imposible desempeñar de manera satisfactoria todas las obligaciones, muy bien proclamadas por el legislador, pero irrealizables en la práctica.

Lo que se necesita es una verdadera voluntad política, que en primer lugar, destine los recursos necesarios para el correcto funcionamiento de las autoridades ambientales competentes y de esa forma lograr la aplicación efectiva del derecho ambiental en el país. Una vez se tenga todo esa estructura bien constituida el país puede firmar los tratados pertinentes en materia ambiental, de lo contrario se seguirá llevando a cabo la formalidad de estampar la firma presidencial, sin ningún efecto real sobre el ambiente.

En síntesis, existe un problema de gobernanza en materia ambiental, entendida ésta en términos de eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, es necesario desarrollar mecanismos eficientes que permitan al Estado tener una mayor presencia y un mayor control. Sumado a esto, la toma de decisiones se debe llevar a cabo de una manera incluyente y participativa, en donde se presenten aportes de todos los actores intervinientes en la problemática, tanto del sector público, del privado y de la sociedad civil.

#### **4.1 LEGISLACIÓN AMBIENTAL**

Se han logrado significativos avances constitucionales, legislativos, jurisprudenciales y del derecho internacional ambiental en los países de la región. En el caso específico de Colombia, cuenta con una amplísima legislación ambiental, que ha venido en constante crecimiento en los últimos años. La Constitución por su parte, asume el Desarrollo Sostenible como un propósito nacional y señala la obligación del Estado de

emprender acciones en esta dirección. A su vez se han emitido leyes y decretos importantes para el logro del derecho a un ambiente sano tales como: Decreto 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales Renovables; Ley 99 de 1993, Sistema Nacional Ambiental; Decreto 1729 de 2002, ordenación de cuencas hidrográficas entre otros. Por parte de la jurisprudencia encontramos la Sentencia C-519/94, Sentencia C-534/96, entre otras. Sin embargo la evidencia empírica nos muestra que hay un muy bajo cumplimiento de esta legislación, al igual que insuficientes mecanismos para el control y seguimiento de su aplicación (Espinoza, G. y Rodríguez, M., 2002).

A continuación se hará una reconstrucción histórica de la legislación ambiental en Colombia, centrado en las bases constitucionales vigentes y en las normas de mayor incidencia en el tema:

#### **4.1.1 LEY 2 DE 1959. Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.**

Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, el artículo primero de la Ley establece con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General" las siguientes:

- a. Zona de Reserva Forestal del Pacífico
- b. Zona de Reserva Forestal Central
- c. Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena
- d. Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta
- e. Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta
- f. Zona de Reserva Forestal del Cocuy
- g. Zona de Reserva Forestal de la Amazonía

El artículo 2 consagra que "Se declaran Zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%. Por su parte al artículo 13 establece que "Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, declárense "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales delimite y reserve de manera especial".

#### **4.1.2 DECRETO 2811 DE 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.**

Como lo afirma Rodríguez-Becerra (2009b) después de la conferencia de Estocolmo de 1972, en Colombia se expidió el código de recursos naturales renovables y protección del ambiente. Aquí se empieza a hablar de protección al ambiente como un asunto de

identidad propia, centrándose sobre todo en aquellos recursos naturales que tenían una especial incidencia en la economía nacional.

Este Código le otorga el manejo de la política ambiental al gobierno nacional (Art. 6); Presenta el ambiente de manera específica, como objeto de protección jurídica y como patrimonio de todos los colombianos (Art. 1); El derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano (Art. 7); El deber del estado y de los particulares conjuntamente de preservar el ambiente y se crean estímulos e incentivos económicos para ello (Art. 13); Se impone una serie de condiciones y requisitos para prevenir o controlar los efectos ambientales en los recursos naturales no renovables (Art. 39), entre otras disposiciones.

En cuanto a la zonificación, el código en su artículo 30 cita: “Para la adecuada protección del ambiente y de los recursos naturales, el Gobierno Nacional establecerá políticas y normas sobre zonificación”. Por último en el artículo 45 hace explícita la obligatoriedad de utilizar la planificación para dar así un enfoque común a los problemas, buscando soluciones conjuntas, compatibilizando el desarrollo económico y social con la política ambiental.

#### **4.1.3 LEY 9 DE 1989. Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.**

Definió los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) como el instrumento fundamental para lograr el desarrollo social, económico, físico y administrativo de los municipios. Para efectos de conservación del ambiente mantuvo la figura de la reserva de áreas (Art. 2). Uno de estos elementos fue la definición de áreas de asentamiento bajo condiciones de riesgo (Art. 56).

#### **4.1.4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991**

Existen más de 60 artículos de la Carta del 91 que están relacionados con el Ambiente, entre los cuales encontramos consagrados principios y derechos tan importantes como el derecho a un ambiente sano (Art. 79), el medio ambiente como patrimonio común (Art. 8), así como el deber de las personas y del ciudadano de proteger los recursos naturales y de velar por la conservación del ambiente (Art. 95); reglamentación de usos del suelo (Art 313); la función ecológica de la propiedad (Art. 58); intervención del Estado sobre la economía para la preservación de un ambiente sano (Art 334); planificación estatal para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación o sustitución (Art 80) (Rodríguez-Becerra, 2009b).

La Corte Constitucional, en Sentencia C-519 de 1994 declaró que “la Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos



naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico”.

**4.1.5 LEY 99 DE 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.**

Es la columna vertebral de todo el sistema de protección ambiental en el país, entre otras cosas se organiza toda la institucionalidad en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente. Algunos principios de política ambiental consagrados en esta Ley son: Lograr un desarrollo económico y social sostenible; protección prioritaria y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad; prevalencia del derecho humano a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; protección de fuentes hídricas y priorización de la utilización del agua para el consumo humano sobre usos alternativos; formulación de políticas ambientales con base en información técnica y científica; incorporación de costos ambientales y uso de instrumentos económicos que permitan la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental; coordinación para la protección y recuperación ambiental entre el Estado, la comunidad, las ONG y el sector privado (Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política, 2010).

Como funciones del ministerio del medio ambiente (artículo 5), en el numeral 12 cita: “Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial”; este numeral es Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1729 de 2002.

Por medio de esta Ley se crearon 5 institutos de investigación como apoyo científico y técnico del ministerio, los departamentos administrativos de gestión ambiental (para los municipios con más de 1’000.000 de habitantes) y asignó nuevos recursos para apoyar la gestión ambiental. Creó, también, 16 nuevas corporaciones autónomas regionales y reestructuró las 18 existentes, para un total de 34 corporaciones. A todas las corporaciones se les redefinió la naturaleza jurídica, se les especializó exclusivamente en el ejercicio de competencias ambientales y en el tema de ordenamiento ambiental del territorio, les señaló en el numeral 5 del artículo 31 la función de “participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten.”

Otro aspecto jurídico sobresaliente de la Ley 99, fue la reforma al Código de los Recursos Naturales Renovables en aspectos como las licencias ambientales, tasas retributivas y tasas por uso del agua (Pérez, 2002).

**4.1.6 LEY 136 DE 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.**

En el artículo 3 sobre las funciones que corresponden al municipio, en el numeral 4, cita: “Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades”, y en el numeral 6 “Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley”.

**4.1.7 LEY 152 DE 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.**

En el artículo 3 sobre los principios, en el literal h se habla sobre la sustentabilidad ambiental, “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”.

**4.1.8 LEY 388 DE 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.**

En esta ley en el artículo 5 se da el concepto de ordenamiento del territorio municipal “El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

Entre sus principales instrumentos, la Ley trajo la figura del Plan de Ordenamiento Territorial, herramienta fundamental para la organización física de los municipios y distritos del país, así como del archipiélago de San Andrés y Providencia, y a través de la cual se implementarían una serie de instrumentos de planeación, de gestión y de financiación tendientes a cumplir dicho objetivo, tales como los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, el reparto equitativo de cargas y beneficios, la expropiación, etc.” (Caicedo, 2007).

**4.1.9 DECRETO 1729 DE 2002. "Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones"**

La cuenca hidrográfica según lo consagra el artículo 1 del Decreto se define como: "... el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar".

Por su parte, en el artículo 4 se consagra que la ordenación de cuencas hidrográficas tiene por objeto principal el "planeamiento del uso y manejo sostenible de sus recursos naturales renovables, de manera que se consiga mantener o restablecer un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente de sus recursos hídricos." "...constituye el marco para planificar el uso sostenible de la cuenca y la ejecución de programas y proyectos específicos dirigidos a conservar, preservar, proteger o prevenir el deterioro y/o restaurar la cuenca hidrográfica."

Cabe resaltar los decretos: 2915 de 1994, por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones; 3100 de 2003, por medio del cual se reglamentan la tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se toman otras determinaciones; 1200 de 2004, por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se adoptan otras disposiciones; Decreto 1323 de 2007, por el cual se crea el Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH). Así como las leyes: 165 de 1994, por la cual se aprueba el "Convenio sobre Diversidad Biológica", elaborado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992; 373 de 1997, por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro de agua; 430 de 1998, Ley de Residuos Peligrosos; 133 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Finalmente la Resolución 0964 de junio de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, sobre los indicadores mínimos que deben ser considerados para el seguimiento y la evaluación de las gestiones corporativas así como los instrumentos de planificación regional, los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los Planes de Acción Trienal (PAT) y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos (PARG) (Observatorio Legislativo, 2010).

**4.1.10 LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – LOOT**

En Colombia no existe una definición uniforme del Ordenamiento Territorial, respecto al cual se identifican diferentes enfoques y acepciones. Por ejemplo en la Ley 99 de 1993 se hace referencia al ordenamiento desde el punto de vista ambiental; en la Ley 388 de

1997 se aborda el tema desde la perspectiva físico-espacial; en la Ley 715 de 2001 y otras leyes sectoriales se hace relación a la distribución de competencias y recursos (tema objeto de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT – de acuerdo con el artículo 151 constitucional); y en los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial prima la perspectiva de la organización político-administrativa en el territorio (DNP, 2007).

La Constitución del 91 constituyó un Estado democrático y unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, en su artículo 286 consagra que las Entidades Territoriales son los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, dejando abierta la posibilidad de que se conforme regiones y provincias, no obstante en el artículo 288 consagra que será la LOOT la que establezca la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales.

El Congreso de la República veinte años después de promulgada la Carta Magna de los colombianos, tras muchos Proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial fallidos, tanto de iniciativa legislativa como gubernamental<sup>3</sup>, finalmente proclama la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

#### **4.1.11 LEY 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.**

Para el año de 2010 se radicó el 23 de agosto el Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Proyecto de Ley 058 Cámara / 2010, 214 de 2010 Senado, que se convertiría en la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

De acuerdo con la exposición de motivos, del Proyecto de LOOT, se busca permitir y facilitar el crecimiento socioeconómico equitativo encaminado a alcanzar el concepto que se denomina “Buen Gobierno”, que sería el sustento de una forma de gobierno eficiente, equitativo y transparente. La iniciativa crea la posibilidad a las entidades territoriales de asumir competencias delegadas de la Nación a través de convenios o contratos plan para

<sup>3</sup> **Proyectos de LOOT, 1991 – 2011:** Proyecto de Ley 178 de 1992 (Iniciativa: Humberto de la Calle Lombana – Ministro de Gobierno); Proyecto de Ley 089 de 1993 (Iniciativa: Fabio Villegas Ramírez – Ministro de Gobierno); Proyecto de Ley: 130 de 1995 (Iniciativa: Horacio Serpa Uribe – Ministro del Interior); Proyecto de Ley: 191 de 1995 (Iniciativa: Horacio Serpa Uribe – Ministro del Interior); Proyecto de Ley: 023 de 1996 (Iniciativa: Armando R. Blanco Dugand – Senador de la República); Proyecto de Ley 103 de 1996 (Iniciativa: Juan Camilo Restrepo Salazar – Senado de la República); Proyecto de Ley 021 de 1997 (Iniciativa: Amilkar Acosta – Senador de la República); Proyecto de Ley 057 de 2000 (Iniciativa: Juan Martín Caicedo Ferrer – Senador de la República); Proyecto de Ley 041 de 2001 (Iniciativa: Armando Estrada Villa – Ministro del Interior); Proyecto de Ley 052 de 2001 (Iniciativa: Amilkar Acosta – Senador de la República); Proyecto de Ley 057 de 2001 (Iniciativa: Juan Martín Caicedo Ferrer – Senador de la República); Proyecto de Ley 072 de 2001 (Iniciativa: Francisco Rojas Birry – Senador de la República); Proyecto de Ley 041 de 2001 (Unifica los proyectos de ley radicados en el 2001: 041, 052, 057, 072); Proyecto de Ley 016 de 2003 Senado, 270 de 2004 Cámara (Iniciativa: Fernando Londoño Hoyos – Ministro del Interior. Aprobado en Comisión Primera Constitucional y Plenaria de Senado y archivado en la Cámara de Representantes); Proyecto de Ley 024 de 2007 (Iniciativa del Consejo Nacional Ambiental y la Federación de Municipios).

hacer o desarrollar obras de impacto regional. Se plantea que el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas con el objeto de prestar conjuntamente servicios públicos, desempeñar funciones administrativas, ejecutar obras de interés común, cumplir funciones de planificación así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios (Cámara de Representantes, 2010).

La Ley promueve las alianzas estratégicas de entidades territoriales que generen economías de escala, proyectos productivos y que faciliten el mejor manejo de viabilidad y gobernabilidad efectiva de las entidades territoriales, sobre la base del principio constitucional de la diversificación de competencias, consagrado en los artículos 302 y 320 de la Constitución Política, que permiten la posibilidad de asignar a cada tipo de departamento o municipio competencias especiales (Cámara de Representantes, 2010a).

No obstante, esta LOOT tampoco considera a las Regiones como Entidad Territorial (RET), sino como Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), a pesar de que la Constitución del 91 estableció como un principio constitucional que Colombia es un país de regiones con autonomía. La diferencia es muy grande, mientras que la descentralización es simplemente la capacidad de gestión administrativa, la autonomía se la puede denominar como la capacidad de voluntad política. La regionalización del país, toca temas de suprema importancia como lo son el agua y la seguridad alimentaria, pero en el proyecto se utiliza un criterio reduccionista del concepto de región, ya que éste es muy rico como para limitarlo a lo geográfico.

Por último, en esta LOOT no se avizora que el Ordenamiento Territorial se lleve a cabo desde un enfoque ecosistémico, en donde las actividades que se ejerzan sobre las unidades territoriales sean compatibles con las características ecológicas, económicas y sociales de las mismas, es decir no se tiene en cuenta el Ordenamiento Ambiental del Territorio.

Massiris (1999) afirma que para el gobierno el ordenamiento territorial se circunscribe al problema de la organización territorial del Estado y deja de lado lo sustancial de esta política que tiene que ver con los procesos que ocurren en las entidades territoriales. Según este autor el ordenamiento territorial “es una política integral, lo que exige una estructura institucional jerarquizada por donde fluyan las directrices y se coordinen las acciones ordenadoras. Por lo tanto, mientras no exista una visión clara del país y sus componentes, cualquier esfuerzo de establecer normas que orienten el ordenamiento territorial puede resultar infructuoso debido a los tropiezos políticos que puedan afrontar, o al hecho de que no sean pertinentes para la realidad nacional”.

#### **4.2 EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA**

Los primeros vestigios institucionales para la gestión ambiental, según Rodríguez-Becerra (1998), se empiezan a dar en 1952 con la creación de una división de recursos

naturales al interior del Ministerio de Agricultura, que va a evolucionar por medio del Decreto 2420 de 1968 el cual crea el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA, adscrita al mismo Ministerio. En la década de los setenta, además del INDERENA, que encabeza la gestión ambiental en el país, existen varias instituciones con funciones de protección ambiental, las cuales se encontraban desarticuladas y repartidas, tales como el Departamento Nacional de Planeación, encargado de vigilar a las Corporaciones Autónomas Regionales; el Ministerio de Salud, cuya función era controlar la contaminación del aire en las zonas urbanas; el Ministerio de Minas y Energía, encargado de controlar la actuación ambiental del sector minero; el Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT); y la Dirección Marítima y Portuaria (DIMAR) (Cardona, 2002).

Por otro lado, entre 1954 y 1968 se crean las primeras 6 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), de las cuales la primera y la que más sobresalía, por presupuesto y mandato, era la Corporación del Valle del Cauca (CVC). Para los años 80 ya existían 18 Corporaciones adscritas al Departamento Nacional de Planeación, principalmente con funciones de desarrollo y planificación regional y con una jurisdicción sobre el 35 por ciento del territorio nacional (Ucros, 2009).

En los comienzos de la década del noventa se van a presentar varios hechos coyunturales tanto en el ámbito nacional como internacional que van a ser definitivos para el fortalecimiento de la gestión ambiental en Colombia. En el plano nacional, el ascenso de Cesar Gaviria a la Presidencia de la República, con una clara voluntad política para vigorizar el ambientalismo en el país, sumado al boom económico por el que atravesaba Colombia, se empieza a entretener la idea de reformas institucionales profundas, las cuales empiezan a tomar forma con la promulgación de la Constitución Política del 91, llamada “Constitución Verde”, ya que la protección ambiental fue redimensionada, al proclamar más de 60 artículos que se relacionan con el ambiente (Rodríguez-Becerra, 1998).

En el plano internacional, la Conferencia Sobre Medio Ambiente y Desarrollo sostenible de Río de Janeiro en 1992, tuvo un impacto profundo en la futura Ley 99 del 93, ya que los principios de desarrollo sostenibles contenidos en la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo, son recogidos en el artículo primero de la mencionada Ley (Espinoza, G. y Rodríguez, M., 2002).

En este contexto, se empieza a dar trámite para la aprobación en el Congreso de la República de la que sería la Ley 99 de 1993, en el cual se presentan intensos debates entre los legisladores, sin embargo en el seno de la sociedad no se le dio la importancia que requería una ley tan importante para los intereses de todos los colombianos. Para Mance (2008) en los noventa existía una débil base social para las preocupaciones ambientales, no obstante, este hecho aunado a la baja cobertura de los medios de comunicación al trámite legislativo del Proyecto de Ley, le permitió cierta autonomía para fortalecer las

instituciones ambientales, sin mayores resistencias. Sin embargo ese mismo desinterés social por los temas ambientales, dos décadas después, le permitiría al Presidente Uribe debilitar esta misma institucionalidad, como se verá con mayor profundidad más adelante.

### 4.3 EL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

En este orden de ideas, es la Ley 99 de 1993 la que articula todas las entidades en el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el cual se define como un “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales consagrados en la Ley”. Como ente rector del SINA, se creó el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y cinco institutos de investigación de apoyo técnico<sup>4</sup>. También lo conforman un total de 34 corporaciones autónomas en todo el territorio nacional, de las cuales 26 son Corporaciones Autónomas Regionales y 8 son Corporaciones de desarrollo Sostenible, que son las ejecutoras de las políticas ambientales y administradoras de los recursos naturales renovables en su respectiva jurisdicción, conjuntamente con los municipios y departamentos a los cuales deben asesorar. Hacen parte también del Sistema las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental. Por último el Consejo Nacional Ambiental actúa como cuerpo colegiado para la coordinación de la política ambiental (Rodríguez-Becerra, 2000).

Con el objetivo de articular todas las competencias y funciones de las entidades encargadas de la gestión ambiental, se optó por el modelo de Ministerio como máxima autoridad ambiental, encargado de formular y dirigir la política nacional ambiental. Desde sus comienzos, el Ministerio fue dotado de funciones propias de la agenda de contaminación, tales como la expedición de regulaciones sobre la calidad ambiental, licenciamiento de actividades potencialmente contaminadoras, así como funciones referentes a la administración y conservación de los recursos naturales (Espinoza, G. y Rodríguez, M., 2002).

Cabe anotar que, el Ministerio a pesar de haber recibido importantes funciones y responsabilidades, sus poderes de ejecución fueron muy limitados, puesto que la

---

<sup>4</sup> Los cinco institutos de investigación son: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, cuyo objetivo es obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información relativa al medio ambiente físico; Instituto de investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, investigación científica sobre biodiversidad, incluyendo los recursos hidrobiológicos y genéticos; Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, lleva a cabo investigaciones biológicas y sociales de la región amazónica; Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico Jhon von Neumann, dedicado a investigar sobre el medio ambiente del Litoral Pacífico; el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés" (Invemar), el cual realiza investigación sobre los recursos naturales renovables y el medio ambiente en ecosistemas marinos y costeros.

aplicación de la política ambiental recayó en las CAR o en las Unidades Ambientales Urbanas (Mance, 2008).

#### **4.4 CONSOLIDACIÓN, DECLIVE Y RESURGIMIENTO DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE: Administraciones Samper, Pastrana, Uribe y Santos.**

Si bien es cierto, fue el Gobierno de Cesar Gaviria el que más voluntad política le inyectó a la expedición de la Ley 99 de 1993 y a la creación del Ministerio del Medio Ambiente, van a ser las administraciones siguientes las encargadas de ejecutar dichas políticas y dotar al Ministerio de los recursos destinados para su funcionamiento, tanto humanos como presupuestales.

En este sentido se puede hablar de una consolidación del Ministerio por parte de las administraciones Samper (1994 – 1998) y Pastrana (1998 – 2002). Como lo afirma Mance (2008), existe una notable continuidad de las agendas ambientales de los 3 gobiernos, no obstante, cambios en la coyuntura nacional e internacional, afectaron el Ministerio de Medio Ambiente. En el ámbito interno, como se dijo anteriormente la agenda ambiental de Gaviria estaba sustentada en un auge fiscal y económico por el que atravesaba el país, sin embargo en la Presidencia de Samper el déficit del Gobierno creció y el crecimiento del PIB real disminuyó del 5% en 1995 al 2% en 1996, por lo cual ya no se contaría con todos los recursos que se preveían para el sector ambiental. En el plano internacional, la ayuda del exterior hacia Colombia, se enfocaba fundamentalmente en la lucha antidrogas, por lo que la cooperación ambiental internacional quedaba relegada a un segundo plano, evidenciando como la gestión ambiental se debilita en tiempos de guerra (Mance, 2008).

En el año 2002, con la llegada del Presidente Álvaro Uribe Vélez al poder, comienza lo que muchos han considerado el “declive” del Ministerio del Medio Ambiente (Rodríguez-Becerra, 2007; Mance, 2008). Aduciendo un plan de reducción del gasto fiscal, por medio de la Ley 790 de 2002, comienza una reestructuración al interior de las instituciones del Gobierno, reduciendo de 16 a 13 el total de ministerios. De acuerdo con lo señalado en la Directiva Presidencial No. 10 de 2002 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, la reforma institucional estaba orientada a realizar una profunda renovación de la administración pública; modernizar y racionalizar el ejercicio de las funciones del Estado; acercar las entidades públicas al ciudadano; y establecer un Estado fiscalmente responsable. Sin embargo, en la práctica el propósito fundamental de las fusiones fue generar ahorro fiscal, por ello evaluando los efectos de la fusión desde la perspectiva de la reducción del gasto, las fusiones no parecen haber cumplido su cometido, en la medida en que los gastos de personal de los ministerios, que fue el rubro que concentró la mayor atención, se mantuvieron en el mismo nivel que presentaban antes de tales medidas (Cámara de Representantes, 2010b).



De esta forma se fusionó el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) con elementos del Ministerio de Desarrollo Económico, lo cual dio origen al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Aunque el MMA no fue el único afectado con los recortes presupuestales, si era el más vulnerable y propenso para su debilitamiento, como se comentó anteriormente, para la opinión pública los temas ambientales no constituyen una preocupación prioritaria, al igual que para los medios masivos de comunicación, por lo cual no existe un control social fuerte que condicione las decisiones sobre las políticas públicas de los gobernantes, en el mismo sentido el detrimento de los recursos ambientales no genera un costo político inmediato, ya que los efectos se presentan a largo plazo.

Aunado a esto, en el contexto internacional, después de los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y la posterior declaración del Presidente George W Bush de la “Guerra contra el Terrorismo”, los temas bélicos priman sobre los ambientales, por ello en la Administración Uribe, mientras fortalecía y aumentaba el presupuesto para el Ministerio de Defensa, al mismo tiempo reducía drásticamente los recursos para la gestión ambiental.

Respecto a los efectos de la fusión sobre el Estado como organización, se encuentran dos fallas importantes, principalmente el hecho de que la reforma agrupó bajo un mismo ministerio agendas de política sectorial que en determinadas circunstancias podían volverse excluyentes, y, en esa medida, propició que se desatendiera la agenda de algunos sectores, como fue el caso del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Cámara de Representantes, 2010b)

En el caso particular del MAVDT, es evidente que se redujo en gran medida la base financiera, política y humana para la gestión ambiental. Para Gómez Torres (2005) el debilitamiento de la gestión ambiental en cuanto a su presupuesto es evidente si tenemos en cuenta que durante la Administración de Samper se destinó para el sector ambiental un presupuesto de \$652.100 millones de pesos, en el Gobierno Pastrana \$219.200 millones de pesos. En la primera Presidencia de Uribe solamente se destinaron \$164.600 millones de pesos para el cuatrienio 2002-2006<sup>5</sup>. Según Rudas en el segundo periodo de Uribe, en el Plan de Inversiones 2007-2010 se duplica el presupuesto nacional para la gestión ambiental, comparado con el 2003-2006, sin embargo esto constituiría apenas el 55% de los recursos asignados en el Gobierno Samper entre 1995 y 1998 (Mance, 2008). Por último, el Gobierno Santos para el año 2012, por medio del Decreto 4970 de 2011, destinó un total de \$237.526.098, representando un 0.14% del Presupuesto General de la Nación para el 2012, lo cual aun es bajo, pero el crecimiento es significativo.

Por otro lado, con la fusión, lo ambiental ya no contaba con un ministro exclusivo para su protección, ni para su representación en los Consejos de Ministros. Mance (2008) resalta el hecho de que el MAVDT podía ser juez y parte en un mismo asunto en determinadas ocasiones, puesto que al ser la cartera de vivienda y desarrollo territorial

---

<sup>5</sup> Todos los valores en pesos constantes de 2002.

tenía que llevar a cabo proyectos de infraestructura de construcción de vivienda y de conducción de agua potable y al mismo tiempo como jefe de la cartera de medio ambiente, conceder la licencia ambiental para el desarrollo de dichos proyectos.

Por otro lado este autor afirma que, contrario al discurso oficial de armonía entre las tres agendas, lo cierto es que en la práctica las agendas de vivienda, desarrollo territorial y ambiental, fueron 3 ruedas sueltas y no se evidenció ningún esfuerzo por integrar las dos primeras a la agenda ambiental, dándole prioridad a las metas de desarrollo y vivienda, relegando los temas ambientales. En 2003 solamente el 19% del presupuesto del MAVDT estaba destinado para los proyectos ambientales. Según la Contraloría General de la República, en este mismo año el presupuesto del Viceministerio de Ambiente sumó solo el 54% del presupuesto del INDERENA en 1992 (MANCE, 2008).

Por último el Gobierno Uribe afectó las relaciones del MAVDT con las Organizaciones No Gubernamentales y con las Corporaciones Autónomas Regionales. Las relaciones con las ONG ambientales o de minorías étnicas fueron víctimas de constantes ataques recibidos directamente por Álvaro Uribe, al desacreditarlas y estigmatizarlas al punto de llegar a referirse a éstas como “idiotas útiles del terrorismo”, claro está, sin hacer señalamientos puntuales pero afectando a todas por igual<sup>6</sup>, por lo cual se generó una desconfianza mutua entre funcionarios del Gobierno y los miembros de las ONG. Con respecto a las CAR la situación no fue diferente, desde el inicio de su Administración, Uribe atacó constantemente a las Corporaciones, acusándolas de politiqueras y de no destinar sus recursos a las necesidades más urgentes de los colombianos<sup>7</sup>. Estos hechos impidieron un intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre los diferentes actores, afectando la construcción de una gestión ambiental integral y participativa.

Finalmente, en el 2010 sube al poder Juan Manuel Santos que en papel representaba la continuidad del Gobierno Uribe, sin embargo desde sus primeras decisiones como Presidente se empezó a develar el cambio de rumbo del Gobierno Santos, el cual se distanció gradualmente de su antecesor hasta el punto que el día de hoy se considera a Uribe como el principal opositor de la actual administración. Una de las primeras acciones fue pedir al Congreso de la República facultades extraordinarias que le permitiera escindir los ministerios que Uribe había fusionado. De esta forma mediante el artículo 11 de la Ley 1444 de 2011 se ordenó escindir el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y mediante su artículo 12 se creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

---

<sup>6</sup> Ver: “Se deterioran las relaciones entre el presidente Uribe y los ONG colombianos”. Bogotá, 26 de septiembre de 2003. En: [www.acnur.org/pais/docs/304.pdf?view=1](http://www.acnur.org/pais/docs/304.pdf?view=1) Recuperado el 9 de mayo de 2012.

<sup>7</sup> Ver: “Uribe prevé reducción de Corporaciones Autónomas Regionales”. Bogotá, 31 de agosto de 2002. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/uribe-preve-reduccion-de-corporaciones-autonomas-regionales/20020831/nota/108705.aspx> Recuperado el 9 de mayo de 2012.

Santos en materia ambiental ha sido ambiguo. Por un lado tiene un discurso ambiental fuerte, que va desde actos simbólicos como la posesión en la Sierra Nevada ante los Mamos Koguis<sup>8</sup>, hasta el fortalecimiento institucional para la protección del ambiente, tanto en lo político como en los recursos financieros destinados al sector.

Sin embargo el modelo de desarrollo del Presidente Santos es muy similar al de su antecesor, basado en lo que él llamo las 5 locomotoras (dentro de las cuales se encuentra la minería), por ello muchas veces lo ambiental se considera una talanquera a ese progreso en el que Colombia se quiere encarrilar, muestra de ello es la modificación al procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales. El artículo 224 del Plan de Desarrollo, Ley 1450 de 2011, modifica el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, sobre el procedimiento para otorgamiento de las licencias ambientales, consagrando que una vez pasado el plazo de 90 días después del envío de toda la información necesaria, si la autoridad ambiental no ha otorgado o negado la licencia, la competencia para decidir se traslada a un comité compuesto por el Ministro de Ambiente, el Director del DNP y el Ministro cabeza del sector al que corresponde el proyecto del caso. Es decir, de presentarse esta situación, el Ministerio de Ambiente termina teniendo el mismo peso que el sector interesado en la licencia.

Lo anterior en un sistema, en donde son otorgadas la gran mayoría de licencias ambientales para obras de infraestructura y explotación de recursos naturales no renovables. Solamente cuando ha existido presión mediática y de la opinión pública se han negado, se ha aplazado su decisión, o simplemente han sido retirados por los mismos interesados al no tener el apoyo del Gobierno. Este es el caso del proyecto minero de Angostura en el Páramo de Santurbán llevado a cabo por la GreyStar, o la construcción del hotel en el Parque Tayrona por parte de la cadena de spa y resorts Six Senses. El ambientalismo de Santos parece limitarse primero, al costo político que sus decisiones en materia ambiental le puedan generar, y segundo a la evaluación económica de costos y beneficios que hace el Gobierno, en donde los recursos económicos que le generan a la nación dichos proyectos, por ejemplo vía regalías, priman sobre la protección de los recursos naturales.

En este contexto se mueve la gestión ambiental llevada a cabo por las instituciones del Estado colombiano. Si bien se encuentra todavía muchas deficiencias y retos por alcanzar, se debe decir que hay ciertos avances en materia ambiental que vale la pena resaltar. Como lo aseguran Espinoza y Rodríguez (2002), se ha avanzado en la elaboración de enfoques e instrumentos que facilitan la integración del ambiente en las políticas macro y en las políticas sectoriales, sin embargo se presenta una gran discontinuidad de los esfuerzos de las autoridades ambientales, además que todavía no se ha logrado

---

<sup>8</sup> Ver: "Posesión simbólica de Santos ante los indígenas de la Sierra Nevada". Bogotá, 7 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/posesion-simbolica-de-santos-ante-los-indigenas-de-la-sierra-nevada/20100807/nota/1338032.aspx> Recuperado el 10 de mayo de 2012.

persuadir de la importancia de lo ambiental a los principales tomadores de decisiones dentro de la administración pública.

Como conclusión podemos afirmar que la gestión ambiental en Colombia, principalmente gracias a la Constitución Política del 91 y a la Ley 99 del 93, cuenta con una institucionalidad adecuada para la protección del ambiente, sin embargo, es menester dotar a esas instituciones de recursos humanos y financieros, capacidad de maniobra y posicionamiento, para poder llevar sus objetivos a buen puerto.

## CAPÍTULO 5: CONFLICTO ARMADO Y AMBIENTE

Como se mencionó, la institucionalidad para la gestión ambiental se ha visto afectada por la situación de conflicto armado a la que se enfrenta Colombia, principalmente en dos frentes: primero, al ser prioridad la defensa y la seguridad nacional antes que la protección del ambiente, los esfuerzos en recursos humanos y financieros se han priorizado para el primer sector mencionado en detrimento de lo ambiental; segundo, la situación de conflicto ha impedido que el Estado tenga el monopolio legítimo de la violencia y el control total del territorio nacional, esta incapacidad estatal ha permitido que muchas veces las decisiones sobre el territorio se tomen por un grupo de actores con ciertos intereses particulares, legales o ilegales, , generando un impacto en el ambiente. A continuación se abordará la definición de conflicto armado, sus orígenes y dinámicas, los grupos armados ilegales que intervienen en el territorio, la situación de conflicto armado en el Meta, y por último los impactos del conflicto armado sobre el ambiente.

### 5.1 DEFINICIÓN DE CONFLICTO ARMADO

Existe una confrontación conceptual, la cual reviste un trasfondo político muy importante, entre la aceptación de que en Colombia existe un conflicto armado o simplemente nos enfrentamos a una amenaza terrorista, confrontación que, dicho sea de paso, fue uno de las primeras diferencias entre el Ex Presidente Uribe y el Presidente Santos, cuando este último le solicitó al Congreso de la República que consagrara expresamente en el Proyecto de Ley de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que Colombia afrontaba un conflicto armado interno.

Al contrario de lo que argumentaba Uribe Vélez, al aceptar una condición de conflicto armado interno no se le da estatus de beligerancia a los grupos armados al margen de la ley, puesto que el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra dice expresamente que la aplicación del DIH no afecta el estatus jurídico de las Partes en conflicto. Simplemente, se enmarca la confrontación dentro de los principios del Derecho Internacional Humanitario, lo que conlleva por un lado, que la lucha contra los grupos armados sea más contundente, puesto que puede llevarse a cabo no solamente por las fuerzas de policía sino también por las fuerzas militares, por medio de combates abiertos, de lo contrario no se podría utilizar mecanismos como los bombardeos a los campamentos de los grupos armados ilegales sino que se les debería dar captura y judicialización. Por otro lado la situación de reconocimiento del conflicto armado permite aplicar la justicia transicional para reparar a las víctimas, promover desmovilizaciones y llegar a acuerdos humanitarios por las partes en conflicto.

La doctrina nos muestra que existen diferentes acepciones del concepto de conflicto armado interno. En primer lugar el Derecho Internacional Humanitario hace una distinción entre dos tipos de conflictos armados: conflictos armados internacionales, que se presentan cuando se recurre a la fuerza armada entre dos o más Estados; y conflictos

armados no internacionales, que ocurren entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o entre esos grupos únicamente (Vité, 2010). Para autores como H. P. Gasser (1993) los conflictos armados no internacionales "son enfrentamientos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado entre el Gobierno, por una parte, y grupos armados insurrectos, por otra".

En síntesis, podemos afirmar que, se entiende por conflicto armado interno "el enfrentamiento armado prolongado que ocurre entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima" (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2008)

En cuanto al concepto de terrorismo, en su sentido más amplio, es la táctica de utilizar un acto o una amenaza de violencia física contra individuos o grupos para cambiar el resultado de algún proceso político. El término implica una acción llevada a cabo por grupos no gubernamentales o por unidades secretas o irregulares, que operan fuera de los parámetros habituales de las guerras. Los elementos que se pueden observar de esta definición son, primero, el uso o la amenaza del uso de la violencia física; Segundo, ataques a civiles o no combatientes; Tercero, tiene objetivos políticos; y por último, es llevado a cabo por actores no estatales.

Otra definición un poco más completa, afirma que el terrorismo es el uso premeditado o la amenaza del uso de la violencia física, por individuos o grupos subnacionales contra no combatientes para alcanzar objetivos políticos o sociales a través de la intimidación de un gran público, más allá de las víctimas inmediatas. Aquí encontramos dos importantes componentes que se reúnen, el uso de la violencia y los motivos políticos y sociales (Sandlers, Todd y Enders, Walter, 2007).

A manera de conclusión se podría decir que en Colombia existe claramente un conflicto armado interno, llevado a cabo por un lado por el Estado y su fuerza pública, y por otro, por los grupos armados al margen de la ley, bien sean grupos guerrilleros de izquierda o paramilitares de derecha, que se enfrentan contra el Estado y entre sí, los cuales usan métodos terroristas, como asesinatos, secuestros, masacres, ataques indiscriminados contra la población civil, desplazamientos forzados, entre muchos otros. Estos grupos tienen motivaciones políticas y/o económicas, cuya principal estrategia es el control territorial. Si bien es cierto, la motivación política en muchos casos no es fácil de percibir y se confunde con actos de terror indiscriminados, de cualquier forma, éstos no resultan ser el objetivo final, sino un instrumento para alcanzar sus fines.

## 5.2 ORIGENES Y EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

El conflicto armado en Colombia tiene raíces muy profundas que van más allá del surgimiento de las actuales guerrillas y los paramilitares<sup>9</sup>. La violencia ha sido un eje fundamental en la historia constitucional de Colombia, es más, desde la misma Conquista y la Colonia, los procesos de estructuración y organización del Estado han sido por medio de métodos violentos. Una vez se declara la independencia la lucha entre centralistas y federalistas enmarca un nuevo ciclo de violencia que dejó como resultado un enorme número de compatriotas muertos, de uno y otro bando. En el Siglo XIX se presentan múltiples enfrentamientos entre los partidos Liberal y Conservador, los cuales se acentúan conforme se van desarrollando sus ideologías, confrontación que va a llegar a su máximo esplendor en la Guerra de los Mil Días, guerra civil que tuvo lugar entre los años 1899 y 1902, en donde la victoria fue para el Partido Conservador, con enormes bajas humanas, dejando al país sumido en una de sus peores crisis económicas y con la mutilación de su territorio, perdiendo una región fundamental para su desarrollo: *Panamá*.

Las primeras décadas del Siglo XX siguieron enmarcadas por las luchas entre conservadores y liberales. Estos últimos toman el poder en 1930 hasta 1946 en un período que se conoce con el nombre de la *República Liberal*, después de esos 16 años de hegemonía liberal llega al poder Mariano Ospina Pérez con lo cual los conservadores retoman el poder. Dos hechos importantes van a marcar el desarrollo del conflicto en las siguientes décadas, primero el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán, por el cual se dio inicio al periodo conocido como *La Violencia*; y posteriormente el ascenso de Laureano Gómez a la Presidencia, perteneciente al ala más radical del conservatismo. En este momento se presentaron abusos por parte de la policía conservadora y se crean las primeras guerrillas liberales, que cuentan con cierto apoyo popular sobre todo en los llanos, en donde tenían a la población de su lado e incluso hacían sus propias leyes<sup>10</sup>.

Esta intensificación de la violencia dio paso para que el 13 de junio de 1953, el General Gustavo Rojas Pinilla diera un golpe de estado, el cual en algunos círculos fue considerado como golpe de opinión, ya que contaba con suficiente apoyo popular, así como con el soporte de los liberales y conservadores no laureanistas. Su misión era la de pacificar el país. El Gobierno de Rojas Pinilla a pesar de tener éxito en el campo social, con el tiempo comenzó a ser más represivo y a tener resistencia por parte de muchos sectores sociales y con el recrudecimiento de la violencia se le pidió al General dar un paso al costado con lo cual se dio inicio al *Frente Nacional* en 1958, un proyecto político mediante el cual se repartirían el poder por 16 años consecutivos los partidos Liberal y Conservador, alternándose el poder en periodos de 4 años, dicho experimento con el que se suponía iba a poner fin a la violencia bipartidista, redujo el espectro político, generando exclusión,

---

<sup>9</sup> Para un mejor análisis del conflicto armado colombiano ver: **Giraldo, Juan Fernando (2005)**.

<sup>10</sup> Ver: *Los enfrentamientos entre liberales y conservadores dejan masacres y crueldad*. El Tiempo, Sin Fecha [http://www.eltiempo.com/100/dk100/cronologia\\_centenario/ARTICULO-WEB-PLANT\\_NOTA\\_INTERIOR\\_100-7821729.html](http://www.eltiempo.com/100/dk100/cronologia_centenario/ARTICULO-WEB-PLANT_NOTA_INTERIOR_100-7821729.html) Recuperado el 23 de marzo de 2012.

sobre todo de los partidos y movimientos políticos de izquierda y de los sectores no beneficiados con el pacto.

Es así como en la década del sesenta (1964) surgen las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como el M 19, que nació como respuesta al fraude electoral del 19 de abril de 1970 en donde Misael Pastrana le gana las elecciones a Rojas Pinilla. Dichas organizaciones insurgentes surgen, por un lado como respuesta a los nulos canales de participación política generados por el Frente Nacional, así como también por la excesiva concentración de la tierra en manos de unos pocos terratenientes, esto último ha sido su discurso político hasta la actualidad.

Por el lado de los grupos armados ilegales de derecha, conocidos como paramilitares o autodefensas, éstos se empiezan a organizar en la década del setenta, cuyo objetivo fundacional, por lo menos en el discurso, era combatir a las guerrillas de izquierda. Las Autodefensas Unidad de Colombia creadas en 1997, fue el grupo más organizado, al reunir a todas las organizaciones paramilitares y de autodefensa en una única entidad central.

La década de los 80 estuvo marcada por el auge del narcotráfico el cual penetró todas las esferas políticas, económicas y sociales del país, siendo los carteles más organizados el de Medellín y Cali. En los noventa se presenta el fenómeno del narcoterrorismo, es decir las guerrillas y los paramilitares se convierten en los principales carteles de la droga en el país y se disputan a muerte los territorios estratégicos.

Finalmente en los últimos 15 años se dan dos procesos completamente diferentes pero relacionados el uno con el otro. En 1998 el Presidente Andrés Pastrana empieza una serie de acercamientos con la guerrilla de las FARC que se consolidan en 1999 con el inicio de los Diálogos del Caguán, para lo cual se desmilitarizó una extensa zona del país, conocida como la *Zona de Distensión*. Debido al incumplimiento de los acuerdos por parte de la guerrilla, los continuos secuestros, asesinatos y el crecimiento de sus actividades de narcotráfico, entre otros, el Presidente Pastrana rompe las negociaciones y recupera el territorio despejado. La opinión pública ante estos hechos se muestra a favor de la vía armada como la mejor alternativa para la resolución del conflicto, y es así como el Presidente Álvaro Uribe Vélez, con un discurso eminentemente bélico gana las elecciones en el 2002, reconfigurando las fuerzas a favor del Estado pero dejando tras de sí, graves problemas de corrupción, violación a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, así como la desinstitucionalización del país.

Su sucesor, el Presidente Juan Manuel Santos, no obstante haber sido elegido con las banderas del uribismo, le ha dado un giro a su discurso, reflejado en un mayor interés por las víctimas del conflicto armado, con la promulgación de la Ley 1448 de 2011, y en su



discurso se denota un tono reconciliador y una búsqueda por la salida negociada al conflicto armado interno.

### 5.3 DINÁMICAS DEL CONFLICTO

Se ha mencionado que las causas del conflicto armado actual son estructurales, que incluyen la debilidad estatal, la exclusión política y social, la enorme concentración de la propiedad de la tierra, a las que se le suman la falta de oportunidades laborales, la pobreza extrema, la desigualdad social, sobre todo en las regiones más periféricas. En síntesis, una causa central del conflicto es la ausencia del Estado, tanto para controlar el territorio, como para garantizar la satisfacción de los derechos básicos de la población. En este contexto, los diferentes actores armados (FARC, ELN, AUC) cooptan los espacios ausentes de institucionalidad. Al respecto Echandía (2004) afirma que “el conflicto armado se explica por la violencia estructural y la existencia de condiciones objetivas en las zonas rurales y apartadas, donde los actores armados ilegales asumieron la causa del campesinado víctima de la violencia del Estado o de las élites regionales, debido a la ausencia total o parcial de la institucionalidad estatal”.

En cuanto a la dinámica llevada a cabo por los actores armados, se entiende que el conflicto armado colombiano principalmente es una lucha por el control del territorio y de sus instituciones, con fines tanto lícitos como ilícitos (minería, agro combustibles, cultivos de coca, etc.). Como lo afirma Pécaut (2008), “la lucha de los grupos armados por el territorio es más bien una lucha por recursos de poder, incluso por el poder, y por ende se procura neutralizar las bases de poder de los otros contrincantes”. El control territorial no sólo tiene una importancia militar sino también económica, ya que muchas veces el grupo armado coopta todas las instituciones del Municipio, incluidas sus finanzas (Arjona, 2008).

Ana María Arjona (2008) asegura que la naturaleza de la guerra irregular lleva a los grupos armados a interesarse por crear cierto orden en los territorios donde buscan establecerse. Sin embargo, dicho orden no se construye de manera uniforme ni opera de igual manera en todos los territorios, depende en buena medida del sistema de autoridad vigente en la comunidad. Existen varias formas en que los grupos armados pueden ocupar territorios, las cuales pueden ser: regulando la vida pública de la comunidad, fijando normas de conducta en la vida privada, estableciéndose en los espacios de poder de la administración pública, haciendo exigencias económicas o interviniendo en diversas expresiones de participación política de los ciudadanos. El nivel de cooperación que logra alcanzar el grupo armado en un territorio está determinado por la forma como la comunidad reaccione ante la presencia del actor armado.

No obstante, en la praxis encontramos que en la gran mayoría de los casos, los actores armados ejercen una fuerte influencia entre la ciudadanía por medio del uso indiscriminado de la violencia, y no por la adhesión voluntaria de los pobladores, como muchas veces se cree, o se estigmatiza. Como lo asegura Pécaut (2008) los grupos

armados ilegales imponen su poder por medio de actos de crueldad, como masacres, secuestros entre otras prácticas terroristas, que si bien es cierto no les ha dado reconocimiento como actores políticos, les ha dado visibilidad y de algún modo poder.

Aquí radica toda la problemática del conflicto armado y los efectos en la población civil, siendo el caso más ilustrativo la tragedia del desplazamiento forzado, ya que la estrategia usada por los grupos terroristas es atacar a la población civil, con el argumento o la excusa, de ser colaboradores del bando adversario, y por medio de actos de violencia extrema y atroz, buscan generar terror en la población para que se desplacen de sus territorios y así poder llevar a cabo su propio proyecto político y/o económico, lo cual nos ha llevado a la situación actual, con más de 4 millones de víctimas, de las cuales aproximadamente el 80 por ciento son víctimas de desplazamiento forzado<sup>11</sup>. Como lo afirma Gonzáles (2002) “En buena parte, el conflicto armado colombiano se caracteriza por ser una guerra por tercero interpuesto, donde los adversarios no se enfrentan directamente entre sí sino que golpean a las bases sociales, reales o supuestas, del enemigo, para “quitarle el agua al pez”, en términos de los paramilitares. Esto significa que, en buena medida, el conflicto colombiano es una guerra contra la población civil”.

#### **5.4 ACTORES ARMADOS ILEGALES DEL CONFLICTO COLOMBIANO: AUC – FARC – ELN**

La insurgencia armada (FARC – ELN), a partir del 2002, punto en el cual alcanzaron su máximo apogeo militar, comenzaron su declive producto del cambio en la correlación de fuerzas a favor del Estado. Esto lo podemos notar como lo afirma Echandía (2008) “en la pérdida de territorio por parte de las guerrillas, el incremento y la efectividad en los combates, y la ofensiva del Ejército en las zonas en donde estos grupos se han replegado”. El autor afirma que, si bien es cierto las FARC han sido disminuidas y debilitadas debido al aumento de la fuerza pública y su mejor equipamiento, éstas todavía mantienen su retaguardia y su capacidad de ataque, por medio de la multiplicación de golpes menores a la fuerza pública, sin la necesidad de entrar en un enfrentamiento bélico directo, que en las circunstancias actuales sería desventajoso para el grupo guerrillero, debido a la asimetría de poder.

En la actualidad las FARC tienen presencia en varios departamentos del territorio nacional pero con una intensidad mucho menor en sus ataques armados. Se observa mayor número de acciones armadas en el Pacífico nariñense, el departamento del Cauca, el Valle, Antioquia, y en la frontera con Venezuela en los departamentos de Arauca y Norte de Santander. Por su parte el ELN, grupo muy reducido en la actualidad, concentra sus ataques en el Catatumbo, donde hace presencia también las FARC, así como en el departamento de Arauca.

---

<sup>11</sup> La cifra oficial de víctimas que se maneja en el Gobierno Nacional es 3.600.000. Ver: Cámara de Representantes. *¿Cuántas víctimas hay en Colombia?*. Disponible en: <http://www.camara.gov.co/porta2011/noticias-destacadas/253/1729> Recuperado el 18 de Abril de 2012.

Por su parte, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), organización que reunió a nueve grupos territoriales, con el propósito de disputarle los territorios históricamente ocupados por las guerrillas. Como lo afirma Rafael Pardo Rueda citado por Gómez: las AUC se proyectaron *“hacia las zonas de cultivos de coca controladas por las FARC en Meta, Putumayo y Guaviare. En 1998 se expandieron hacia el sur de Bolívar, donde chocaron con el ELN, al que redujeron sustancialmente en número y poder, y a partir de este sitio unificaron su control sobre el Magdalena Medio. En 1999 hicieron presencia en el Catatumbo, nueva provincia cocalera, y en el sur del Valle del Cauca. En 2000 bajaron hacia el Cauca, más al sur enfrentaron a las FARC en la costa nariñense, lugar de nuevos cultivos y de embarque de cocaína, y también arribaron a las áreas marginales de la zona cafetera. En 2001 llegaron a Arauca, retaguardia del ELN”* (Gómez, 2011).

En el 2003, con la firma del *Acuerdo de Santa Fe de Ralito*, entre el Gobierno Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), se da inicio a una serie de desmovilizaciones, dejando un resultado, a enero de 2012, de 56.095 miembros de las AUC desvinculados del conflicto (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012).

No obstante el paramilitarismo contrario a extinguirse lo que hizo fue mutar a células más pequeñas conocidas como Bacrim, que son bandas criminales emergentes que ocupan el espacio dejado por los paramilitares después de su desmovilización, y que en un buen porcentaje están conformadas por mandos medios e integrantes rasos de las autodefensas. De acuerdo con la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA, en su octavo informe de febrero de 2007, *“existen alrededor de 22 grupos armados ilegales en los escenarios donde tuvieron influencia las autodefensas, con aproximadamente 3.000 integrantes, de los cuales una parte son desmovilizados que se han rearmado. El patrón que determina su aparición es el narcotráfico en zonas en donde las autodefensas consiguieron un predominio frente a la guerrilla, su función sería garantizar el control sobre el narcotráfico y los gobiernos locales, entre otras actividades propias del crimen organizado. Las regiones en las que actúan son: La Guajira, norte y sur del Cesar, Córdoba, Magdalena, Bolívar, Norte de Santander, Urabá y el Occidente de Antioquia, Vichada, Meta, Guaviare, Casanare, Arauca, Nariño, Tolima, Putumayo, Caquetá, Chocó y Caldas”* (Echandía, 2008).

La negociación con los paramilitares no ha estado exenta de polémica, se ha denunciado falsas desmovilizaciones, impunidad por los delitos cometidos por las AUC y afectación al derecho a la verdad de las víctimas por la decisión del Ex Presidente Uribe de extraditar a los jefes paramilitares<sup>12</sup>, como lo ha manifestado la Corte Suprema de Justicia en Providencia del 19 de agosto de 2009: *“(...) la experiencia reciente demuestra que extradiciones concedidas y ejecutadas por el Estado han permitido que en los procesos de Justicia y Paz se paralice el conocimiento de la verdad, dado que los postulados*

---

<sup>12</sup> Ver: *Extradición masiva de paramilitares*. BBC Mundo. 13 de mayo de 2008. Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7398000/7398251.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7398000/7398251.stm). Recuperado el 19 de Abril de 2012.

extraditados no han podido seguir confesando los crímenes cometidos. Y así, las víctimas están quedando sin saber la verdad y la sociedad sin garantías de no repetición”.

El conflicto armado en la actualidad se encuentra en una etapa de expectativa por un posible acercamiento con las guerrillas, con lo cual se puede dar una nueva escalada de violencia, con el propósito de estas últimas de llegar más fuertes frente a una negociación con el Gobierno colombiano. Por el lado de los grupos de derecha, preocupa la rápida aparición de estructuras en zonas de control paramilitar que pueden darle una nueva reconfiguración al conflicto armado.

### **5.5 DINÁMICA DE LA CONFRONTACIÓN ARMADA EN EL META**

En el Departamento del Meta, si bien es cierto se presentan los mismos patrones del conflicto que en el resto del país, hay ciertos elementos claves para entender las dinámicas propias del conflicto en la Orinoquia, así como en el Departamento. Tal como lo reseña González (1998), entre los rasgos específicos del conflicto en la región encontramos el desarrollo del proceso de colonización, la explotación minera y de hidrocarburos, así como la economía derivada de los cultivos ilícitos y del narcotráfico, con las características de enclave que presentan, lo cual aumenta los niveles de conflicto social con una tendencia hacia el conflicto armado, protagonizado por la confrontación entre las fuerzas armadas del Estado y las guerrillas de izquierda, así como entre las últimas y los grupos de autodefensas o sus sucesores, las bandas emergentes o Bacrim.

En efecto, debido a esa falta de presencia estatal y a la diversidad de actores presentes en la región, tanto legales como ilegales, las soluciones de los problemas sociales no se llevan a cabo por los canales institucionales sino por las vías de hecho, lo cual en no pocas ocasiones terminan provocando un desenlace violento, sobre todo cuando se trata de conflictos derivados de la distribución, uso y explotación de los recursos naturales, que en últimas es el eje de esta problemática. En palabras de González (2008): “los conflictos que comienzan con la ocupación, apropiación y aprovechamiento del espacio y sus recursos, pasan por la formación de una nueva entidad socio espacial inestable y terminan, ante la ausencia de efectivos mecanismo y políticas de integración y precaria legitimidad del Estado, en conflictos extremos entre los diversos actores del proceso”.

Encontramos que en la solución de los conflictos sociales predomina la lógica de lo privado, es decir los más poderosos, bien sea por su poder económico o por medio del amedrentamiento a la población civil, imponen las reglas de juego, a favor de unos pocos pero en detrimento del bien común, es en este momento donde se empieza a presentar la problemática tanto social como ambiental que enfrenta la región. Estas situaciones se presentan con más frecuencia alrededor de la economía extractiva, minería e hidrocarburos, la ganadería, la agroindustria, especialmente los monocultivos y los cultivos ilícitos (González, 1998).

## 5.6 PRINCIPALES ACTORES ARMADOS EN LA REGIÓN

Desde hace más de 60 años el Departamento del Meta ha sido epicentro del conflicto colombiano. En los años 50 la violencia partidista se extendió a la región de la Orinoquia y sectores del campesinado de la región se organizaron en guerrillas móviles, las cuales se disolvieron después de la amnistía ofrecida por el gobierno de Rojas Pinilla.

Los grupos armados insurgentes actuales hacen su aparición en la región de la Orinoquia escapando de operativos militares que el Gobierno intensificaba para acabar con las guerrillas. Siguiendo el relato de Barbosa (1998), por un lado las FARC sufrían los ataques de Marquetalia y Riochiquito (sur del Tolima), en los años 64 y 65 respectivamente, por su parte el ELN huía de los combates en Anorí (Antioquia) en 1973. Desde ese momento las guerrillas, sobre todo las FARC, empiezan a construir cierta base social, aprovechando la ausencia histórica del Estado en la región, y financiándose con el negocio de los cultivos de coca, en primer lugar cobrando impuestos a los narcotraficantes para después pasar a apropiarse del negocio, por lo que algunos narcotraficantes organizaron ejércitos privados para enfrentar a las Farc. Estos ejércitos más conocidos como paramilitares, se disputaron el control del territorio con la guerrilla en una guerra sin tregua. Por su parte el ELN, en los años 90 tiene un proceso de expansión en los llanos, y fortalece su presencia en el Departamento, sin embargo el control del territorio en su mayor parte lo ejercía las Farc.

En palabras de Ramírez y Vidal (2003): “Las FARC aceptaron los cultivos de coca que en ese entonces apenas comenzaban por los lados de la Macarena y las vegas del Guejar y el Ariari, y comenzaron a cobrar el gramaje a comerciantes y transportadores con lo cual afianzaron sus ingresos durante los 80 y 90 y se fortalecieron militarmente. A finales de los 80 llegaron los paramilitares de la mano de narcotraficantes venidos de la región esmeraldífera de Boyacá a concentrar las tierras, alambrar los potreros, encerrar los ganados y braquiarizar las sabanas, mientras en el piedemonte se arraigaron al pie de los oleoductos y crecieron al lado de los todavía hoy prósperos monocultivos de arroz y palma africana”.

Según el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos (2008), en el Meta, a partir de la última década del Siglo XX, las Farc ubicaron los frentes 7, 26, 27, 31, 40, 43, 44, 53 y el frente Yará, así mismo las columnas móviles Urías Rondón y la Vladimir Stiven. Entre los grupos paramilitares encontramos las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC), comandadas por Héctor Buitrago, alias Martín Llanos, las cuales tenían influencia en el nororiente del Departamento. Por su parte, las desmovilizadas Autodefensas del Meta y Vichada (AMV), hacían presencia en las zonas cocaleras del alto Ariarí, bajo el comando de alias Guillermo Torres. Un actor clave entre los grupos paramilitares es el Bloque Centauros, al mando de alias Miguel Arroyave, grupo directamente articulado con las AUC con presencia en casi todo el Departamento y muy

ligado al negocio del narcotráfico. En el 2004, en los municipios de Mapiripán y Puerto Gaitán, hace su aparición el Bloque Central Bolívar (BCB) comandadas por alias Macaco, zonas controladas por el Frente 44 de las Farc y las AMV, lo cual desató fuertes enfrentamientos.

Como se dijo anteriormente, en el 2005, el Gobierno Nacional llevó a cabo una serie de negociaciones con estos grupos paramilitares acordando su desmovilización colectiva. Al mismo tiempo la política de seguridad democrática del Ex Presidente Uribe, plasmada en la región por medio del Plan Patriota, pretendía debilitar a las Farc en el Meta, ya que este departamento, históricamente ha sido un eje político y económico fundamental para esta organización. Lo que buscaba Uribe Vélez era lograr un triunfo por la vía militar, pero lo único que consiguió fue el repliegue estratégico de la guerrilla a zonas rurales de la Macarena, Vista Hermosa y Uribe (Observatorio del Programa Presidencial, 2008).

Como se advirtió, fruto de las malas prácticas en los procesos de desmovilización y reinserción de los miembros de las autodefensas, aparecen las bandas emergentes para cooptar el espacio dejado por los paramilitares, entre las que hacen presencia en el departamento encontramos a los Paisas, los Rastrojos y al Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (Erpac), supuestamente al servicio de alias el Loco Barrera. Dichas bandas emergentes están conformadas principalmente por ex integrantes de los diferentes bloques de las autodefensas, provenientes de zonas como Urabá, Antioquia y Magdalena Medio, así como por delincuentes comunes y sicarios (Observatorio del Programa Presidencial de DD.HH y DIH, 2011).

Contrario a lo que se cree, en el Meta las Farc (organización de extrema izquierda), y el Erpac (organización de extrema derecha), no siempre se enfrentan por el control territorial, muchas veces se reparten el territorio o son aliados en el negocio del narcotráfico<sup>13</sup>. Según información de la Fuerza Pública, en algunas zonas las guerrillas controlan los cultivos de coca y la producción de pasta básica y las BACRIM controlan los corredores estratégicos para el tráfico de droga (UNODC, 2010). Lo cual deja en evidencia, que estos grupos que en teoría defienden una ideología, en la práctica se han convertido en organizaciones narco terroristas, cuyos fines económicos están muy por encima de sus objetivos políticos o sociales.

## 5.7 IMPACTOS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL AMBIENTE

El conflicto armado y el ambiente están íntimamente relacionados, ya que cada uno afecta y es afectado por el otro. Gran parte de los conflictos armados tienen lugar en países ricos en recursos naturales, y en un alto porcentaje, el conflicto se da por el control del territorio para poder explotar esos recursos, legal o ilegalmente. Si yuxtaponemos los

---

<sup>13</sup> Ver: El Tiempo *“Alarma ante posible surgimiento de nuevas bandas criminales en el Meta”*. 17 de febrero de 2011. Recuperado el 6 de enero de 2012.

mapas mundiales de ubicación de recursos naturales con un mapa de los conflictos armados alrededor del mundo, van a existir muchas correlaciones. En este sentido tanto la causa como el sostenimiento en el tiempo de los conflictos, se da por cuenta de la riqueza natural de los territorios.

Es innegable el gran potencial en recursos naturales que posee Colombia, así como una geografía con unas características biofísicas particulares que ha condicionado el desarrollo y la dinámica del conflicto. Como lo indica Carrizosa (1999) existen “características no consideradas generalmente en los modelos socioeconómicos, como lo abrupto de las cordilleras y de los valles interandinos, las enormes extensiones cubiertas de selva tropical, la abundancia de agua, de frutos tropicales y de animales de cacería sin duda han influido en la especificidad de nuestro conflicto. Dos factores biofísicos como la presencia de petróleo en Arauca y las facilidades que prestan nuestros ecosistemas para la producción de marihuana, amapola y coca, así como para ocultar su procesamiento han sido fundamentales para la intensificación del conflicto en los últimos años”.

Los estudios sobre los conflictos armados y el medio ambiente generalmente han abordado los impactos de las acciones bélicas sobre los ecosistemas y los paisajes, o los sabotajes por parte de los grupos armados ilegales a la estructura petrolera o eléctrica, con efectos negativos sobre los recursos naturales, incluidos bosques, ríos y fuentes de agua, así como la deforestación generada por la siembra de cultivos ilícitos, que sirven de financiadores del conflicto, de igual forma se han analizado los impactos de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno Nacional para erradicar dichos cultivos, que incluyen la fumigación con glifosato (Cardenas y Rodríguez-Becerra, 2004)

### **5.7.1 PETRÓLEO Y MINERÍA**

El petróleo ha sido uno de los recursos energéticos que más riqueza le ha generado a la nación, sin embargo también ha sido una de las principales causas de los conflictos sociales y políticos que ha afrontado Colombia en el último siglo, además, en las últimas décadas ha estado asociado con procesos de violencia, degradación ambiental e inequidad social, en las zonas que han sido históricamente petroleras (Avellaneda, 2004).

La explotación de petróleo por sí misma, genera efectos negativos en el ambiente tales como la destrucción de las selvas en las regiones de exploración y explotación, contaminación de fuentes de agua, destrucción de bosques, desecación de humedales y destrucción completa de ecosistemas, afectando la biodiversidad. Cuando la infraestructura para la extracción y el transporte de hidrocarburos son atacadas por los grupos ilegales los daños se intensifican notablemente, ya que el petróleo sobre el suelo lo erosiona y produce efectos tóxicos sobre los organismos, produce envenenamiento de fauna que entre en contacto con el crudo, se pierden las cosechas y se dañan los pastos que tienen contacto con el derrame afectando comunidades y ganado, los recursos

pesqueros también se ven reducidos amenazando su subsistencia, finalmente puede presentar afectaciones en la salud humana (Ramírez y Vidal, 2003).

En cuanto a la minería, la situación es aún más preocupante, de acuerdo al Informe de la Contraloría (2011) existen aproximadamente 2,2 millones de hectáreas con títulos mineros otorgados en zonas de reserva forestal (Ley 2ª de 1959); 36 mil hectáreas tituladas en parques nacionales naturales; y 106 mil hectáreas otorgadas en zonas de páramo. Para el 2010, tomando el número de títulos mineros otorgados (TMO) por año en el período 2000 a 2010, se establece un incremento del 1089,5%, al pasar de 105 TMO en el 2000 a 1144 TMO en el 2010. El área total concesionada en estos TMO en el mismo período 2000-2010 fue de 5'856.878 hectáreas, es decir, el 5,13% de la superficie del territorio del país (esta extensión no incluye las áreas otorgadas en concesión antes del año 2000, con proyectos de gran minería como los de los departamentos de Cesar y La Guajira, entre otros). En el mismo período 2000-2010 el área solicitada en concesión mediante títulos mineros solicitados (TMS) es de 67'482.895 hectáreas, es decir, 59% del territorio nacional.

En el Informe se resalta como uno de los principales problemas “la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en la actividad minera, sin indicadores de gestión e impacto asociados, y con proyectos piloto de baja cobertura, siguen generando incertidumbre sobre los alcances y efectos que realmente tienen sobre el desempeño y la gestión ambiental de las actividades mineras” (CGR, 2011).

Sin embargo, a pesar de lo preocupante de las cifras y de la enorme cantidad de territorio nacional que está siendo o puede ser explotado mediante proyectos mineros, lo inquietante es que ésta solamente es la minería legal, sin embargo la minería ilegal probablemente genera más impactos negativos en el ambiente, y como lo ha afirmado el Presidente Santos, se ha convertido en el nuevo narcotráfico y está financiando en gran parte tanto a las Farc, como al ELN, los paramilitares y a las Bacrim.

Cabe aclarar que no se ha profundizado, o no se ha tenido en cuenta las investigaciones sobre las consecuencias ambientales que han tenido las economías extractivas y el establecimiento de prácticas productivas contrarias a la vocación de sus suelos y de sus pobladores, ni los problemas ambientales más complejos, que abarcan hasta el desarraigo ambiental y cultural al que se ven enfrentados los desplazados, tema que será más abordado con profundidad más adelante.

### **5.7.2 CULTIVOS ILÍCITOS Y CONFLICTO ARMADO**

Como se dijo anteriormente, las zonas de cultivos de coca y de producción de droga tienen una fuerte presencia de grupos armados ilegales, ya que su principal fuente de financiamiento proviene de dichos recursos. La Fuerza Pública reporta la presencia de grupos armados ilegales en 328 municipios, de los cuales en 139 de ellos hay presencia de



cultivos de coca. La MAPP/OEA ha identificado 28 zonas de afectación que comprenden 153 municipios con facciones armadas ilegales ligadas al narcotráfico (UNODC, 2010).

Entre los impactos que los cultivos ilícitos generan en el ambiente que fueron identificados en el estudio de Ramírez y Vidal (2003) encontramos: “fragilidad del suelo por introducción de cultivos limpios, aumento de sedimentación a corrientes de agua y la disminución cobertura vegetal, carga de sedimentación producto de la erosión, modificación condiciones físicos-químicas del suelo, destrucción de microfauna y microflora, desaparición de los recursos hidrobiológicos, vertimiento de residuos líquidos a las corrientes de agua, residuos sólidos a campo abierto y contaminación atmosférica por quemas, deterioro de la calidad del agua, efectos sobre la salud humana, sobre todo por enfermedades gastrointestinales, disminución de caudales de las fuentes hídricas, pérdida de productividad en suelos dedicados a la agricultura, disminución de las actividades agrícolas tradicionales y uso inapropiado de áreas apropiadas a la preservación”.

En el periodo comprendido entre 2001 – 2009, 529.562 hectáreas han estado en algún momento cultivadas por coca, de las cuales 200.730 hectáreas estaban cubiertas por bosque. En los años 2000-2001 se talaron 55.000 ha de bosque para sembrar coca, mientras que para los años 2008 – 2009 la deforestación fue de 16.500 ha, de las cuales más del 50% correspondían a bosques primarios de alta complejidad, biodiversidad y riqueza (UNODC, 2010).

En este estudio se analizará solamente el cultivo de coca, del cual Colombia es el principal productor del mundo. El área cultivada en el país representa el 43% del total mundial, seguido de Perú con 38% y Bolivia con 19%. Por su parte, el cultivo de amapola en la actualidad no es representativo, al tener una extensión aproximada de 356 hectáreas, según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para el 2009.

Los datos que arrojan el último informe de monitoreo de cultivos de coca (UNODC, 2010) reflejan que aunque se ha reducido el área cultivada, los cultivos de coca siguen teniendo presencia en casi todo el territorio nacional, puesto que fueron encontrados en 22 de los 32 departamentos del país, los cuales ocuparon el 1.6% del total de la tierra cultivable en Colombia, que no es una cifra menor. El área total de este cultivo fue de 68.025 hectáreas en todo el país, que representa una disminución del 16% con respecto al año inmediatamente anterior en el cual se identificaron 80.953 hectáreas de cultivos de coca.

Cabe resaltar que los cultivos de coca se han reducido en un 77% en el Departamento del Meta, ya que pasó de tener 18.740 ha en 2004, a 4.295 ha en 2009, dejando de tener el primer lugar a nivel nacional para ocupar el séptimo, representando el

6% del total de cultivos de coca en el país, de los cuales la mitad (2.123 ha) se encuentran en el Municipio de Mapiripán.

Un aspecto preocupante, que se refleja en el informe, es que contrario a la tendencia nacional, los cultivos de coca en los Parques Naturales Nacionales (PNNC) se incrementó en un 17%, el cual está concentrado principalmente en el Parque Nacional Paramillo, con un aumento de 748 hectáreas de área sembrada de coca, el Parque Nacional Nukak, que aumento 69 hectáreas, y el Parque Nacional la Macarena, con 95 hectáreas nuevas. De esta forma la Sierra de la Macarena (Meta) pasó de 581 ha en 2008 a 676 ha en 2009. En este mismo sentido, de los 55 PNNC que actualmente existen en Colombia, en este estudio se encontró que para el año 2009, en 18 de ellos se detectaron cultivos de coca, representando en su conjunto un área aproximada de 4.048 ha, el 0.03% de su extensión total (UNOCD, 2010).

Para finalizar, los cultivos ilícitos y la minería ilegal son dos fuentes principales de financiación para los grupos armados ilegales, pero de igual forma lo es para los campesinos, que son los que constituyen el primer eslabón de la cadena. El Estado colombiano debe, en primer lugar, fortalecer sus controles institucionales para impedir que se realicen estas actividades, y simultáneamente implementar sistemas productivos que sirvan de alternativa económica para la población dependiente de estas actividades ilegales, ya que como lo afirma Vargas (1995) “para el productor campesino, la economía ilegal es subsidiaria de la baja rentabilidad que presentan las unidades productivas minifundistas, y que junto con la fuerza de trabajo familiar son la base de sus ingresos”.

### **5.7.3 ASPERSIÓN AÉREA CON GLIFOSATO**

De acuerdo al estudio realizado por la ONG ecuatoriana Acción Ecológica de junio de 2001 citado por Ramírez y Vidal (2003), se reportan consecuencias graves de la fumigación aérea con glifosato sobre la salud humana como fiebre, diarrea, cefaleas, tos seca, dermatitis, vómitos, conjuntivitis, lagrimeo, alteraciones de la vista, dolor abdominal, insomnio, disnea. También se comprobó efectos en la fauna y la flora, como mortandad en aves, ganado vacuno, caballos cerdos, peces. Efectos negativos en los cultivos de café, cacao, plátano, caña, yuca, arroz, así como en los frutos y en los potreros.

En el mismo sentido la Defensoría del Pueblo, ha emitido varias Resoluciones con respecto a las fumigaciones por medio de la aspersión aérea con glifosato, entre las que se encuentran las siguientes:

“...la fumigación objeto de censura en esta resolución, destruyó, además de los cultivos ilícitos –materia de erradicación manual-, otras especies, necesarias para el sustento familiar de los beneficiarios de los pactos. Ahora, estas personas y comunidades enfrentan tanto la ruina de su economía familiar como un severo problema de seguridad alimentaria. Dadas las precarias condiciones de este conjunto de personas, la acción del

Estado se erige en causa de violación de su derecho a la subsistencia, que se proyecta en un grave menoscabo a la integridad física y a la dignidad de los núcleos familiares y de sus miembros” (Defensoría del Pueblo, 2001).

“Los daños en los cultivos de pancoger de los campesinos e indígenas ponen en riesgo su seguridad alimentaria, puesto que, con la destrucción de sus cultivos de yuca, plátano, maíz y árboles frutales, no se asegura a la población el suministro de alimentos que cubran sus necesidades nutricionales. Igualmente, los quejosos han denunciado la muerte de animales de consumo humano, entre ellos gallinas y peces (cachamas) entregados en el marco de los proyectos de sustitución de cultivos ilícitos” (Defensoría del Pueblo, 2002).

El Gobierno Nacional no ha tenido en cuenta el impacto real, directo e indirecto, que sobre los ecosistemas genera la fumigación aérea con glifosato, y en muchas ocasiones ha rechazado los estudios sobre los efectos negativos del glifosato, y se ha apoyado en los análisis hechos por el gobierno norteamericano. Según las autoridades de salud colombianas este herbicida se encuentra en la categoría de toxicidad media para humanos, sin considerar su alta toxicidad ambiental. Sin embargo, los impactos son evidentes, no solamente ambientales, sino también sociales y culturales, debido a que los campesinos deben abandonar sus tierras, para proteger su propia salud y porque sus tierras fueron afectadas por las sustancias tóxicas presentes en el glifosato. Si bien es cierto los cultivos ilícitos, tanto en su siembra, procesamiento y transporte generan una afectación negativa sobre el ambiente, las políticas gubernamentales de control y erradicación de dichos cultivos no puede intensificar esos daños, tanto por mandato constitucional como por los tratados y acuerdos internacionales, como el acuerdo de Río de Janeiro (Vargas, 2004).

A nivel nacional se encuentra que en el 2009 el total de hectáreas asperjadas fue superior al área cultivada, ya que el área estimada de cultivos ilícitos para este año era de 68.000 ha aproximadamente y el área fumigada fue de 104.771 ha. Por el lado de la erradicación manual se pasó de 96.115 ha en 2008 a 60.544 ha en 2009. Sin embargo, no sucede lo mismo en el Departamento del Meta, en donde la fumigación por medio de la aspersión aérea disminuyó de 9.057 ha fumigadas a 6.755 ha, una reducción del 25 por ciento, mientras que la erradicación manual aumentó en 1.149 ha (UNODC, 2010).

Estos resultados probablemente se deben al Plan de Consolidación del Gobierno, dirigido a fortalecer la presencia del Estado, recuperar la seguridad de la población y promover la inversión de los sectores privado e internacional en la agricultura lícita. El Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM), se enfoca en 6 municipios del Departamento del Meta: La Macarena, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama, Uribe y Vistahermosa. Las inversiones por este concepto para el año 2009 fueron de \$231 mil millones de pesos (Ideas para la Paz, 2011). Es importante señalar que la Macarena tiene

gran importancia ambiental por tener 3 áreas protegidas: Los Parques Nacionales Naturales La Macarena, Picachos y Tinigua.

El discurso ambiental del Gobierno colombiano, con respecto a las fumigaciones con glifosato para erradicar los cultivos ilícitos, parece estar subordinado a la aplicación de sus políticas de seguridad, dirigidas por los Estados Unidos, que es su principal financiador en la guerra contra el terrorismo y el narcotráfico.

## CAPITULO 6: DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

El conflicto armado interno colombiano a lo largo de las últimas décadas, ha dejado un saldo de destrucción y terror, en donde la población civil ha sido la directamente afectada, sobre todo los habitantes de las zonas rurales del país, con un número de víctimas cercano al 10% del total de la población colombiana, siendo el desplazamiento forzado el hecho victimizante más evidente y repetitivo en la realidad nacional (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011). A continuación se estudiará a fondo el problema del desplazamiento forzado interno en el marco del conflicto armado en Colombia, sus dinámicas, los actores armados que causan los desplazamientos, la situación de la población desplazada, las perspectivas de retorno, y finalmente los impactos ambientales que genera el desplazamiento forzado.

### 6.1 CONCEPTUALIZANDO EL DESPLAZAMIENTO FORAZDO

En Colombia, tanto en la legislación como en la jurisprudencia se ha analizado el problema del desplazamiento forzado, y se lo ha conceptualizado del siguiente modo:

El artículo 1 de la Ley 387 de 1997 define el desplazado como “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

Por su parte la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-227 de 1997 con respecto al fenómeno del desplazamiento forzado, se pronunció de la siguiente manera: “...Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados...”.

En el plano internacional, el delito del desplazamiento forzado ha sido consagrado por todos los estamentos que propenden por la defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. El DIH posee normas expresas contra el desplazamiento forzado interno, tales como el artículo 17° del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, que reconocen la prohibición de realizar desplazamientos forzados de la población civil por razones vinculadas al conflicto armado interno.

De acuerdo al artículo 7°, numeral 1, literal d), del Estatuto de Roma de la CPI, la deportación o traslado forzoso de la población constituye un crimen de lesa humanidad, cuando se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. En el numeral 2 del artículo 7°, se define la "*deportación o traslado forzoso de población*" como el desplazamiento de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional. A su vez, según el Artículo 8°, numeral 2, literal e), viii), el desplazamiento forzado es considerado un crimen de guerra.

Para la ACNUR, los desplazados internos son "los individuos o grupos de personas que han sido forzados a huir de sus hogares para escapar del conflicto armado, la violencia generalizada, los abusos de los derechos humanos o los desastres naturales o provocados por el ser humano".<sup>14</sup>

Finalmente, en la introducción de los Principios Rectores de los Desplazados Internos, se define el desplazamiento forzado como: "las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida"<sup>15</sup>

## 6.2 DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA

La violencia ha sido un factor que siempre ha estado presente en nuestra historia republicana, y ha configurado muchas de las dinámicas sociopolíticas actuales, el acceso a la tierra ha sido un componente fundamental de los diversos conflictos sociales que sufre Colombia desde finales del Siglo XIX hasta el presente, y sin lugar a dudas, el control territorial y de los recursos naturales que ahí reposan, ha sido el motor del conflicto armado actual.

Ana María Ibáñez (2008) plantea que una de las principales causas de esta violencia ha sido la fuerte concentración histórica de la tierra en Colombia, la cual se ha generado e incrementado por diversos factores, como "el énfasis de la política agraria en la colonización de terrenos baldíos durante la primera mitad del Siglo XX, el conflicto entre pequeños propietarios y terratenientes, el periodo de *La Violencia*, la expansión del narcotráfico y la intensificación del conflicto armado", por ello el tema de la reforma

<sup>14</sup> Ver: **Preguntas y Respuestas sobre los Desplazados Internos. ACNUR. Disponible en:** [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=273](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=273) Recuperado el 28 de mayo de 2012.

<sup>15</sup> Ver: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas. Introducción: Alcance y finalidad. Disponible en: [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/principios\\_rectores\\_desplazamientos\\_internos.html](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/principios_rectores_desplazamientos_internos.html) Recuperado el 28 de Mayo de 2012.

agraria, dada la relación entre conflicto armado y la propiedad de la tierra, es un tema que siempre está en el debate nacional en nuestro país. En este sentido, Camacho (1999), asegura que Colombia tiene uno de los coeficientes de Gini de tierras más alto del mundo, con 0,83 supera el promedio latinoamericano que es de 0,81. En el plano nacional, el Chocó y el Meta son los departamentos con mayor coeficiente de Gini para concentración del país, el de este último es de 0,87.

No solamente la desigualdad en la tenencia de la tierra genera conflictos, sino también la desigualdad en ingresos, en el acceso a los recursos, en oportunidades laborales, en la garantía del goce efectivo de derechos. Como lo afirma el PNUD (2012), la desigualdad es un rasgo distintivo de la región, y lo es tanto por su alto nivel como por su persistencia. Diez de los quince países más desiguales del mundo están en América Latina y el Caribe, entre los cuales Colombia ocupa el segundo lugar, solamente superado por Haití.

Adicionalmente, la debilidad institucional, la falta de protección de los derechos de propiedad y la dificultad para diseñar mecanismos pacíficos de resolución de disputas, son algunas causas que pueden contribuir al surgimiento de los conflictos violentos por la tierra.

Estas luchas por el acceso y la apropiación de la tierra, sumado a la intensificación del conflicto y la aparición del narcotráfico, hicieron que el fenómeno del desplazamiento forzado cada vez se fuera haciendo más evidente hasta configurar la tragedia humanitaria a la que nos enfrentamos en la actualidad, en donde los grupos guerrilleros y paramilitares, por medio de ataques directos contra la población civil, son los principales responsables del desplazamiento en Colombia (Ibáñez 2008).

Según las cifras oficiales, en el periodo correspondiente a 1997 y 2010, Colombia ha figurado como uno de los países con mayor número de población en situación de desplazamiento, solamente superado por Sudán. Con datos del el Registro Único de Población Desplazada –RUPD- con cierre a 31 de diciembre de 2010, se estima que aproximadamente 3,6 millones de personas que involucran a cerca de 836.000 familias, se encuentran en situación de desplazamiento, las cuales tuvieron que huir de sus hogares y abandonar sus tierras, debido a la violencia extrema que se vivía en sus territorios. Sin embargo con cálculos más recientes de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES- se estima que en los últimos 25 años se han desplazado 5,2 millones, entre 1985 y 2010 (Machado, 2011).

Soledad Granada (2008) en su estudio sobre la dinámica del desplazamiento forzado en Colombia, en los años 1996 - 2006, reconoce dos periodos principales definidos a partir de cambios estructurales en la dinámica del desplazamiento. El primero es la *consolidación paramilitar* entre 1996, año de creación de las AUC y el 2002, momento en que se inician las desmovilizaciones por parte de los paramilitares. Como característica de

este periodo encontramos que este fenómeno se incremento de forma rápida, debido a la magnitud de la violencia infringida por estos grupos directamente contra la población civil a lo largo de todo el país. El año que registra los mayores índices de desplazamiento forzado es el 2002, y las principales regiones afectadas durante este periodo fueron Urabá y los Montes de María. El segundo periodo es la *confrontación regular*, que abarca los años 2003 en adelante, el cual se inicia con el Plan Patriota en el marco de la seguridad democrática, que con algunos ajustes perdura hasta el presente. En estos años en general, el desplazamiento forzado se reduce, sin embargo en algunas regiones del país continúan con los mismos niveles e incluso se intensifica en otras. Durante este periodo la expulsión de desplazados se focaliza sobre todo en las regiones en donde se producen las confrontaciones armadas entre el ejército y la guerrilla, por ello las regiones que generan mayor flujo de desplazamiento son el sur y el nororiente del país.

### 6.3 ¿POR QUÉ SE DESPLAZA A LA POBLACIÓN CIVIL?

La intensificación de los conflictos armados ha estado acompañada de la expulsión de los habitantes de las áreas rurales. Este fenómeno se puede presentar como una consecuencia de las dinámicas del conflicto armado que afecta colateralmente a la población civil, o puede ser una estrategia deliberada de guerra para controlar los territorios que los campesinos abandonan fruto del miedo y el terror que las acciones de los grupos armados producen en la sociedad. Con el control del territorio, dichos grupos se apoderan tanto de los recursos naturales y físicos de la zona, como de los recursos económicos provenientes de diferentes destinos, tales como recaudación de impuestos, transferencias de la nación, regalías, etc. De igual forma pueden implementar cultivos tanto lícitos como ilícitos, explotar los recursos naturales, y controlar los corredores de tráfico de droga y armas, además de servirles de retaguardia estratégica para organizar su táctica de guerra (Observatorio de DD.HH, 2008).

Para la Defensoría del Pueblo (2003), las razones por las cuales se expulsa a la población civil de sus lugares de residencia se pueden agrupar en dos grandes categorías: el control social y el control territorial, por medio de las armas. Se ha demostrado como a través del poder militar, por el cual consiguen el apoyo voluntario o no de la población, y del poder económico, sobre todo en regiones de baja calidad de vida pero con alta riqueza natural o geoestratégica, se va configurando un orden social local y regional, bajo la voluntad del actor armado.

Ibáñez (2008) hace hincapié en las causas de exclusión, producto de la debilidad estatal, en las que se encuentran la mayoría de los municipios expulsores. En efecto el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas para los municipios con desplazamiento es casi el doble de los municipios sin desplazamiento. No obstante, el atractivo económico de las regiones por sus recursos naturales por ejemplo, lo cual no necesariamente se refleja en la calidad de vida de los pobladores, es un atractivo para la presencia de grupos



armados y con ello, el incremento de los niveles de desplazamiento tanto individuales como colectivos.

Finalmente, según Ibáñez (2008) los principales detonantes del desplazamiento son<sup>16</sup>: primero las amenazas (54,5%), seguido por la violencia indiscriminada (39,1%), después las confrontaciones armadas (36%), los homicidios (34,5%), las órdenes de desalojo (29,6%), y por último las masacres (21,1%). Estas cifras reflejan que en la mayoría de los casos, no es necesario el uso de la violencia física ejercida directamente contra el individuo para que éste se desplace, sino que por medio de actos extremadamente terroríficos, sobre un grupo significativo de personas o miembros representativos de la comunidad, generan un efecto de temor generalizado en todo el conglomerado, produciéndose el abandono de sus territorios para defender su vida.

#### 6.4 DESPLAZAMIENTO Y DESPOJO DE TIERRAS

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en su informe del 2009 define el despojo como “la interrupción de relaciones materiales por medio de las cuales se satisfacen necesidades básicas y se potencializan las capacidades humanas. La tierra posee otras funciones y significados en la experiencia humana individual y colectiva: es un medio para la satisfacción de las más diversas necesidades básicas y también para la producción de otras formas más elaboradas de capital social y humano” (CNRR, 2009).

Aunque no son términos sinónimos el desplazamiento forzado ha estado íntimamente relacionado con el despojo de tierras, es decir, no todo desplazamiento forzado es fruto de una estrategia por apoderarse de las tierras de la población civil, pero en la mayoría de los casos si poseen un vínculo indiscutible.

Muchas veces el desplazamiento fue ejecutado por grupos al margen de la ley como los paramilitares, pero ordenado por empresarios o terratenientes interesados en tener la posesión de dichos territorios para implementar en ellos grandes sistemas productivos, como es el caso de la palma africana y la ganadería extensiva, con serios impactos sobre el sistema social y ambiental, que ya veremos posteriormente. Como lo afirma la CNRR (2009) “...el despojo ha tenido también una gran utilidad de carácter económico para distintas clases de actores y agentes sociales. Se asocian estos con la expansión, instalación y consolidación de procesos industriales y agroindustriales orientados por ejemplo a la industria alimentaria, los agrocombustibles, el procesamiento y transformación de materias primas, petroquímica, minera y energética”.

En cuanto a la cantidad de tierras abandonadas fruto del conflicto interno, se manejan varias cifras, dependiendo tanto del sistema de recolección de datos como de la fuente. Por un lado el Movimiento Nacional de Víctimas afirma que son 10 millones de hectáreas las tierras que fueron abandonadas o despojadas; para el Programa Mundial de

---

<sup>16</sup> Una sola familia puede ser víctima de varios eventos que ocasionaron el desplazamiento al mismo tiempo.

Alimentos (PMA) son 4 millones de hectáreas; y 2.5 millones para la Contraloría General de la Nación, entre otras cifras manejadas por investigadores y académicos. Finalmente, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento en su tercera Encuesta Nacional de Verificación, estima que la cantidad de hectáreas de tierra usurpadas o abandonadas por causa de la violencia entre 1980 y julio de 2010 es cerca de 6,65 millones (Machado, 2011).

Según el RUPD, El 39% de la población desplazada no dejó predios abandonados frente al 61% que sí los dejó. Hay que tener presente que en el caso colombiano el mayor porcentaje de desplazados que fueron obligados a abandonar sus tierras son ocupantes legítimos, o poseedores sin títulos. Para Machado (2011) una de las características del conflicto colombiano es “el prolongado abandono de tierras, incluso por más de una década, acompañado de experiencias desordenadas de retorno de los desplazados a su lugar de origen, a veces, en peores condiciones agrarias y territoriales a las que dejaron”.

De igual forma lo expresa la Corte Constitucional en la Sentencia T-25 de 2004: “En cuanto al componente de retorno, no se han aplicado los programas de reactivación económica, ni proporcionado los elementos que permitan que las comunidades que intentan volver a sus lugares de origen puedan sobrevivir de manera autónoma”. Sumado a esto, la política de restitución de tierras a la población desplazada ha sido lenta e ineficiente, entre los años 2002 y 2008, de las 715.569 familias desplazadas inscritas en el RUPD, solo 4.926 accedieron a la tierra, equivalente al 0,68% (Machado, 2011).

## 6.5 DEL RETORNO

El retorno es el escenario ideal al cual deben apuntar, cuando las condiciones así lo permitan, las políticas de reparación del Gobierno Nacional. Cuando se habla de una restitución integral de los derechos de la población desplazada, se debe pensar no solamente en el plano económico, sino también en el ámbito social, cultural y ambiental. Por ello, la restitución de tierras, por encima de la compensación y la indemnización, es el primer paso para comenzar ese largo proceso de reparación que si se hace de la mejor manera, concluirá con la tan anhelada reconciliación nacional.

No obstante para ello, como lo sugiere Ibáñez (2008) en los programas de retorno se debe, además de la restitución de tierras, recuperar la capacidad productiva de la población desplazada (puede ser por medio de subsidios para reactivar el agro), mejorar la infraestructura pública de los municipios afectados (como vías, colegios, entre otros), recuperar la confianza de los pobladores entre sí y con el Estado, fortalecer las instituciones por medio de más presencia estatal y por último garantizar la seguridad y la no repetición de los hechos para la población que decida retornar. Si las condiciones de seguridad no se dan, se debe optar por las otras opciones: la reubicación en un lugar de condiciones similares al de origen, o mejorar las condiciones de asentamiento en el municipio receptor.

La importancia del retorno radica en el hecho de que el territorio es el lugar físico sobre el cual se desarrollan las actividades productivas, mediante el cual consiguen el sustento económico sus pobladores, sobre todo en las comunidades campesinas o de minorías étnicas generalmente los frutos de la tierra son para el autoconsumo de quien trabaja la tierra o de la comunidad en general. En este sentido, los campesinos desarrollan sobre su territorio las actividades laborales que pueden hacer y con las cuales se sienten dignificados, distinto a los trabajos que les toca desempeñar en los lugares de asentamiento. En el territorio a su vez, es donde se desarrollan todas las actividades sociales, culturales y familiares que generan pertenencia. Finalmente, tanto los componentes materiales, como los recursos naturales que constituyen el entorno, así como los elementos simbólicos, en su conjunto constituyen el referente espacial de ese lugar emocional al que se llama “hogar” (CNRR, 2009).

## **6.6 ¿QUIERE LA POBLACIÓN DESPLAZADA RETORNAR?**

En la tercera encuesta de la Comisión de Seguimiento se encontró que el 72,7% de la población en situación de desplazamiento manifiesta que desea permanecer en el lugar de recepción, aunque solo el 7% aduce que logró estabilizarse en el sitio de reubicación. El 46% de los que no tienen el deseo de retornar señalan que se mantienen las condiciones que causaron el éxodo en los lugares de origen, el 17% manifiesta que no existen programas estatales para asegurar la dignidad en el retorno y que no tienen a donde llegar (Hernández, Kalmanovitz y Salinas, 2011).

Según Ibáñez (2008) solamente un 5% de la población desplazada se ubica por encima de la línea de pobreza y las tres cuartas partes de dicha población están por debajo de la línea de indigencia urbana. Escobar (2010) por su parte, afirma que los desplazados se encuentran en una situación de vulnerabilidad extrema, el autor resalta los problemas de vivienda, servicios públicos y saneamiento básico, así como la deficiente generación de ingresos de las familias desplazadas y los bajos niveles de escolaridad.

Por lo tanto cabe preguntarse, si la situación de los desplazados es tan crítica, por qué esta población en su gran mayoría no quiere retornar. Las razones son principalmente dos: porque la situación en el lugar de recepción es mejor que en el municipio de origen, cuyo porcentaje es mínimo, o que las situaciones de violencia por las cuales se tuvieron que desplazar todavía persisten, que es el común denominador.

## **6.7 DESPLAZAMIENTO EN EL META**

El Meta es el treceavo departamento más expulsor del país, con un total histórico entre 1997 y 2011 de 130.717 personas desplazadas. Machado (2011) reconoce dos características importantes del desplazamiento en el departamento, primero, la falta de titulación de un gran número de predios, debido a que la tenencia de la tierra en la

mayoría de los habitantes del departamento está estrechamente ligada a las lógicas de ocupación del territorio en regiones de colonización hacia nuevas fronteras agrícolas, por medio de procesos desordenados y sin acompañamiento estatal, lo cual dio como resultado el predominio de formas de tenencia de la tierra, en las cuales los campesinos no acceden a la formalización de su patrimonio mediante procesos de titulación. En segundo lugar encontramos el impacto del narcotráfico, que conllevó a la compra de grandes extensiones de tierra para los cultivos de coca, tendencia que se inició en la década de 1980 y se profundizó en la de 1990.

Tomando los datos suministrados en el Plan Integral Único de Atención a la Población Desplazada del Meta (2011), encontramos que los 29 municipios del departamento han presentando a lo largo del Registro, expulsión y recepción de población desplazada. Los 5 municipios con mayor recepción de personas desplazadas son en su orden: Villavicencio con 71.779 personas (56,2% del total del Departamento); Granada, 9.648 personas (7,6%); Vistahermosa, 7.573 personas (5,0%); Mapiripán, 3.539 personas (2,8%). En cuanto a los municipios con mayor expulsión de población encontramos a Vistahermosa con 27.015 personas expulsadas (20,7% del total del Departamento); Puerto Rico, 14.004 (10,7%); Mapiripán, 13.951 (10,6%); Mesetas, 7.976 (6,1); La Macarena, 7.107 (5,4%).

Con respecto a la población étnica identificada, equivale al 3.7% del total de la población víctima del desplazamiento forzado en el Departamento, siendo la etnia Negra o afrocolombiana, la más representativa con 53,2% de la cantidad de población étnica identificada, seguida la población indígena con un 29.9%.

## **6.8 ACTORES QUE CAUSAN EL DESPLAZAMIENTO EN EL META**

De las 130.717 personas expulsadas en el Departamento, se identifica que los principales causantes del desplazamiento son los grupos guerrilleros con 66.590 personas expulsadas equivalente al 50,9% del total de expulsados; en segundo lugar los grupos de autodefensa o paramilitares con 13.946 personas, correspondiente al 10,7%; en tercer lugar encontramos, sorprendentemente, a la Fuerza Pública con 759 personas que equivale al 0,6%; a renglón seguido están las Bacrim con 502 personas, el 0,4%; y en 2.516 casos 1,9%, más de un actor intervino en el desplazamiento; por último, en un gran porcentaje, 35,5% de los casos (46.404 personas), no se sabe quien ocasionó el desplazamiento (Gobernación del Meta, 2011).

## **6.9 CIFRAS DESPLAZAMIENTO FORZADO (EXPULSIÓN)<sup>17</sup>**

<b>AÑO</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TOTAL</b>
<b>META</b>	12.103	6.566	4.184	22.853

<sup>17</sup> **DATOS TOMADOS DEL SISTEMA SIPOD-ACCIÓN SOCIAL.** Fecha de actualización 30 de septiembre de 2011.

**CONFLICTO ARMADO, INSTITUCIONES Y GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA**  
**Felipe Benavides Muñoz**

<b>NACIONAL</b>	293.523	174.624	127.877	596.024
<b>PESO %</b>	4,12%	3,76%	3,27%	3,83%

Podemos observar una tendencia a la baja con respecto a los niveles de desplazamiento, tanto a nivel nacional como departamental, sin embargo la disminución en el Meta ha sido más acelerada, puesto que el peso porcentual del desplazamiento en el Departamento con respecto al total del país, es menor en cada año del periodo estudiado.

De estas 22.853 personas desplazadas en estos 3 años, 11.147 fueron hombres y 11.706 mujeres, 11.036, menores de edad, 11.654 mayores de edad y 163 quedaron sin establecer. Entre las minorías étnicas encontramos 139 de la etnia ROM, 595 indígenas y 1.004 afrocolombianos.

En cuanto al tipo de desplazamiento 22.195 personas lo hicieron en desplazamientos individuales y 658 personas se desplazaron masivamente.

**CIFRAS DESPLAZAMIENTO FORZADO (RECEPCIÓN)**

<b>AÑO</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TOTAL</b>
<b>META</b>	13.501	7.927	5.118	26.546
<b>NACIONAL</b>	311.984	192.571	140.902	645.457
<b>PESO %</b>	4,33%	4,12%	3,63%	4,11%

Con respecto a la recepción de personas desplazadas por la violencia en el Departamento del Meta comparada con el total nacional, sucede lo mismo que con la expulsión de personas, en el Departamento se percibe una disminución mayor de los niveles de desplazamiento. Cabe mencionar que el Meta en estos 3 años recibió más personas (26.546) de las que expulsó (22.853). Esto debido a que la mayoría de personas se desplazaron de forma intradepartamental y además recibió flujo de desplazados de otras regiones del país. Según datos de la Gobernación del Meta (2011) el 45,2% de la población expulsada en los diferentes municipios del Meta, se ubican en otros municipios del departamento y el 18.6% no salen de su municipio de residencia al momento del hecho victimizante, lo que significa que el 63.8% de la población se queda en el Departamento del Meta

De las 26.546 personas registradas, 12.965 fueron hombres y 13.581 mujeres, 12.706 menores de edad, 13.617 mayores de edad y 223 quedaron sin establecer. Se recibieron 31 personas de la etnia ROM, 950 indígenas y 1.621 afrocolombianos. Del total de desplazados 25.564 personas llegaron al Departamento por desplazamiento individual y 982 por desplazamiento masivo.

Para finalizar, comparando las cifras de desplazados entre enero y septiembre de 2010 y el mismo periodo de 2011, en 2010 se presentaron 3.192 desplazamientos y en el 2011, 1.811, una reducción del 43%, muy superior a la reducción del 9% que se produjo a nivel nacional en este mismo periodo. En cuanto a la recepción, en 2010 se recibieron 3.951 personas y en el 2011, 2.351, una reducción del 40% frente al 11% del total nacional. Estos datos reafirman la tendencia de disminución de los volúmenes de personas desplazadas en el Departamento, superior a la reducción que se viene presentando en el resto del país, tanto en expulsión como en recepción.

## 6.10 IMPACTO AMBIENTAL DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

En el caso del desplazamiento forzado al cual se ven sometidos muchas víctimas del conflicto armado en Colombia, uno de los principales problemas ambientales que surgen de este fenómeno es el desarraigo cultural que se presenta en esta población, puesto que como lo afirma Marvin Harris citado por González (2006), la cultura no puede ser entendida sin considerar la base biológica sobre la cual se ha construido, al tener que dejar aquella base biológica o su ecosistema natural, el desplazado debe modificar todas sus actividades, creencias y costumbres, generando cierto tipo de impactos en el ambiente.

Por otro lado, el flagelo del desplazamiento forzado tiene impactos ambientales tanto en los lugares de expulsión como en los de recepción.

En primer lugar, con el desplazamiento de la población civil, cuya mayoría eran propietarios o tenedores de pequeñas unidades campesinas, se presenta el fenómeno de la subutilización de las tierras, ya que las tierras agrícolas y forestales que son abandonadas tienden a ser utilizadas para ganadería, para la implantación de monocultivos a gran escala (palma, arroz, coca), o para proyectos de explotación y extracción maderera, minera y petrolera, lo cual produce la homogenización de la cobertura vegetal natural, que genera pérdida de biodiversidad, pérdida de la calidad de los suelos, degradación de ecosistemas estratégicos y posibles problemas de seguridad alimentaria en las zonas de mayor desplazamiento, e incremento en los precios de los productos agrícolas (Ucros, 2009).

La extensión de la frontera ganadera no solo conlleva problemas ambientales sino también sociales, ya que la ganadería genera menos empleo rural por hectárea ocupada, aumentando los índices de pobreza y miseria. El estudio de Duarte y Pulido (2003), concluye que un sistema intensivo de producción ganadera destinado a leche, ocupa 7 jornales/unidad animal/año, en cambio un sistema de producción agrícola intensivo como es el caso del arroz en la misma microrregión, ocupa 51 jornales/hectárea/semestre.

Por otro lado, existe una baja disponibilidad de mano de obra para las actividades agropecuarias, ya que el campesino abandonó el campo, para habitar, en la mayoría de los

casos, los cinturones de pobreza de los principales centros urbanos (Ramírez y Vidal, 2003), lo cual conlleva al impacto ambiental en los lugares de recepción.

Como se dijo, el desplazamiento forzado es un problema casi exclusivamente rural, dicha población para preservar su vida y al estar en un estado de vulnerabilidad y desprotección estatal, migran hacia las principales urbes tanto departamentales como nacionales, en donde por lo menos existe presencia estatal. Sin embargo, el desplazado asentado en las ciudades se enfrenta a múltiples problemas, como la falta de oportunidades laborales, puesto que en su gran mayoría lo que saben hacer los desplazados del campo son labores agropecuarias, en especial la agricultura o ganadería a pequeña escala. Como lo muestra el estudio de la Gobernación del Meta (20011) en donde se indica que esta población tiene una vocación inclinada en su mayoría hacia el sector agropecuario (65,4%), seguida del sector servicios (24,3%) y finalizando con el sector manufacturero (10,4%). Es de gran importancia tener en cuenta esta información a la hora de plantear proyectos de generación de ingresos, debido a que esto representa la capacidad y calificación de la mano de obra de la población en situación de desplazamiento.

Esta situación en la que se encuentran los desplazados conlleva a tener unos ingresos supremamente bajos, con situaciones de subempleo y condiciones laborales precarias, por lo cual tienen que residir en viviendas ubicadas en barrios marginales, muchas veces de invasión, ejerciendo una presión extra tanto en el sistema social, generando amplios cinturones de pobreza en sus alrededores, como en el sistema ambiental, ya que estos flujos poblacionales aumentan la demanda y la concentración espacial de bienes y servicios ambientales, en proporciones tales que generan tensiones en los sistemas ecológicos (Departamento Administrativo del Medio Ambiente, 2000).

Por otro lado, si las tensiones entre los miembros de la sociedad receptora son altas, la llegada de la población desplazada puede generar conflictos sociales que pueden conducir a la violencia dadas ciertas condiciones (Kennedy, 2001).

Desde la visión de la Ecología Humana<sup>18</sup>, se puede identificar otros impactos ambientales del desplazamiento, y tienen que ver con el problema ambiental del hábitat y los derechos humanos básicos de los desplazados. El entorno físico en el que son recibidos los desplazados forzados en los lugares de recepción, en sí mismo constituye una problemática ambiental.

Como se mencionó, la situación de vivienda de los desplazados en las ciudades se caracteriza por el hacinamiento y por las precarias condiciones de hábitat, sobre todo en el suministro de servicios públicos, sin olvidarnos de los que tienen que dormir en la calle

---

<sup>18</sup> La **ecología humana** trata de las relaciones entre las personas y el medio ambiente. Para mayor información: <http://www.gerrymarten.com/ecologia-humana/indice.html> Recuperado el 29 de mayo de 2012.

sin siquiera un techo para cubrirse de las inclemencias del clima. Por otro lado, respecto a las condiciones psicosociales, la población desplazada presenta dificultades de adaptación de los individuos a su entorno y al uso y manejo que hacen de él. Otro efecto es la afectación de las relaciones interpersonales y la ruptura de las relaciones familiares. Estas condiciones han generado cuadros permanentes de neurosis y estrés entre los desplazados (Holguín, 2002).

Es decir, no solamente se debe calcular el impacto negativo que genera el desplazado al ecosistema de llegada, sino como este ecosistema impacta negativamente en el desplazado como individuo.

Por último, así como encontramos impactos ambientales del desplazamiento, también encontramos personas desplazadas por los impactos ambientales que el conflicto armado genera en los ecosistemas en los cuales reside dicha población. Los campesinos e indígenas, en muchas ocasiones tuvieron que abandonar sus tierras debido a las fumigaciones de los cultivos ilícitos, porque sus tierras quedaron improductivas o por afectaciones a la salud humana. Como lo afirma Holguín (2002) “luego que una zona se ha fumigado, las comunidades se ven obligadas a desplazarse a otros lugares para pedir comida y seguridad. Los niños y mujeres son los principales afectados y se sabe de casos de enfermedades por el consumo de agua contaminada. El herbicida utilizado en la fumigación (glifosato) es tóxico y se sabe que en altas concentraciones es mortal para el ser humano y dañino para los ecosistemas, lo que hace más grave cuando se aplica, como en el caso de la Amazonía, de forma aérea.” Sin embargo, el desplazamiento de la población por este motivo, no son contemplados por el Gobierno Nacional en la identificación de factores que provocan este fenómeno.

Según datos de Ramírez y Vidal (2003), las fumigaciones mediante aspersión aérea de cultivos ilícitos en zonas de conflicto armado desplazaron alrededor de 39.397 personas durante el año 2002, que representan el 15% del total de la población expulsada en el país. Los departamentos más afectados por expulsión en zonas de cultivo de coca y/o amapola fueron Norte de Santander (13.571 personas), Caquetá (10.956), Putumayo (10.813), Guaviare (1.528) Nariño (1.476) y Meta (1.053).

En este orden de ideas, los campesinos a causa del conflicto, el fuego cruzado o las fumigaciones con glifosato, son obligados a ampliar su frontera de colonización, desplazándose a lugares ambientalmente vulnerables, reservas naturales protegidas o áreas de gran importancia por los servicios ecosistémicos que prestan, tales como humedales y páramos. Al asentarse sobre terrenos no urbanizables, los desplazados por el conflicto tienen mucha probabilidad de convertirse en desplazados ambientales.



## CAPITULO 7: POLÍTICAS DEL GOBIERNO PARA ATENDER A LOS DESPLAZADOS

Como vimos en el capítulo anterior, al configurarse el desplazamiento forzado como una situación de crisis humanitaria, al verse vulnerados sistemáticamente todos los derechos de la población desplazada, y después de una serie de providencias y declaraciones, tanto del orden nacional como internacional, priorizadas en la Sentencia T – 025 de 2004, el Gobierno Nacional emprendió una serie de políticas públicas para atender a la población en situación de desplazamiento forzado, que, como se verá, no han tenido los resultados esperados y no han garantizado el goce efectivo de los derechos de esta población. Sin embargo, desde el Gobierno Santos se ha venido adelantando nuevos esfuerzos para poder mitigar los efectos perversos de esta problemática, en donde la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras juega un papel primordial, con resultados todavía inciertos.

### 7.1 SENTENCIA T 025 DE 2004 Y SUS AUTOS DE SEGUIMIENTO.

La Corte Constitucional a raíz de una tutela instaurada por un grupo de personas contra entidades del Estado colombiano, profirió la Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual ordena al Gobierno cumplir con las obligaciones adquiridas en materia del desplazamiento forzado interno, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, contemplados en la Constitución Política y de los compromisos internacionales asumidos por el país, por lo cual el Gobierno Nacional ha desarrollado políticas públicas tendientes a responder a todos los requerimientos hechos por la Corte en la citada Sentencia y en sus Autos de cumplimiento (Ramírez Sánchez, 2007).

Por medio de la sentencia T 025 de 2004, la Corte Constitucional señala que se están violando una amplia gama de derechos por un evidente Estado de Cosas Inconstitucional. En este sentido, la Corte advierte que la población desplazada ha constituido durante décadas uno de los sectores poblacionales en estado de vulnerabilidad extrema, debido a la falta de protección oportuna y efectiva por parte de las autoridades. La violación reiterada de sus derechos se ha caracterizado por ser masiva, prolongada e imputable tanto al conflicto armado como a la estructura política de atención a desplazados, cuyos recursos son insuficientes al igual que su capacidad institucional, contrariando la normatividad vigente en la materia.

De acuerdo a lo anterior, la Corte decide exigir a las instituciones prestadoras de atención a la población desplazada, la reformulación de las políticas públicas y su efectivo cumplimiento, pues aunque el presupuesto destinado a la atención de la población desplazada es considerado prioritario de acuerdo con la jurisprudencia nacional, las autoridades encargadas de garantizar estos recursos han sido incapaces de brindar la protección requerida a la población desplazada, generando así una grave crisis humanitaria.

A partir del año 2004 el Gobierno Nacional se ve obligado a garantizar los derechos a la población desplazada no solamente por disposición normativa, sino por una orden de carácter jurisprudencial. En este sentido, desde hace 8 años la corte inició un estricto seguimiento a las actuaciones del gobierno en esta materia, situación que se reflejó en los Autos de seguimiento proferidos por esta Corporación. No obstante, a pesar del pronunciamiento jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, en el Gobierno Uribe no se presentaron avances en la materia, dejando a la población desplazada en el mismo o aun peor estado de vulnerabilidad.

Los primeros Autos de seguimiento a esta Sentencia fueron el 185 de 2004; el 176, 177 y 178 de 2005; 218 y 266 de 2006; y el 109 y 233 de 2007. En estos pronunciamientos de la Corte, se comienzan a abordar los temas de participación, la coordinación nación territorio, los indicadores de goce efectivo de derecho y la atención diferencial específicamente a las mujeres.

La Corte Constitucional realiza un análisis jurisprudencial en el Auto 251 de 2008 sobre los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los niños, niñas y adolescentes por su grado de vulnerabilidad, por su condición y su corto desarrollo en el contexto de la violencia. De igual forma, en el Auto 092 de 2008 le ordena al Gobierno Nacional formular trece programas que tenga en cuenta el enfoque de género, que ataquen los riesgos a los cuales se encuentran vulnerables las mujeres, y que garanticen el goce efectivo de sus derechos. En los Autos 004 (indígenas), 005 (afros) y 006 (discapacidad) del año 2009, la Corte ordena en cada Auto la formulación de un programa que solvete los problemas en la atención y ataque los riesgos evidenciados, de acuerdo a cada grupo poblacional diferencial.

El Auto 008 de 2009 se caracteriza por hablar de manera específica de cada uno de los componentes de la política de desplazamiento, y así mismo, aborda temas de manera puntual que antes nunca había tocado. Es en este sentido, ordena reformular algunas políticas como es el caso de la política de vivienda, atención humanitaria y tierras, y ordena formular la política de verdad, justicia y reparación. Por medio de este Auto, la Corte Constitucional manifiesta que existen vacíos en el componente de verdad, justicia y reparación, ya que según esta corporación los esfuerzos en esta materia fueron incipientes. Persiste una altísima impunidad frente al delito de desplazamiento, y afirma que “existen grandes obstáculos procesales y de capacidad institucional para avanzar en la materia y no se ha desarrollado hasta ahora (2009) ninguna estrategia para solucionarlos”.

El Auto 383 de 2010 tiene el objetivo de ajustar la estrategia entre el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales para que garanticen una adecuada atención y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. El Auto ordena a las Entidades Territoriales acudir a los principios de subsidiaridad y corresponsabilidad con el fin de solicitar recursos al Gobierno Nacional sobre proyectos de inversión de atención a población desplazada para poder cumplir con esta obligación.

Finalmente, esta Corporación profiere el Auto 219 de 2011 por medio del cual la Corte, aunque reconoce los esfuerzos del actual Gobierno Santos, manifiesta que no se alcanza a demostrar un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, ni en la superación de las condiciones que dieron lugar a tal declaratoria. No obstante, resalta la importancia y pertinencia de la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, pero afirma que la Ley no soluciona el problema *per se*.

En este orden de ideas, los principales ejes de la actual política pública para la población desplazada son la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, adicionalmente, el informe presentado a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 219 de 2011, el cual replantea el diseño de la política pública para atender a la población desplazada.

## **7.2 Política de Prevención y Atención a la Población Víctima de Desplazamiento Forzado**

El gobierno colombiano reconoce la existencia del fenómeno del desplazamiento forzado desde el año 1994, incluyendo el tema dentro del Plan de Desarrollo, con el fin de atender las necesidades de emergencia de los desplazados, así como el financiamiento de proyectos productivos de generación de empleo. Para el año siguiente se aprueba el CONPES 2804 constituyendo el primer Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Más adelante, por medio del Decreto 1165 del 28 de abril de 1997, se crea la Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, encargada de coordinar el Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en adelante SNAIPD.

Todos estos avances en la materia durante el Gobierno Samper dieron como resultado la expedición de la Ley 387 de 1997 *“por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”*. Esta Ley recopila todo el marco normativo en el tema de desplazamiento forzado, convirtiéndose en el punto de partida para lograr la garantía del goce efectivos de derechos de dicha población. Entre otras cosas crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en adelante CNAIPD.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia de la República, se empiezan a llevar a cabo cambios constitucionales, legales y del diseño de la política pública para la atención y reparación a la población víctima del conflicto, que repercute positivamente sobre la población en situación de desplazamiento, sobre todo en lo relacionado al fortalecimiento institucional y presupuestal, y en cuanto a la reparación integral, que incluye la restitución de las tierras despojadas.

De esta forma, la expedición de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, permite la modificación y complemento de la política pública de prevención y atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado. Antes, la política se fundamentaba principalmente en un enfoque de atención. A partir de ahora, con la Ley 1448, el eje será la reparación integral a las víctimas, que contiene la política de Prevención y Protección, la política de Atención Integral, la política de Vivienda, la Política de Generación de Ingresos, la Política de Tierras, y la política de Retornos y Reubicaciones (Presidencia de la República, 2011).

### **7.2.1 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

En el Plan de Desarrollo se afirma expresamente que las disposiciones, procesos y herramientas de orden legal y administrativo, contempladas para la atención y reparación de la población desplazada, serán ejecutados en estricta observancia y acatamiento pleno y vinculante de la Sentencia T-025 de 2004, proferida por la Corte Constitucional y todos sus Autos que la desarrollan en esta materia.

En este sentido, el artículo 178 consagra que el Gobierno Nacional priorizará, dentro de los presupuestos fiscales los recursos necesarios para contribuir al cumplimiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. El artículo 180 hace referencia a que las Entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación flexibilizarán su oferta destinada a la prevención, protección y atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, de tal forma, que atienda las necesidades de esta población y tenga en cuenta las características del territorio.

En el artículo 181 se establece lo referente a la articulación de la política de restablecimiento socioeconómico para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, para dar soluciones integrales para los hogares víctimas del desplazamiento, en materia de vivienda, generación de ingresos y restitución o compensación de los derechos sobre la tierra en los eventos que exista. De igual manera, realizará acompañamiento y seguimiento a la materialización de dichas soluciones.

En cuanto a la superación de la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado, el artículo 182 del Plan, afirma que esto se puede considerar cuando “en el marco de un proceso de retorno o reubicación: (i) se verifique a través de los indicadores de goce efectivo de derechos, que goza efectivamente de los derechos básicos (vida, integridad, seguridad, libertad, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, subsistencia mínima e identidad) con posterioridad al desplazamiento y (ii) se demuestre a través de la medición de un indicador global que el hogar ha avanzado sostenidamente en el restablecimiento económico y social”.

En aras de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia y, desarrollar soluciones duraderas para la Población Desplazada en el marco del retorno y las reubicaciones, el artículo 183 consagra que las entidades territoriales podrán realizar inversiones en otras entidades territoriales. Por último, el artículo 184 se refiere a los incentivos para las entidades territoriales en el marco de la política para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia; el artículo 185, a lo relacionado con el empleo transitorio para población desplazada; y el artículo 186, a la medición de indicadores de goce efectivo de derechos.

### **7.2.2 NUEVO MARCO NORMATIVO LEY 1448 DE 2011: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.**

En este contexto de control jurisprudencial, el Gobierno Nacional, para contrarrestar los efectos perversos del conflicto armado sobre la población civil identificados por la Corte, presentó a consideración de Congreso de la República la iniciativa que es hoy la Ley 1448 de 2011. Con la aprobación de la Ley, se manda un mensaje político al país y a las víctimas, de que se había dado un giro en la política pública sobre desplazamiento que venía manejando el gobierno anterior, y que las víctimas iban a ser reconocidas y reparadas integralmente, por medio de un enorme esfuerzo presupuestal del Gobierno Santos, ya que el CONPES 3712 de 2012 por el cual se desarrolla el Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, otorga un presupuesto de 54,9 billones de pesos para la atención y reparación a las víctimas, para toda la vigencia de la Ley.

En este sentido, la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras se constituye en uno de los proyectos bandera del Gobierno Nacional, el cual consagra el derecho a la Reparación Integral, que se desarrolla a través de siete (7) estrategias: (I) Restitución, la cual se estructura a través de cuatro líneas de acción: (a) restitución de bienes inmuebles a población víctima del desplazamiento, (b) Medidas de compensación (c) Desarrollo institucional (d) Sistemas de información. (II) Restablecimiento de derechos, estrategia que se compone de (a) Restablecimiento del derecho de la educación, (b) Restablecimiento del derecho de la salud, (c) Retornos y reubicaciones y (d) Generación de ingresos; (III) Indemnización a la población víctima del desplazamiento forzado; (IV) Rehabilitación física, mental y social; (V) Medidas de satisfacción; (VI) Reparación colectiva; y (VII) Garantías de no repetición (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2011).

Como se afirmó anteriormente, es de resaltar el Presupuesto de 2012, el cual destina \$2,9 billones para la población víctima de la violencia, distribuidos así: \$1.88 billones para la atención integral de la población desplazada; \$850 mil millones para reparación administrativa de las víctimas, y \$176 mil millones para otros programas específicos para víctimas. Los recursos asignados para la población desplazada tienen como propósito continuar avanzando en el goce efectivo de los derechos de esta población y se han distribuido de la siguiente manera: para el derecho a la subsistencia

mínima, 36%; para vivienda, 23%; para familias en acción, 15%; para generación de ingresos, 10%; para salud, 8%; para alimentación, 5%; y para vida e integridad y otros derechos, 3%. El Gobierno Nacional incluyó en el presupuesto de funcionamiento una provisión adicional por \$450 mil millones para financiar la puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012).

### **7.2.3 INSTITUCIONALIDAD REQUERIDA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS.**

Para la coordinación de esta nueva institucionalidad, el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011, determinó que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), se transformaría en un Departamento Administrativo que se encargará de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

En ese sentido, mediante el Decreto Extraordinario 4155 del 3 de noviembre de 2011, se dispuso la transformación de Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), como organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, el cual tiene como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia”.

Por otro lado, la Ley de Víctimas, creó la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) como una Unidad Administrativa Especial, la cual quedó adscrita al Departamento para la Prosperidad Social, mediante el Decreto Extraordinario 4157 del 3 de noviembre de 2011, y tiene a su cargo “coordinar de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante SNARIV) en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387 y 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas”.

Por último, esta Ley dispuso la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), el cual estará constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los

planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas, cuyo objetivo principal radica en la formulación e implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas que señala la Ley.

El SNARIV, en un intento de inclusión y articulación por parte del Gobierno Nacional para la atención y reparación a las víctimas, está conformado por 32 entidades en el orden nacional (teniendo en cuenta que para el momento de la promulgación de la Ley, no se habían escindido los ministerios del Interior y Justicia; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y el de Protección Social), más los departamentos municipios y distritos en el orden territorial y demás organizaciones públicas y privadas que se relacionan con esta materia.

Cabe resaltar, que si bien es cierto el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011 incluye al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial entre las entidades que conforman el SNARIV, una vez hecha la escisión y creado nuevamente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tácitamente fue marginado del Sistema, y todas las obligaciones recayeron en el Ministerio de Vivienda, prueba de ello es que ninguno de los 10 subcomités que conforman el SNARIV consagrados en el artículo 238 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011, está integrado por el Ministerio de Ambiente. Llama la atención la ausencia de esta Cartera especialmente en los Subcomités de Reparación Colectiva, de Restitución y de Medidas de Satisfacción.

### **7.3 RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN LA LEY 1448 DE 2011 Y EL DECRETO 4829 DE 2011<sup>19</sup>**

La restitución de tierras, no obstante ser un componente más de la reparación, tiene un proceso y una institucionalidad especial. En este sentido, la ley 1448 de 2011, en su título IV capítulo II, crea un procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y abandono forzoso que se hubieren presentado desde el 1 de enero de 1991 con ocasión del conflicto armado interno. El procedimiento es mixto en cuanto se compone de una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas) y de un recurso judicial (acción de restitución), por medio de un procedimiento especial y expedito, que en un estimativo de 8 a 9 meses puede resultar el fallo del juez agrario, en contraposición de los 10 o 20 años que puede durar un proceso por la vía civil.

Siguiendo el procedimiento estipulado por el Decreto 4829 de 2011, "por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras" el proceso de restitución comienza con el trámite administrativo en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRT), Entidad Adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con la recepción de solicitudes y posteriormente se pasa al estudio e inscripción en el registro,

---

<sup>19</sup> Ver: Unidad de Restitución de Tierras. Disponible en: <http://www.restituciondetierras.gov.co/> Recuperado el 17 de mayo de 2012.

este paso dura 60 días prorrogables 30 días más, una vez cumplida la fase administrativa se procede al trámite judicial a cargo de los jueces agrarios, que consta de la presentación de las pruebas y la sustentación u oposición, este paso dura aproximadamente 4 meses, más la acumulación procesal. Finalmente una vez se presente fallo positivo, el Gobierno procederá a la restitución, implementación de proyectos productivos, de vivienda, entre otros.

### **7.3.1 ¿CÓMO VA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL PAÍS?**

El Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo, afirma que en el marco de la restitución de tierras que se adelanta por parte del Gobierno Santos, teniendo en cuenta el RUPD y el RUPTA, se estima que 360 mil familias, a quienes se les despojó no menos de dos millones de hectáreas, tendrán derecho a reclamar la restitución de sus tierras, considera también que en el último cuarto de siglo se presentaron en Colombia fenómenos de abandono forzado de cerca de cuatro millones de hectáreas.

En este contexto, según las cifras oficiales<sup>20</sup>, desde el 20 de diciembre de 2011 al 11 de mayo de 2012, se recibieron 13.494 solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas. Los procesos administrativos comenzaron recientemente y aún no se tienen demandas presentadas ante los jueces de restitución de tierras, por lo tanto no existen sentencias de restitución falladas, por lo que la restitución de tierras a los desplazados todavía no comienza.

Según cifras de la Unidad de Tierras, En 1.080 municipios se registran casos de abandono y posible despojo de tierras. La densidad del posible abandono y despojo de tierras está caracterizada de la siguiente manera:

- ALTA: 78 municipios más afectados contienen 150.806 casos (el 53%)
- MEDIA: 81 municipios que registran 56.219 predios (el 20%)
- BAJA: 256 municipios que registran 58.502 predios (el 20%)
- DISPERSIÓN: 665 municipios presentan 18.642 predios afectados (el 7%)

El consolidado de las solicitudes recibidas en la Unidad según oficina territorial se presenta en la siguiente tabla:<sup>21</sup>

<b>OFICINA RECEPTORA</b>	<b>No de Solicitudes de Ingreso al Registro</b>
Bogotá	2.868
Córdoba	1.219
Cauca – Valle	1.154
Tolima – Huila	1.018

---

<sup>20</sup> Entregadas por la Unidad de Tierras el 25 de mayo de 2012.

<sup>21</sup> Fecha de corte: 11 de mayo de 2012



U. G. Nacional	981
Antioquia	919
Bolívar	855
Guajira – Cesar	819
Santander – Magdalena Medio	806
Nariño	804
Norte de Santander	760
Putumayo	523
Meta	415
Uraba	353
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>13.494</b>

### **7.3.2 DIFICULTADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.**

El pasado martes 29 de mayo de 2012, el Senador del Polo Democrático Alternativo, Jorge Enrique Robledo, citó al Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo a un debate de control político sobre la situación del proceso de restitución de tierras despojadas a las víctimas del conflicto armado. El Senador realizó una crítica férrea al proceso, afirmó que la restitución va a un ritmo muy lento ya que después de dos años del Gobierno Santos no ha habido ninguna restitución a las víctimas, y la meta para el 2013 es de 10.500 restituciones, lo que quiere decir que para cumplir con la meta de 160.000 restituciones en los 4 años de Gobierno, tal como está concebido en el Plan Nacional de Desarrollo (página 243, gráfica 3), en el 2014 tendría que lograr hacer casi 150.000 restituciones, lo cual es imposible, en opinión del congresista.

Por otro lado criticó la estrategia de prensa de la Casa de Nariño, la cual con la ayuda de los medios masivos de comunicación, en su opinión han engañado a la opinión pública al presentar las cifras de formalización de tierras como restitución. Con respecto a estas tierras formalizadas, según datos de Robledo, fueron 547.000 hectáreas en el 2011, sin embargo el promedio anual de formalización de tierras en los últimos 20 años en el país fue de 943.000 hectáreas. Según cifras del Senador Jorge Enrique Robledo, en el Gobierno Gaviria el promedio fue más de 1.000.000 de hectáreas formalizadas por año, en el de Samper aproximadamente 977.000 hectáreas, en el de Pastrana cerca de 1.500.000, en el primer periodo de Uribe 680.000 hectáreas y en el segundo 475.000 hectáreas.

El Ministro Juan Camilo Restrepo afirma que el Gobierno no ha confundido los procesos de restitución de tierras con los de formalización, aunque ambos son de inmensa importancia y constituyen ejes de las políticas agrarias en curso<sup>22</sup>. Según las cifras del

<sup>22</sup> Ver: "Senador Robledo mal interpreta cifras sobre restitución de tierras". Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-349614-senador-robledo-mal-interpreta-cifras-sobre-restitucion-de-tierr> Recuperado el 30 de mayo de 2012.

Ministro, a mayo de 2012 se han formalizado más de 932.000 hectáreas y se espera que esta cifra ascienda a 1.500.000 a finalizar el año.

En cuanto al proceso de restitución de tierras, el jefe de la Cartera de Agricultura le respondió a Robledo que sus críticas no tienen fundamento y solamente se deben a un desconocimiento de la Ley. El proceso de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011 debe hacerse conforme a un proceso jurídico. Dicho proceso comienza con la solicitud de ingreso al registro, en donde son analizadas por la Unidad de Tierras, una vez la solicitud cumpla con las condiciones estipuladas en el artículo 76 de la Ley, es llevada ante el juez agrario quien finalmente falla a favor o en contra del solicitante. Este proceso tiene una duración de aproximadamente 9 meses, es por ello que las restituciones de tierras en el marco de la Ley de Víctimas todavía no se ha presentado, porque apenas han pasado 3 meses desde la aplicación de la Ley, por lo cual los jueces agrarios deben comenzar a expedir sentencias de restitución en el segundo semestre de 2012.

Restrepo asegura que se le está dando cumplida ejecución al procedimiento y términos que la Ley 1448 de 2011 dispone para el trámite de las reclamaciones para la restitución de tierras, hasta el momento se han recibido más de 14.000 solicitudes, equivalentes a más de 1.000.000 de hectáreas, además se han capacitado 20 jueces agrarios y 15 magistrados para segunda instancia. Con respecto a la meta de 160.000 restituciones para el 2014, el Ministro dijo que el Gobierno no tiene metas en restitución porque no se puede obligar a las víctimas a presentar las reclamaciones ni a los jueces agrarios a fallar a favor de éstas, el Gobierno solo tiene la obligación de atender y dar trámite a todas las solicitudes que se le presenten y las 160.000 restituciones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo simplemente era un estimativo. No obstante, con las palabras del Ministro se evidencia que el proceso de restitución va más lento de lo que el Gobierno esperaba y muy seguramente no se va a llegar a las metas estimadas.

En adición a las críticas que presentó el Senador Jorge Robledo, relacionadas sobre todo a retrasos en el proceso e incumplimiento de las metas estipuladas por el Gobierno, también encontramos obstáculos estructurales para la aplicación de la Ley 1448 de 2011, denunciados por los Representantes a la Cámara, Iván Cepeda y Wilson Arias.

Primero que todo, existe una institucionalidad defectuosa, sobre todo en el plano local y regional, pero más que por capacidad operativa, la deficiencia está en que en muchas regiones del país los delincuentes han contado con una mafia conformada por funcionarios públicos corruptos, por medio de los cuales han podido legalizar las tierras

obtenidas mediante despojo o por ocupación ilegal de predios baldíos propiedad de la nación, por lo cual se ha generado mucha desconfianza en las instituciones del Estado<sup>23</sup>.

En el debate el Representante Cepeda denunció que en el Departamento de Meta, se ha presentado una cantidad alarmante de despojos y apropiaciones de tierras de la nación, por personas naturales o corporaciones, los cuales no han sido motivo de investigaciones penales, y resalta el caso del Zar de las esmeraldas Víctor Carranza, quien según fuentes del Congresista, recientemente llegó a la cifra de 1.000.000 de hectáreas de tierras acumuladas. De igual forma denunció que los líderes de restitución de tierras, están en grave peligro por la presencia de los ejércitos anti-restitución, en el citado debate afirmó que “hay denuncias sobre la conformación de un ejército para impedir la restitución de aproximadamente 1000 personas en Montes de María”. Cepeda también recordó que los Urabeños actúan como un ejército anti-restitución. Controlan la vida y la tierra de los campesinos en al menos 7 departamentos y 108 municipios del país”.

Por último, el Representante Arias, se refirió a los peligros de la extranjerización de la tierra. Según el Congresista del Polo Democrático Alternativo, el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural, que va de la mano de la Ley de Restitución de Tierras, busca permitir a los extranjeros, mediante diversas figuras, adquirir tierras en grandes cantidades, sobrepasando las limitaciones de la Unidad Agrícola Familiar. También denunció que, si bien es cierto se están titulando baldíos, se está dando prioridad a los grandes capitales en detrimento de los campesinos, como ocurre claramente en los municipios de Puerto Gaitán y Puerto López.

#### 7.4 ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN EL META

En el Plan de Desarrollo Departamental: *Unidos Gana el Meta*, en el apartado sobre la dimensión social, se contempla la Política de Desarrollo Social con Perspectiva de Derecho, la cual contiene el programa Sistema Intersectorial de Política Social y de Participación, que a su vez de manera específica traza el Subprograma Población en Situación de Desplazamiento en el Meta. De igual forma, mediante el Decreto 116 de 2009, se crea el Sistema Departamental Único e Integral para la Prevención del Desplazamiento Forzado y la protección, Atención y Restitución de los derechos de las Persona en Situación de Desplazamiento del Meta.

En cuanto a la asignación presupuestal, que el Departamento hizo para la vigencia 2011, en materia de Atención integral a Población Desplazada, refleja un incremento del 42%, frente al año 2010, en el que se programaron \$6.177.724.626 y se ejecutaron \$5.397.433.689. En lo referente al presupuesto para el PIU del 2011, se establece un valor inicial de \$ 560.068.300.303, con las siguientes fuentes de financiación:

<sup>23</sup> Ver: “La Restitución de tierras va a paso de burro”. Disponible en: <http://www.arcoiris.com.co/2012/05/la-restitucion-de-tierras-va-a-paso-de-burro/> Recuperado el 15 de junio de 2012.

FUENTE FINANCIACION	VALOR
SGP	\$ 20.000.000
NACIÓN	\$ 504.132.544.549
PROPIOS	\$ 15.556.917.300
REGALÍAS	\$ 20.935.646.854
OTROS ORGANISMOS	\$ 19.423.191.600
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 560.068.300.303</b>

## 7.5 RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL DEPARTAMENTO DEL META

Como lo expresa el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo en cuenta el número de hectáreas reclamadas, el departamento con más solicitudes de reclamación es el Meta, seguido de Casanare, Antioquia, Vichada, Cauca, Arauca y Putumayo, y a nivel municipal se destacan Mapiripán y San Martín<sup>24</sup>.

Según datos ofrecidos en el Plan Integral Único del Meta (2011), de los desplazados que dejaron tierras, el 90,8% no ha solicitado restitución de las mismas. En cuanto a la restitución por fuera del proceso contemplado por la Ley 1448 y el Decreto 4829 de 2011, tan solo al 1,8% de la población le han sido devueltas sus propiedades por parte de los actores armados y un 0,7% de la población las ha recuperado por medio de un proceso judicial. El 98,8% de la población no ha tenido acceso a medidas de restitución, reparación, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición. La mayoría de la población víctima del desplazamiento manifiesta no querer retornar al lugar del cual fueron expulsados (78,6%).

---

<sup>24</sup> Ver: **Gobierno restituiría 2.100 casos de tierras.** Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/1-2012-gobierno-restituir%C3%AD-2100-casos-de-tierras.html>  
Recuperado el 10 de febrero de 2012.

## CAPÍTULO 8: RECOMENDACIONES

Los principales hallazgos investigativos del trabajo de grado se presentan a manera de recomendaciones, las cuales surgen del análisis de todos los componentes anteriormente desarrollados, después de una labor de recopilación documental y un trabajo investigativo y de análisis profundo, y teniendo como objetivo la inclusión del componente ambiental en las políticas públicas gubernamentales para la atención a la población en situación de desplazamiento forzado.

Estas recomendaciones abarcan desde: pensar la restitución de tierras como la forma de reparación que ofrece más beneficios ambientales, sociales y culturales; considerar al ordenamiento territorial como el principal mecanismo para lograr una óptima utilización de los suelos, y poder llevar a cabo una correcta restitución de las tierras despojadas; tener en cuenta las áreas protegidas o ambientalmente vulnerables para que no se produzcan procesos de restitución sobre estos territorios; impulsar una reforma agraria que defienda la economía campesina de sustentación, y propender, cuando sea posible, por el modelo de pequeña producción, en contraposición al modelo de producción a gran escala que se ha venido promoviendo desde el Gobierno Nacional; instar al Gobierno para que incluya el componente ambiental en las discusiones sobre la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, principalmente con la inclusión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como una entidad parte del SNARIV; finalmente, se hacen recomendaciones para la academia en cuanto a la formación integral de los gestores ambientales, los cuales tienen que ser artífices de los cambios políticos e institucionales que requiere el país, así mismo el ambientalismo debe ser más propositivo en cuanto a las posibles salidas pacíficas al conflicto armado colombiano, ya que gran parte del conflicto, surge y se sostiene en el tiempo, por razones ambientales.

### 8.1 REPARACIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Como lo advierte Ibáñez (2008), el grueso de los programas llevados a cabo por Naciones Unidas, las agencias multilaterales, las ONG y el Gobierno Nacional, históricamente se han concentrado en mitigar las consecuencias del desplazamiento forzado, fundamentalmente apoyando el asentamiento de la población desplazada en el municipio receptor.

No obstante, en este trabajo se aboga por la restitución de tierras, como el modelo por el cual debe propender el Gobierno Nacional para garantizar la reparación integral de las víctimas del desplazamiento y despojo forzado, tanto por los beneficios ambientales que un buen proceso de restitución puede brindar, como por las implicaciones sociales y culturales que esto conlleva. La restitución es el escenario ambientalmente más adecuado, entendiendo el ambiente como la expresión de la continuidad entre naturaleza y cultura, y como una construcción de carácter social e histórico.

Dicha restitución se debe llevar a cabo con un criterio transformador como lo contempla el Artículo 25, inciso 1 de la Ley 1448 de 2011, es decir, debe contener medidas de política dirigidas a la formalización de los inmuebles restituidos (seguridad jurídica), el saneamiento de pasivos relacionados con el inmueble e insumos que le permitan a la víctima y su familia la explotación del inmueble con carácter productivo y su estabilización socio-económica. Por último asegurar la protección física de los restituidos y garantizar la no repetición de los hechos victimizantes.

La Ley 1448 de 2011, en sus artículos 72, 97 y 98, contempla tres modalidades de reparación para una persona desplazada: restitución del inmueble despojado, restitución de un predio equivalente y compensación monetaria. Tanto en la Ley, como en los diferentes informes que el Gobierno ha presentado a la Corte Constitucional, así como en los diferentes foros y presentaciones públicas, el Gobierno Nacional, en especial el Ministro de Agricultura, han manifestado que la restitución es el medio preferente de reparación, así que tanto la compensación en especie como la monetaria son subsidiarias (Hernández, Kalmanovitz y Salinas, 2011).

En la práctica, sin embargo, se evidencia que no se está dando prioridad a la restitución de tierras, debido a su complejidad, y se está prefiriendo la indemnización económica como forma de reparación a las víctimas del delito del desplazamiento.

Por otro lado se presenta cierta incongruencia entre la política del Gobierno de desarrollo agrícola y la política de restitución de tierras. Incentivar el goce efectivo de los derechos por medio de la restitución, implicaría poner en riesgo el desarrollo de grandes proyectos agroindustriales productivos, asentados en grandes extensiones de tierras despojadas a los campesinos. Por ello se estipuló los llamados “contratos para el uso del predio restituido”, incluidos en el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011. Por medio de esta figura, cuando los actuales propietarios de terrenos que fueron despojados, en donde se lleve a cabo proyectos agroindustriales y puedan probar su buena fe, se podrá celebrar contratos entre el restituido y el opositor que estuviera desarrollando el proyecto productivo.

Aunque la Ley no es clara en este punto, pareciera que se está incentivando la restitución del bien despojado, pero las personas beneficiarias de la restitución deben permanecer en el lugar de recepción. No obstante parecer una figura excepcional, en la práctica va a suceder en la mayoría de los casos, puesto que en no pocas ocasiones, el despojo en Colombia fue un plan sistemático, orquestado desde las elites políticas y económicas regionales, es decir, el grupo armado llegaba primero sembrando el terror y produciendo el desplazamiento masivo de la población civil, posteriormente llegaban los testaferros de los grupos armados y en una tercera etapa llegaban los empresarios, que ahora el Gobierno los está reconociendo como de “buena fe”.

Aunado a esto, aunque en la Ley 1448 de 2011 se contempla la inversión de la carga de la prueba, es decir, el actual propietario debe demostrar la legalidad de sus actos, en el Decreto 4800 de 2011 el Gobierno habla de que la víctima debe entregar una prueba sumaria, y el Gobierno, a través de la Unidad de Tierras, le ayudará a sustanciar la demanda ante los jueces agrarios, cambiándole completamente al espíritu con el que se hizo ese artículo de la Ley.

Por último, en el Informe sobre el proceso de restitución de tierras de la Universidad de los Andes, se resalta otra falencia del proceso y es que no existen criterios diferenciales para los procesos de restitución y de compensación en especie o reubicación, dicha política “deberá incluir unos equivalentes a los mínimos de la política de retornos, pero también unos elementos diferenciales que tengan en cuenta el proceso de adaptación a un medio productivo y social diferente al originalmente habitado” (Hernández, Kalmanovitz y Salinas, 2011).

Como consecuencia de la problemática evidenciada, se hace necesaria además de la restitución del bien inmueble, una política de subsidios por parte del Gobierno para reactivar el agro, y la creación e implementación de un programa que esté encaminado a desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población víctima del delito de desplazamiento forzado, que les permita no solo desarrollar sus capacidades, sino también crear oportunidades para que puedan acceder y acumular activos, alcanzar la estabilización socioeconómica como lo contempla el Conpes 3616 de 2009, y así allanar el camino para el fin último de conseguir una paz duradera y estable. Así mismo, trabajar en la creación de fuentes de ingreso en comunidades rurales a través de políticas públicas y programas que diversifiquen las fuentes de sustentación y reduzcan la dependencia de actividades vulnerables a eventos climatológicos (PNUD, 2012).

## **8.2 ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USO DE SUELOS**

Se debe propender por un mejor ordenamiento territorial como principal mecanismo para lograr una óptima utilización de los suelos, y poder llevar a cabo una correcta restitución de las tierras. En el país se evidencia una problemática en el uso del suelo, en diferentes frentes, uno es la eterna confrontación entre la extracción minera y de hidrocarburos y la actividad agropecuaria. Sobre este debate se han referido reiteradamente tanto el Presidente de la República Juan Manuel Santos, como el Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo.

El Presidente Santos ha manifestado que “uno de los ocho países identificados por la FAO con potencial de aumentar la producción de alimentos es Colombia, pero lo tenemos que hacer de una forma ambientalmente sostenible, producir de una forma positiva para que eso pueda ser sostenible en el tiempo. Y ahí entra un poco el primer conflicto, el primer dilema, ya que son zonas donde también hay minería (...) ¿Cómo hacemos?, un país, que es rico en los dos lados, que tenemos que preservar el medio ambiente a como dé lugar, pero que también queremos desarrollar una minería y una

industria energética que nos va dar los recursos para poder seguir desarrollándonos. ¿Dónde trazamos esa línea?”<sup>25</sup>.

En este sentido, el Ministro Restrepo ha denunciado una posible crisis alimentaria debido a “la frenética aprobación de títulos mineros que se dio en años anteriores al actual Gobierno del Presidente Santos y la aplicación de una vieja norma, que podría impedir la titulación, a familias campesinas, de 24.7 millones de hectáreas de tierras baldías, el equivalente al 79,6 por ciento del territorio rural colombiano”<sup>26</sup>. A la norma que se refiere es la Ley 160 de 1994, en su artículo 67, establece que “no serán adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de cinco kilómetros alrededor de las zonas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables”, por eso el Ministro está impulsando un Proyecto de Ley que se encuentra en trámite en el Congreso de la República con la cual se modifica la restricción a un radio de 500 a 1000 metros de las explotaciones.

A su vez, Restrepo ha advertido sobre el peligro en que se colocaría al sector agrícola y a la seguridad alimentaria del país, si las licencias mineras se traducen en explotaciones efectivas, ya que se afectaría el 53,5 por ciento de la agricultura y ganadería en el país, y según los cálculos del Ministerio de Agricultura, habría 5 millones 363 mil campesinos en riesgo de conflicto con la minería.

En este contexto, podemos afirmar que la explotación minera y de hidrocarburos genera enormes impactos ambientales, los cuales se intensifican en la medida que no exista regulación estatal y se presenten violaciones a la legislación ambiental vigente, sin embargo esta actividad deja buenos réditos económicos al Gobierno vía regalías, hasta el punto de considerarla una de las 5 locomotoras para el desarrollo del país, y la evidencia empírica nos demuestra que probablemente el sector minero energético sea el que más importancia despierta en el Gobierno Nacional.

El sector agropecuario por su parte, dependiendo de un uso adecuado de los suelos, es decir, que la actividad que se ejerza en el territorio concuerde con la vocación natural de los suelos sobre los que se ejecute, puede tener impactos ambientales positivos o de lo contrario, al igual que la anterior, tiene sus implicaciones negativas en el ambiente, como es el caso de la ganadería extensiva y los proyectos agroindustriales de grandes

---

<sup>25</sup> Ver: Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el acto del Día Mundial del Medio Ambiente, en la Universidad Piloto de Colombia. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Junio/Paginas/20120605\\_08.aspx#.T8546c2yUDg.twitter](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Junio/Paginas/20120605_08.aspx#.T8546c2yUDg.twitter) Recuperado el 12 de junio de 2012.

<sup>26</sup> Ver: **Habría 5 millones de campesinos en riesgo de conflicto con la minería.** Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-351250-habria-5-millones-de-campesinos-riesgo-de-conflicto-mineria> Recuperado el 7 de junio de 2012.



extensiones de monocultivos, ya sea para la producción de alimentos o de biocombustibles.

Dentro del sector agropecuario, también encontramos conflictos por el uso del suelo, sobre todo en cuanto a la ganadería y la agricultura. Según el Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo (2010), actualmente se usan para ganadería aproximadamente 38,6 millones de hectáreas y para actividades agrícolas, 4,9 millones de hectáreas. Sin embargo, según los estudios del Ministerio, en Colombia existen aproximadamente 21,5 millones de hectáreas que se pueden dedicar a la agricultura, y solamente 20 millones de hectáreas son aptas para explotaciones ganaderas.

Si bien es cierto la restitución constituye el principal mecanismo de reparación a las víctimas y tiene que ser prioridad en las políticas del Gobierno, aquellas personas que estaban ubicadas en áreas de vulnerabilidad ambiental o zonas sujetas a protección ambiental especial, deben ser reubicadas en zonas aptas para el asentamiento humano. En el mismo sentido, para los campesinos que dedicaban sus tierras a actividades agropecuarias que no concuerdan con el uso correcto del suelo, se debe implementar actividades productivas acordes a la función natural del territorio, y que generen menos impactos ambientales, lo cual se debe llevar a cabo por medio de subsidios y acompañamiento del gobierno.

Con relación a este tema el Gobierno por medio del Ministerio de Agricultura, están impulsando en el Congreso el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural, que se constituye como el complemento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y pretende ordenar el uso de la tierra y el uso del agua de acuerdo a su vocación. Sin embargo, con el propósito de titular baldíos y restituir tierras a los campesinos, se pretende sustraer extensiones de tierras protegidas por la Ley 2 de 1959, como lo ha afirmado el Presidente Santos, esta Ley “va a permitir sacar de lo que hoy se considera reserva forestal aquellas zonas que no tienen ni un solo árbol, pero que por ser reservas forestales no se pueden titular a los campesinos”<sup>27</sup>.

Con esta percepción tan limitada de los servicios ambientales que pueden ofrecer ciertos ecosistemas, reduciéndola a la existencia o no de arboles, se puede afectar zonas de gran importancia ambiental, los cuales en lugar de destruirlos se debe propender por su recuperación. Según el Informe de la Contraloría (2011), hasta la fecha se ha presentado una sustracción total del 21% sobre las reservas forestales definidas en la Ley 2ª de 1959, que originalmente tenían una extensión de 65'280.321 ha.

### 8.3 ÁREAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

---

<sup>27</sup> Ver: El Desarrollo Rural que será debatido desde marzo en el Congreso. Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/1-2012-el-desarrollo-rural-que-ser%C3%A1-debatido-desde-marzo-en-el-congreso.html> Recuperado el 30 de enero de 2012.

Se debe tener en cuenta las áreas de alta y muy alta vulnerabilidad ambiental que existen en el departamento, en los procesos de restitución de tierras a la población desplazada, ya que si las restituciones se hacen en lugares no aptos ambientalmente hablando, vamos a generar una revictimización del desplazado, al someterlo a un desplazamiento de tipo ambiental, bien sea por acción de las autoridades ambientales o por catástrofes naturales que se produzcan en esos territorios.

Como bien lo referencia Holguín (2002), “existe una gran demanda de tierra para satisfacer las necesidades de los campesinos desplazados creada por el conflicto, sin embargo en las políticas de restitución de tierras se debe confrontar la demanda frente a las posibilidades actuales del país, ya que se pueden encontrar comprometidas áreas de protección ambiental, áreas de grandes humedales y riveras de ríos”.

Aunque por ley es prohibido construir asentamientos en estos territorios, la realidad es que en Colombia no ha existido un control efectivo en este aspecto y no se ha contado con un adecuado ordenamiento territorial, como lo afirma la Contraloría (2011) “las corporaciones, los entes territoriales y hasta el Gobierno Nacional han permitido la desecación de humedales, la construcción de viviendas en los planos inundables de los cuerpos de agua y en zonas de alto riesgo, el incumplimiento de las normas sobre rondas hídricas y, en resumen, la no inclusión o el incumplimiento de los determinantes ambientales en la ordenación del territorio”.

En este sentido, la Gobernación del Meta, en su estudio del 2004, demarcó en el territorio departamental zonas de vulnerabilidad ambiental, la cual la definen como “el riesgo a la pérdida del equilibrio y de las funciones naturales de los ecosistemas, debido a los cambios que se presentan como consecuencia de los diversos niveles de presión ejercida sobre ellos (pérdida del recurso hídrico y la biodiversidad, entre otros). Está dada por una combinación de las condiciones propias del ecosistema, la capacidad de retornar a las condiciones iniciales después de una presión determinada y las actividades que se realicen en el mismo” (Ver Anexo 5: Mapa de Vulnerabilidad Ambiental, IGAC 2004).

De esta manera se identificaron zonas de vulnerabilidad ambiental alta y muy alta, clasificadas de la siguiente forma:

### **8.3.1 Zonas de alta vulnerabilidad ambiental<sup>28</sup>:**

Tipo 1: Constituida por las áreas de sabanas. Su vulnerabilidad corresponde fundamentalmente a la pérdida de especies por uso inadecuado de los recursos generado por presión antrópica y deterioro de los suelos y la biodiversidad. Presenta un alto riesgo de inundación en invierno en los valles aluviales.

---

<sup>28</sup> Extraídas del estudio de la Gobernación del Meta, 2004.

Tipo 2: Áreas de transición entre la Amazonía-Orinoquía, vulnerable a pérdida de bosques naturales que cumplen importantes funciones de conservación de suelos y fuentes de agua, generado por la colonización y la ampliación de la frontera agrícola.

Tipo 3: Espacios territoriales en donde se desarrollan las actividades productivas agrícolas, pecuarias, agroindustriales y se presenta la mayor densidad de población del Meta. Su alta vulnerabilidad está dada por la extracción de recursos, cambio de uso del suelo y contaminación causada por agroquímicos, producción y disposición de desechos procedentes de las actividades productivas y domésticas, lo que implica disminución en la oferta de bienes y servicios ambientales fundamentales para el desarrollo del Departamento.

### **8.3.2 Zonas de muy alta vulnerabilidad ambiental:**

Tipo 1: Corresponde a zonas protegidas y de reserva, vulnerables a la pérdida de sus funciones ecológicas de conservación de ecosistemas y regulación de flujos hídricos como consecuencia del uso inadecuado del suelo, sus condiciones ambientales específicas, y la pérdida de su vegetación natural.

Tipo 2: Se consideran todas las áreas de altas pendientes localizadas en la Cordillera Oriental, susceptibles de deslizamientos causados por la deforestación y los efectos del relieve.

Tipo 3: Áreas localizadas en las zonas aledañas a la Sierra de la Macarena que cumplen una función de amortiguación e interacción con los ecosistemas protegidos. Actualmente tienen mucha presión por efectos de la colonización.

## **8.4 MODELO DE DESARROLLO EN LA ORINOQUIA**

Con frecuencia, desde la ciencia política, se hace referencia a que el “principal obstáculo al desarrollo radica en el hecho de que las instituciones políticas de los países en desarrollo suelen no ser capaces de adoptar y aplicar decisiones en función del interés común” (von Haldenwang, 2005).

En este mismo sentido se expresa Mance (2008), al afirmar que las políticas estatales a menudo han agravado los problemas ambientales, por ejemplo mediante proyectos de desarrollo y de apoyo a industrias extractivas o propendiendo por los monocultivos o las grandes extensiones ganaderas. Dourojeanni, citado por Espinoza y Rodríguez (2002) afirma que “con frecuencia existen incompatibilidades entre la formulación de políticas de sustentabilidad ambiental entre ministerios de un mismo país” como es el caso de las políticas llevadas a cabo por el Ministerio de Agricultura y el de Ambiente.

En Colombia la agricultura sostenible no pasa de un propósito retórico en muchos de los documentos gubernamentales de política agrícola. El Ministerio de Agricultura ha incorporado de forma muy tímida la dimensión ambiental y en menor medida la agricultura sostenible (Espinoza y Rodríguez-Becerra, 2002). En el informe de la Contraloría (2007) se consideró al sector agropecuario con significativa incidencia en la problemática ambiental, principalmente, por la degradación de los ecosistemas, el deterioro de los suelos, la contaminación del recurso hídrico, y la afectación de la biodiversidad.

El Gobierno está incentivando los grandes proyectos productivos en la Orinoquia que están intensificando la concentración de tierras en manos de unos pocos con todos los efectos ambientales que esto conlleva. Como lo afirma Rodríguez Becerra (2009a) “es una visión que otorga un papel muy claro al sector privado, internacional y nacional, sin embargo, no le asigna un papel explícito a actores locales, como los gobiernos municipales, asociaciones y agremiaciones privadas, y organizaciones de indígenas, llaneros criollos, colonizadores y vegueros”.

Entre los empresarios que están invirtiendo en la Orinoquia encontramos a Alejandro Santo Domingo. Su plan es producir granos, principalmente soya y maíz, en una primera fase para el mercado interno y posteriormente para el mercado global. Sin embargo, el gran pionero es el Grupo Empresarial Aliar, compuesto por el industrial santandereano Jaime Liévano y la empresa paisa Contegral, que ha hecho inversiones por US\$100 millones y hoy cuenta con 13.000 hectáreas sembradas de maíz y soya. Este proyecto se conoce como La Fazenda, (cabe acotar que el Representante Iván Cepeda ha denunciado que parte de este proyecto se ha asentado sobre territorios despojados a campesinos por cuenta de los paramilitares). Harold Eder, presidente de Manuelita, tiene 40.000 hectáreas en Meta y Casanare, ha hecho inversiones por cerca de US\$300 millones. Luis Carlos Sarmiento tiene cultivos en palma, caucho, arroz y algodón, en aproximadamente 16.000 hectáreas en los Llanos y con una inversión cercana a los US\$100 millones. Por último, Germán Efromovich ha invertido US\$100 millones en piña, café y palma africana<sup>29</sup>.

El ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, afirma que se está impulsando un plan integral para el desarrollo inteligente de la altillanura a través del fomento de la producción agroindustrial con economías de escala, investigación tecnológica y nueva infraestructura, pero para ello se debe primero superar la limitación que impone el concepto de las UAF (Unidades Agrícolas Familiares). De hecho, dentro del Plan de Desarrollo, el Gobierno propone remover la restricción que imponen las UAF. Según el Ministro “para hacer una agricultura moderna, las organizaciones requieren de economías de escala que solo se logran con extensiones mayores a 10.000, 15.000 o 20.000 hectáreas, además de inversiones en infraestructura, ciencia y tecnología”.

---

<sup>29</sup> Ver: Los Nuevos Llaneros. Disponible en: <http://www.dinero.com/caratula/edicion-impresa/articulo/los-nuevos-llaneros/113492> Recuperado el 15 de mayo de 2012.

Sin embargo, en el marco de este trabajo, se cree que se debe impulsar una reforma agraria que defienda la economía campesina de sustentación, reconociendo sus aportes en cuanto a seguridad alimentaria, centros permanentes de comercio y protección de los recursos naturales (Holguín, 2002), en contraposición a los grandes capitales nacionales y extranjeros, que concentran enormes extensiones de tierra con cultivos como palma, caña de azúcar, cacao, caucho, entre otros, con tasas bajas de generación de empleo y graves daños ambientales, como es el caso de la deforestación. Como lo ha reiterado la ACNUR, uno de los principales problemas del sector rural en Colombia es la alta concentración de tierras en manos de unos pocos propietarios, aunado a esto, el fenómeno del desplazamiento forzado interno ha profundizado aquella desigualdad histórica en la distribución, el uso y el control del territorio<sup>30</sup>. Por ello, las políticas públicas que se lleven a cabo en este sentido deben estar dirigidas a democratizar la tenencia de la tierra.

Al respecto, el economista Albert Berry citado por Hernández, Kalmanovitz y Salinas (2011), afirma que en casos como Colombia, en donde la mano de obra es abundante y barata, el modelo de pequeña producción es más eficiente que el modelo de producción a gran escala. El académico ha venido estudiando las UAF y concluye que éstas tienden a generar productos que requieren una alta cantidad de trabajo pero que a su vez, tienen un mayor valor agregado. De igual forma, las pequeñas fincas tienden a explotar la tierra más intensivamente y a maximizar el número de cosechas al año. Aunado a esto, la pequeña producción genera productos para el auto-consumo y por tanto provee un nivel básico de autonomía y seguridad alimentaria.

Ahora bien, en los casos en que sea imposible a los campesinos emprender proyectos productivos mediante subsidios del Gobierno, por incapacidad técnica o falta de recursos económicos, como sucede en la altillanura orinocense, cuyos suelos necesitan de una inversión fuerte para que puedan ser cultivables, se debe promover e incentivar la inversión de capital privado, pero cumpliendo ciertas condiciones que garanticen la responsabilidad social y ambiental del proyecto. En este sentido, como se sugiere en el informe de los Andes se pueden llevar a cabo “asociaciones virtuosas” entre los campesinos y los grandes empresarios, sin embargo, la efectividad y equidad de estas asociaciones dependerá de que se celebre bajo unas condiciones laborales justas y un monitoreo permanente por parte de las autoridades (Hernández, Kalmanovitz y Salinas, 2011).

## **8.5 INCLUSIÓN DEL COMPONENTE AMBIENTAL EN LA APLICACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011.**

---

<sup>30</sup> Ver: **Concentración de la tierra tiene atrasado a Colombia**. Disponible en: [http://174.121.80.144/~acnurcol/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1011:concentraci%C3%B3n-de-la-tierra-tiene-atrasado-a-colombia&Itemid=43](http://174.121.80.144/~acnurcol/index.php?option=com_k2&view=item&id=1011:concentraci%C3%B3n-de-la-tierra-tiene-atrasado-a-colombia&Itemid=43). Recuperado el 31 de agosto de 2012.

El componente ambiental solo se lo incluye en el discurso, de forma enunciativa pero en la realidad las estructuras económicas y políticas tienen alienado el tema ambiental, hasta el punto de que muchas veces se ve al Ministerio de Ambiente como la talanquera a los proyectos productivos, de extracción o de infraestructura que el país necesita, es decir, el tema ambiental se reduce a su mínima expresión, al considerarlo simplemente como un requisito que deben cumplir para poder llevar adelante sus proyectos y no como una forma diferente de interactuar con el entorno, mediante un modelo de desarrollo menos devastador y que sea sostenible en el tiempo.

El Gobierno Nacional debe incluir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que participe de manera activa y eficaz en las discusiones sobre la implementación de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Como ya se anotó, la Cartera ambiental brilla por su ausencia en todas las discusiones, sobre todo en los Subcomités de Restitución de Tierras y de Reparación Colectiva, siendo sus conceptos fundamentales a la hora de decir en dónde es ambientalmente viable llevar a cabo las restituciones, y cuáles son las políticas públicas coherentes con la protección del ambiente, por las cuales debe propender el Gobierno Nacional.

Por último, en cuanto a la gestión ambiental al interior del Gobierno, ésta se debe llevar a cabo de manera intersectorial, es decir se le debe dar un tratamiento transversal en todas las políticas públicas y decisiones que se tomen en los diferentes ministerios. En la actualidad se le ha dado prioridad a la estrategia de las agendas interministeriales, pero como afirma la Contraloría General de la República (2011), dentro de estas agendas “se diluyen los compromisos ambientales en la medida en que no existen mecanismos vinculantes y en las que prevalecen principios de autorregulación y autogestión”.

El Gobierno Santos debe encaminar todas sus políticas públicas propendiendo por la construcción de una sociedad más justa, equitativa e incluyente, con un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, con un ordenamiento territorial panificado de acuerdo a las necesidades de la población y los usos del suelo, y con una mejor distribución en la propiedad de la tierra.

## **8.6 EL GESTOR AMBIENTAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ**

La formación en gestión ambiental debe contener un componente político más profundo, en particular se debe tener presente la coyuntura política del país para poder ejercer de manera coherente su misión profesional. El gestor ambiental no puede estar de espaldas a la realidad del país, limitándose a los estudios e investigaciones académicas, sino que debe ser artífice de los cambios que requiere el país. Como se ha dicho, al ser una de las principales causas del conflicto un tema ambiental, el acceso y control del territorio, y al ser este conflicto el generador de graves impactos al ambiente, la gestión ambiental debe estar presente y jugar un rol principal en la construcción de las políticas públicas en

un país en transición hacia la paz, considerada ésta no como ausencia de la guerra, sino como una paz positiva que ataque los problemas estructurales generadores del conflicto, tales como la pobreza extrema, la desigualdad social y la concentración excesiva de tierras en manos de unos pocos, entre otras problemáticas.

Como lo afirma Mance (2008) “la interacción entre política e instituciones ambientales es una rica veta para la investigación con potencial real de nutrir nuestra comprensión de la gestión ambiental”. A su vez González (1998) manifiesta que “la tarea de la academia en este caso se centra en la construcción de una cultura de paz, centrada en la búsqueda de las verdades que están subyacentes en el conflicto, socializando y difundiendo otras opciones de supervivencia”.

En las negociaciones o acuerdos para alcanzar la paz nunca se ha considerado el tema ambiental como eje transversal por medio del cual se deben desarrollar dichas políticas. “En el futuro los planteamientos no podrán limitarse a sacar el ambiente del conflicto sino a integrar la dimensión ambiental a la paz” (Andrade, 2004). El ambiente ha sido marginado de las discusiones sobre la construcción de la paz, sin embargo, tanto las Farc como el ELN tienen agendas ambientales, a pesar de que muchas veces sean simplemente un discurso más de su plataforma política que como muchos otros temas, se contradice cuando observamos los hechos empíricos. No obstante, se debe tener en cuenta dichas agendas en un posible escenario de acuerdos de paz y durante la etapa de posconflicto.

La gestión ambiental no ha jugado un papel protagónico en la construcción de posibles salidas pacíficas al conflicto armado. Es imperioso que se intensifique el componente político dentro de los estudios ambientales, si se quiere que el ambientalismo sea participe de la realidad política del país. Se debe complementar los estudios técnicos con estrategias de incidencia política de los mismos para tener efectos reales. La gestión ambiental, en un sentido amplio, busca lograr consenso entre partes en conflicto que se disputan recursos escasos, por ello, su inclusión se convierte en prioritaria para lograr acuerdos mínimos que nos permitan avanzar en las negociaciones para la construcción de un nuevo país, en el cual el componente ambiental sea el regulador de todos los procesos.

Por último, este tema no se agota con esta investigación, este es un análisis politológico sobre la respuesta institucional del Gobierno Nacional y sus posibles efectos en el ambiente, sin embargo, al ser la gestión ambiental holística e interdisciplinar, este trabajo puede ser punto de partida para líneas de investigación sobre temas más especializados, sobre todo para profesionales en la rama de las ciencias naturales, como biólogos y ecólogos, realizando recomendaciones puntuales mediante estudios de casos, para que el Gobierno Nacional, en estos procesos de restitución de tierras lleve a cabo medidas que permita frenar la degradación de los ecosistemas, proteger especies en eminente peligro por acciones derivadas del conflicto armado, protección de los

corredores ecológicos, entre otros. De igual forma se busca motivar a los estudiantes para conformar un grupo de investigación interdisciplinar sobre la Orinoquia colombiana, puesto que conocer a fondo esta región, es fundamental para salvaguardar nuestra seguridad ambiental y humana.

## CONCLUSIONES

1. El conflicto armado interno colombiano a lo largo de las últimas décadas, ha dejado un saldo de destrucción y terror, en donde la población civil ha sido la directamente afectada, sobre todo los habitantes de las zonas rurales del país. Se estima que el número de víctimas es cercano 4 millones de personas, aproximadamente el 10% del total de la población colombiana, siendo el desplazamiento forzado el hecho victimizante más evidente y repetitivo en la realidad nacional. La debilidad institucional, déficit de representación política, desigualdad en la tenencia de la tierra, en ingresos, en el acceso a los recursos, en oportunidades laborales, en la prestación de los servicios sociales del Estado, han permitido que el conflicto se intensifique y se prolongue en el tiempo.
2. En un país que afronta un conflicto armado de largo aliento, como es el caso de Colombia, se generan unas situaciones sociales y ambientales indeseables. El Estado no tiene la capacidad institucional ni el monopolio legítimo del uso de la violencia para hacerle frente a esta problemática y muchas veces las decisiones reales sobre el territorio, se toman por un grupo de actores, legales o ilegales, con intereses particulares. La misma situación de conflicto ha producido el debilitamiento de la gestión ambiental en el país, puesto que los temas de seguridad nacional despiertan más interés en el Gobierno y la opinión pública que los temas de seguridad ambiental. Con respecto a los impactos del conflicto sobre el ambiente, encontramos desde los efectos de las acciones bélicas sobre los ecosistemas y los paisajes; los sabotajes por parte de los grupos armados ilegales a la estructura petrolera o eléctrica, con efectos negativos sobre los recursos naturales; la deforestación generada por la siembra de cultivos ilícitos, que sirven de financiadores del conflicto; así como los efectos dañinos en la población humana, animales y recursos naturales de la fumigación por medio de la aspersión aérea con glifosato. En el caso particular del desplazamiento, uno de los principales impactos ambientales son el desarraigo de los desplazados de su medio social, cultural y natural.

Con respecto al Departamento del Meta, se evidencia una grave problemática ambiental debido a diversos factores que están directamente relacionados con el conflicto armado. Por una parte una inequitativa distribución en la propiedad de la tierra (segundo departamento más desigual del país), que se ha intensificado con el flagelo del desplazamiento forzado. Por otro lado, posee un modelo de desarrollo enfocado en actividades extractivas y en los grandes sistemas de



producción agropecuarios. Lo anterior ha producido un mal uso de los suelos de acuerdo a su vocación, la transformación del territorio, la deforestación, la sobreutilización del suelo en algunos sectores y la subutilización en otros.

3. Desde el Gobierno Santos se han llevado a cabo cambios constitucionales, legales y del diseño de la política pública para la atención y reparación a la población víctima del conflicto, lo cual repercute positivamente sobre la población en situación de desplazamiento, sobre todo en lo relacionado al fortalecimiento institucional y presupuestal, y en cuanto a la reparación integral, en donde la restitución de las tierras despojadas juega un papel fundamental en la solución de esta problemática. A partir de ahora, con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el eje será la reparación integral a las víctimas, que contiene la política de Prevención y Protección, la política de Atención Integral, la política de Verdad, Justicia y Reparación, la política de Vivienda, la política de Generación de Ingresos, la política de Tierras, y la política de Retornos y Reubicaciones.
  
4. Hasta el momento, la oferta institucional del Gobierno Nacional para la atención y reparación de la población víctima del delito de desplazamiento forzado, ha sido desarticulada y no se está garantizado el goce efectivo de derechos a dicha población, favoreciendo, en no pocos casos, los intereses particulares de las multinacionales y de los grandes gremios económicos del país, lo cual ha generado desconfianza e incertidumbre por parte de las víctimas y la sociedad civil en general, hacia las instituciones formalmente establecidas. Por otro lado ni en la jurisprudencia, ni en la Ley, ni en las políticas gubernamentales se trata con profundidad el tema ambiental en la satisfacción del Goce Efectivo de Derechos de la población desplazada. La Cartera ambiental no se la tiene en cuenta en ninguno de los 10 subcomités que conforman el SNARIV, que es el encargado de llevar a cabo todas las políticas públicas para la aplicación efectiva de la Ley de Víctimas.

En este sentido, aunque la Ley 1448 de 2011 constituye un gran logro para la reparación de las víctimas del conflicto armado interno por medio de la restitución de tierras, lo cual ayuda a democratizar la tenencia de la tierra y a reactivar el agro, no tiene en cuenta los componentes ambientales en su aplicación, es decir, no se lleva a cabo atendiendo a criterios como de vulnerabilidad ambiental ni a un ordenamiento ambiental del territorio.

Por otro lado, a pesar de que el Gobierno ha declarado como fin principal la restitución de las tierras despojadas, en la práctica se prefiere compensar a la víctima de desplazamiento forzado con una indemnización monetaria, puesto que es mucho más económico. Adicional a esto, no va a poder cumplir con la restitución a la población que había estimado para el cuatrienio 2010-2014. Fallas institucionales, demoras en el nombramiento de los jueces y magistrados agrarios,

la oposición de sectores económicos y políticos muy poderosos, y la acción criminal de los llamados ejércitos anti restitución, han dificultado el avance en estos procesos.

5. Las recomendaciones que se hacen al Gobierno Nacional, abarcan temas como: pensar la restitución de tierras como la forma de reparación que ofrece más beneficios ambientales, sociales y culturales; considerar al ordenamiento territorial como el principal mecanismo para lograr una óptima utilización de los suelos, y poder llevar a cabo una correcta restitución de las tierras despojadas; tener en cuenta las áreas protegidas o ambientalmente vulnerables para que no se produzcan procesos de restitución sobre estos territorios; impulsar una reforma agraria que defienda la economía campesina de sustentación, y propender, cuando sea posible, por el modelo de pequeña producción, en contraposición al modelo de producción a gran escala que se ha venido promoviendo desde el Gobierno Nacional; instar al Gobierno para que incluya el componente ambiental en las discusiones sobre la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, principalmente con la inclusión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como una entidad parte del SNARIV.

Finalmente, se hacen recomendaciones para la academia en cuanto a la formación integral de los gestores ambientales, los cuales tienen que ser artífices de los cambios políticos e institucionales que requiere el país, así mismo el ambientalismo debe ser más propositivo en cuanto a las posibles salidas pacíficas al conflicto armado colombiano, ya que gran parte del conflicto, surge y se sostiene en el tiempo, por razones ambientales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, G. (2004).** Selvas sin Ley: conflicto, drogas y globalización de la deforestación de Colombia. . En M. y.-B. Cárdenas, *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente* (págs. 107 – 174). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Arjona, A. M. (2008).** Grupos Armados, Comunidades y Órdenes Locales: Interacciones Complejas. En F. González, *Hacia la reconstrucción del país territorio, desarrollo y política en regiones afectadas por el conflicto armado* (pág. 118). Bogotá: CINEP.
- Avellaneda, A. (2004).** Petróleo, Ambiente y Conflicto en Colombia. En M. y.-B. Cárdenas, *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente* (págs. 455– 501). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Barbosa, R. (1998).** Frontera Agrícola Orinoquense: de la precariedad estatal a la crisis de derechos humanos. . En J. González, *Conflictos Regionales: Amazonía y Orinoquía* (págs. 155-193). Bogotá: FESCOL-IEPRI.
- Caicedo, J. (2007).** La Ley 388 de 1997: un repaso a una década. *Ponencia Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: sus aportes al ordenamiento urbano y a la consolidación de políticas de suelo*. Bogotá.
- Camacho, J. (1999).** *Un país que huye: Desplazamiento y violencia en un país fragmentado*. Bogotá: Codhes/Unicef.
- Cámara de Representantes República de Colombia (2010a).** *Ponencia Proyecto de Ley 058/2010*. Bogotá.
- Cámara de Representantes República de Colombia (2010b).** *Ponencia Proyecto de Ley No 053/2010 Cámara*. Bogotá.
- Cardenas, M. y Rodríguez-Becerra, M. (2004).** *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Cardona, M. (2002).** Estado actual de la información sobre instituciones forestales. En FAO, *Estado de la Información Forestal en Colombia* (págs. 57 - 134). Santiago de Chile.
- Carrizosa, J. (1999).** *Paz, medio ambiente y sostenibilidad*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- CNRR (2009).** *El Despojo de Tierras y Territorios: Aproximación conceptual*. Bogotá: Kimpres.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1988).** *Nuestro Futuro Común (Informe Brundtland)*. Madrid: Alianza.

**Comité Internacional de la Cruz Roja (2008).** *¿Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?*. Documento de opinión.

**Contraloría General de la República (2011).** *Informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2010-2011.* Bogotá.

**Contraloría General de la República (2007).** *Informe sobre el estado de los Recursos naturales y del Ambiente 2006-2007.* Bogotá.

**Correa, H. D, Ruiz, S. L. y Arévalo, L. M. (2005).** *Plan de Acción en biodiversidad de la cuenca del Orinoco - Colombia/ 2005-2015.* Bogotá: Corporinoquia, Cormacarena, IAvH, Unitrópico, Fundación Omacha, Fundación Horizonte Verde, Universidad Javeriana, Unillanos, WWF Colombia, Gtz Colombia.

**Cruz, A. (2006).** *Instituciones y Cultura Política: una aproximación a la formación de las creencias y actitudes desde el Neoinstitucionalismo. Trabajo de Grado.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

**Defensoría del Pueblo (2003).** *Desplazamiento Forzado en Colombia.* Bogotá : Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos.

**Defensoría del Pueblo (2002).** *Resolución Defensorial # 026. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado y de las fumigaciones de los cultivos de coca en el Departamento del Putumayo.* Bogotá.

**Defensoría del Pueblo. (2001).** *Resolución Defensorial # 4: Sobre el Impacto de Fumigaciones en 11 proyectos de desarrollo alternativo en Putumayo .* Bogotá.

**Departamento Administrativo del Medio Ambiente (2000).** *Plan Maestro de Gestión Ambiental.* Bogotá.

**Departamento Nacional de Planeación (2007).** *Documentos de Trabajo.* Bogotá: Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial .

**Duarte, O, Pulido, J. (2003).** Modelo de optimización para los sistemas de producción agropecuarios de la microrregión Valle de Cesar, Colombia. *Revista CORPOICA* , 6 - 14.

**Echandía, C. (2008).** Dimensiones territoriales del conflicto armado y la violencia en Colombia. En F. González, *Hacia la reconstrucción del país territorio, desarrollo y política en regiones afectadas por el conflicto armado* (págs. 72 - 152). Bogotá: Cinep.

- Echandía, C. (2004).** Evolución reciente de la geografía del conflicto armado colombiano. *Territorio: Dimensiones territoriales de la guerra y la paz. Universidad Nacional de Colombia*, 151 - 182.
- Escalante, F. (2008).** Menos Hobbes y Más Maquiavelo: Notas para discutir la debilidad del Estado. En F. Gonzáles, *Hacia la reconstrucción del país: territorio, desarrollo y política en regiones afectadas por el conflicto armado* (págs. 290-302). Bogotá: CINEP.
- Escobar, A. (2010).** *Desplazamiento y Pobreza*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – OIM. Bogotá.
- Espinoza, G. y Rodríguez, M. (2002).** *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Etter, A. y Villa, L. (2001).** *Los sistemas de producción, extracción y asentamiento en el análisis de la transformación del paisaje*. Bogotá : Ponencia Seminario Internacional: Transformación de Ecosistemas: Análisis y Gestión.
- Gasser, H. (1993).** International Humanitarian Law: an introduction. En H. Haug, *Humanity for All: the International Red Cross and Red Crescent Movement*. Berna: Paul Haupt Publishers.
- Gobernación del Meta (2011).** *Plan Integral Único para la Atención y Protección de las personas en situación de Desplazamiento Forzado "Unidos PIU-Demos"*. Villavicencio .
- Gobernación del Meta (2008).** *Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta 2008-2011: Unidos Gana el Meta* . Villavicencio.
- Gobernación del Meta (2004).** *El Meta: un territorio de oportunidades*. Bogotá: IGAC.
- Gómez Torres, M. (2005).** *Política Fiscal para la Gestión Ambiental en Colombia* . Santiago de Chile: CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/23154/107-2.pdf> Recuperado el 30 de marzo de 2012.
- Gómez, E. (2011).** *El Ordenamiento Territorial como alternativa de paz en Colombia. Trabajo de Grado*. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana .
- González, F. (2002).** De las territorialidades bélicas a la presencia diferenciada del Estado. En I. B. F. González, *Violencia Política en Colombia. De la Nación fragmentada a la construcción del Estado* (págs. 197-236). Bogotá: Cinep.
- González L. de G., F. (2006).** *En busca de caminos para la comprensión de la problemática ambiental: La escisión moderna entre cultura y naturaleza*. Bogotá: IDEADE.

- González L. de G., F. (1999).** *Reflexiones acerca de la relación entre los conceptos: ecosistema, cultura y desarrollo.* Bogotá: IDEADE.
- González, J. (1998).** Regionalización y Conflicto: Guaviare, Vichada y Guainía. De colonos, guerrilleros y chichipatos. En J. González, *Conflictos Regionales: Amazonía y Orinoquía* (págs. 15-70). Bogotá: FESCOL-IEPRI.
- Granada, S. (2008).** *Caracterización y contextualización de la dinámica del desplazamiento forzado interno en Colombia 1996-2006* (Vol. 12). Bogotá: Documentos CERAC .
- Harris, M. (1986).** *Caníbales y Reyes: los orígenes de la cultura.* Barcelona: Salvat Editores.
- Hernández, M., Kalmanovitz, P. y Salinas, Y. (2011).** *Documento de Propuestas Componente Tierras.* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2006).** *Metodología de la Investigación.* México, D.F: McGraw-Hill.
- Holguín, H. (2002).** *Informe sobre el estado del arte de la Línea Guerra, Desplazados y Medio Ambiente.* Bogotá: Fescol.
- Ibáñez, A. M. (2008).** *El Desplazamiento Forzado en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza.* Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Ideas para la Paz (2011).** *Plan de Consolidación Integral en la Macarena.* Bogotá. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/portal/images/stories/pdfs/macarenaweb.pdf>. Recuperado el 1 de mayo de 2012.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2002).** *Zonificación de los Conflictos de Uso de las Tierras en Colombia.* Bogotá: IGAC.
- Instituto Interamericano de Cooperación para el Agro (2001).** *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales.* Bogotá.
- Kennedy, B. (2001).** *La escasez ambiental y el estallido de conflictos.* Washington: Population Reference Bureau.
- Lasso, C., J. Usma, F. Trujillo y A. Rial. (2010).** *Biodiversidad de la Cuenca del Orinoco: bases científicas para la identificación de áreas prioritarias para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.* . Bogotá: IAvH, WWF Colombia, Fundación Omacha, Fundación La Salle, Instituto de Estudios de la Orinoquia.

- Leff, E. (2006).** *Aventuras de la epistemología ambiental*. México: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.
- Leff, E. (2003).** *La Complejidad Ambiental*. México: Siglo XXI Editores, S.A de C.V.
- Losada, R. y Casas, A. (2008).** *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología, y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Machado, Absalón et al . (2011).** *Desplazamiento Forzado, Tierras y Territorio, Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Bogotá: INDH, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Mance, H. (2008).** La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente Colombiano. En M. Rodríguez-Becerra, *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (págs. 101 - 255). Bogotá: FNA.
- Massiris, Á. (1999).** Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. *Perpectiva Geográfica No 4* .
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012).** *Presupuesto General de la Nación 2012: más empleo, menos pobreza y más seguridad con solidez fiscal. COMUNICADO DE PRENSA 031*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2012).** *Informe Matriz Comité Interinstitucional de Justicia y Paz*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2011).** *Lineamientos de la política de Verdad, Justicia y Reparación Integral para la población víctima de desplazamiento forzado*. Bogotá.
- Ministerio del Medio Ambiente (1998).** *Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio* . Bogotá: Oficina Asesora de Ordenamiento Ambiental.
- Narváez, I. (2004).** *Derecho Ambiental y Temas de Sociología Ambiental: conflictos socio ambientales en el sector extractivo*. Quito: Librería Jurídica Cevallos.
- North, D. (1993).** *Instituciones, cambio institucional y crecimiento económico*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Meta (2008).** *Herramienta para la interpretación, análisis y formulación de recomendaciones para la prevención de violaciones a los DD.HH e infracciones al DIH en el Departamento del Meta*. Villavicencio: Gobernación del Meta.

**Observatorio del Programa Presidencial de DD.HH y DIH. (2011).** *Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2010.* Bogotá . Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>  
Consultado el 15 de abril de 2012.

**Observatorio del Programa Presidencial de DD. HH y DIH (2008).** *Diagnóstico Departamental: Meta.* Bogotá.

**Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política (2010).** *Procedimiento Sancionatorio Ambiental Boletín No 151.* Bogotá.

**Orjuela, L. J. (2000).** La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Taller de Investigación sobre Conflictos Civiles en Colombia: El reto es lograr la paz y la reconciliación.* New Jersey: Universidad de Princeton.

**Pécaut, D. (2008).** Ciudadanía e Instituciones en Situaciones de Conflicto. En F. Gonzáles, *Hacia la reconstrucción del país: territorio, desarrollo y política en regiones afectadas por el conflicto armado* (pág. 303). Bogotá: CINEP.

**Peñuela, L., Castro, F., Ocampo-Peñuela, N. (2011).** *Las Reservas Naturales del Nudo Orinoquia en su rol de conservación de la biodiversidad.* Bogotá: Fundación Horizonte Verde y Resnatur.

**Pérez, G. (2002).** Desarrollo y Medio Ambiente: Una mirada a Colombia. *Economía y Desarrollo.*

**PNUD (2012).** *La Pobreza y la Desigualdad en América Latina y el Caribe: Tendencias y Respuestas de Política Pública.* Bogotá: VI Cumbre de las Américas.

**Presidencia de la República (2011).** *Informe Del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la Sentencia T- 025 De 2004.* Bogotá.

**Ramírez Sánchez, Carlos. (2007).** *Reseña Legal y Jurídica sobre el Desplazamiento Interno Forzado en Colombia. Debate Político No 30.* Bogotá: La Imprenta Editores.

**Ramírez, María Constanza y Liliana Vidal (2003).** *Conflicto social armado y efectos ambientales en la Orinoquia.* Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

**Restrepo, J. C. (2010).** *Una Política Integral de Tierras para Colombia.* Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Rodríguez Múnera, Mauricio. (2006).** *Geografía Económica de Colombia.* Bogotá: Casa Editorial El Tiempo.



- Rodríguez-Becerra, M. (2009a).** *La mejor Orinoquia que podemos construir: elementos para la sostenibilidad del desarrollo.* Bogotá: Uniandes.
- Rodríguez-Becerra, M. (2009B).** ¿Hacer más verde al Estado colombiano? *Revista de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes* , 18-33.
- Rodríguez-Becerra, M. (2008).** *Gobernabilidad, Instituciones y Medio Ambiente en Colombia.* Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Rodríguez-Becerra, M. (2007).** Hacia la insostenibilidad ambiental: Un balance de la política ambiental 2002-2006. *Actualidad, Discusiones y Propuestas de la Facultad de Administración Universidad de los Andes* (18).
- Rodríguez-Becerra, M. (2003).** La reforma de la institucionalidad ambiental en Colombia doce años después. *Revista de la Contraloría General de la República* .
- Rodríguez-Becerra, M. (2000).** *Estudio de Caso: Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe, el caso de Colombia.* Washington, D.C: BID. Sin Publicar.
- Rodríguez-Becerra, M. (1998).** *La Reforma Ambiental en Colombia.* Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Romero, M. (2004).** *Ecosistemas de la Cuenca del Orinoco colombiano.* Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt .
- Sandlers, T y Enders, W. (2007).** Applying Analytical Methods to Study Terrorism. *International Studies Perspectives* , 287 - 302.
- Tamayo, M. (1999).** *La Investigación.* Serie Aprender a Investigar. Bogotá: ICFES.
- Ucros, J. C. (2009).** *Breve historia y situación actual del patrimonio forestal colombiano.* Bogotá: FAO. Disponible en:  
<http://www.fao.org/forestry/17272-09c7bb88cbaad85cf5c312d8422b30afb.pdf>  
Recuperado el 12 de mayo de 2012.
- UICN, PNUMA, WWF (1991).** *Cuidar la Tierra: Estrategia para el futuro de la vida.* Gland, Suiza.
- UNOCD (2010).** *Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2009.* Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Vargas, R. (1995).** *Drogas, poder y región en Colombia.* Bogotá: Cinep.

**Vargas, R. (2004).** Fumigaciones y Política de Drogas en Colombia . En M. y.-B. Cárdenas, *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente* (págs. 353 – 395). Bogotá: Foro Nacional Ambienta.

**Velásquez, J. J. (2008).** *Corrupción y Descentralización: una mirada desde el Neoinstitucionalismo. Trabajo de Grado.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

**Vité, S. (2010).** Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales. *Revista Internacional de la Cruz Roja.* Disponible: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/review-873-p69.htm>  
Recuperado el 20 de abril de 2012.

**Von Haldenwang, C. (2005).** Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la Cepal* , 35 - 52.

- **BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA**

**Caicedo Ferrer, J. (2002).** Ley orgánica de Ordenamiento Territorial. *Sociedad Geográfica de Colombia* (46), 51-56.

**Carrizosa, J. (2003).** *Algunas Lecciones de la Experiencia Institucional Ambiental Colombiana.* Bogotá: FNA. Disponible en: [www.foronacionalambiental.org.co/libreria/pdf/Carrizosa-Institucionalidad.pdf](http://www.foronacionalambiental.org.co/libreria/pdf/Carrizosa-Institucionalidad.pdf).  
Recuperado el 15 de marzo de 2012.

**Castro, J. (2002).** El ordenamiento político administrativo de las entidades territoriales en Colombia. *Sociedad Geográfica de Colombia* (46), 57-63.

**Giraldo, J. F. (2005).** Colombia in armed conflict? 1946-1985 . *Papel Político* (18), 43-78.

**González, F. (2008).** *Hacia la Reconstrucción del País: Desarrollo, Política y Territorio en regiones afectadas por el Conflicto Armado.* Bogotá: CINEP-ODECOFI.

**Ocampo, J. (1987).** Las guerras civiles en Colombia . En *Historia de Colombia Tomo 6* (págs. 1357-1378). Bogotá: Salvat.

**Rivera, D. (2005).** *La Orinoquia de Colombia.* Cali: Imprelibros S.A.

**Rudas, G. (2008).** Financiación del Sistema Nacional Ambiental de Colombia: 1995-2006 y proyecciones. En M. Rodríguez, *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (págs. 256-305). Bogotá: FNA.

**Salazar, L. (2011).** *Importancia del concepto de personas ambientalmente desplazadas en la política pública de atención al desplazamiento forzado. Trabajo de Grado.* Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana .

**Velásquez, F. (2009).** *Las Otras Caras del Poder: Territorio, Conflicto y Gestión Pública en municipios colombianos.* Bogotá: GTZ-Foro Nacional por Colombia.

- **LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y TRATADOS INTERNACIONALES**

**Ley 2 de 1959 (diciembre 16).** *“Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”.*

**Decreto 2811 de 1974 (diciembre 18).** *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.* Diario Oficial No 34243 de 18 de diciembre de 1974.

**Ley 9 de 1989 (enero 11).** *“Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.* Diario Oficial No. 38.650.

**Constitución Política de Colombia 1991.** Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

**Ley 99 de 1993 (diciembre 22).** *“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”.* Diario Oficial No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993.

**Ley 136 de 1994 (junio 2).** *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.* Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994.

**Ley 152 de 1994 (julio 15).** *“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.* Diario Oficial No. 41.450 del 19 de julio de 1994.

**Decreto 1165 de 1997 (abril 28).** *“Por el cual se crea la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia y se le asignan funciones”.* Diario Oficial No. 43.033, de 2 de mayo de 1997.

**Ley 387 de 1997 (julio 18).** *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.* Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.

**Ley 388 de 1997 (julio 18).** *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.* Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.

**Decreto 1729 de 2002 (agosto 6).** *“Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5º de la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.* Diario Oficial 44.893 de Agosto 7 de 2002.

**Ley 790 de 2002 (diciembre 27).** *“Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.* Diario Oficial No. 45.046 de 27 de diciembre de 2002.

**Ley 1444 de 2011 (mayo 4).** *“Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.* Diario Oficial No. 48.059 de 4 de mayo de 2011.

**Ley 1448 de 2011 (junio 10).** *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.* Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011.

**Ley 1450 de 2011 (junio 16).** *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.* Diario Oficial 48102 de junio 16 de 2011.

**Ley 1454 de 2011 (junio 28).** *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.* Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011.

**Decreto 4155 de 2011 (noviembre 3).** *“Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura”.* Diario Oficial No. 48.242 de 3 de noviembre de 2011.

**Decreto 4157 de 2011 (noviembre 3)** *“Por el cual se determina la adscripción de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.* Diario Oficial No. 48.242 de 3 de noviembre de 2011.

**Decreto 4829 de 2011 (diciembre 20).** *“Por el cual se reglamenta el capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”.*

**Decreto 4970 del 2011 (diciembre 30).** *“Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2012, se detallan las apropiaciones y definen gastos”.*

**Directiva Presidencial No. 10 de 2002 (agosto 20).** *Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario.* Bogotá: agosto 20 de 2002.

**Documento CONPES 3616 de 2009.** *Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.* Bogotá: 28 de septiembre de 2009.

**Documento CONPES 3712 de 2012.** *Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011.* Bogotá: 1 de diciembre de 2011.

**Corte Constitucional.** Sala Plena. Sentencia C-519 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente No. L.A.T.-036.

**Consejo de Estado.** Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia C-534 de 1996. Consejero Ponente: Dr. Camilo Arciniegas Andrade. Expediente 11001-03-24-000-2000-6656-01.

**Corte Constitucional.** Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-227 de 1997. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Expediente: T- 116357.

**Corte Constitucional.** Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente T-653010.

**Corte Suprema de Justicia.** Sala de Casación Penal. Providencia del 19 de agosto de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Yesid Ramírez Bastidas. Radicado N. 30451.

**Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra** del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II), aprobado el 8 de junio de 1977. Disponible en: <http://www.segundadivision.mil.co/?idcategoria=189286> Consultado el 28 de Mayo de 2012.

**Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.** Aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. Disponible en: <http://www.derechos.net/doc/tpi.html> Consultado el 28 de mayo de 2012.

ANEXOS

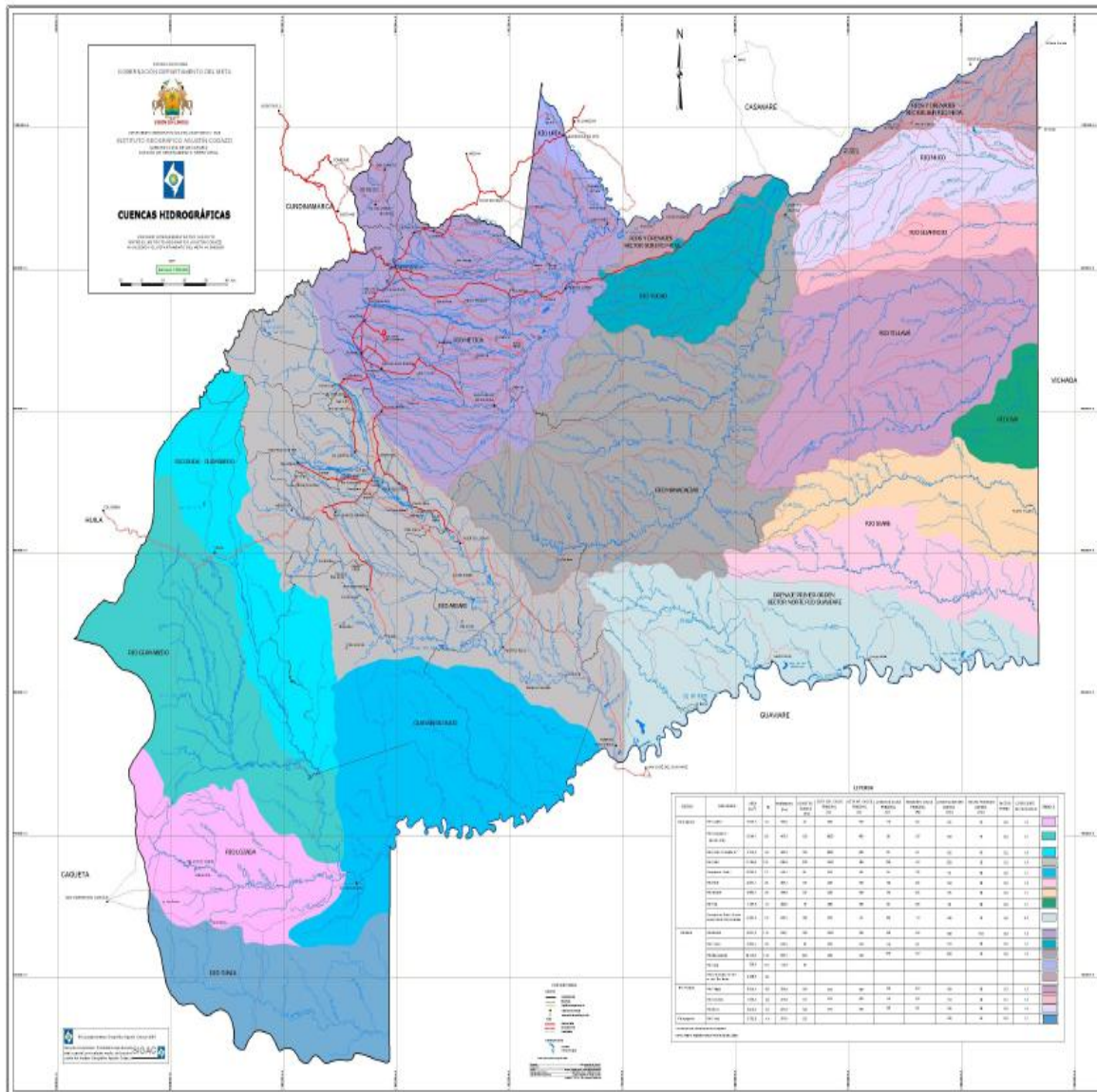
ANEXO 1: DESPLAZAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DEL META 2001 - 2011<sup>31</sup>

AÑO	Desplazamiento	Desplazamiento
	Expulsión	Recepción
2001	6.655	7.012
2002	14.485	13.488
2003	10.188	9.614
2004	10.058	10.533
2005	17.277	16.834
2006	18.219	15.276
2007	18.219	13.581
2008	12.147	13.558
2009	6.609	7.990
2010	4.230	5.214
2011	2.083	2.733

---

<sup>31</sup> FUENTE: Sistema de Información para la Población Desplazada – Acción Social. Disponible en: <http://www.dps.gov.co/EstadisticasDesplazados/GeneralesPD.aspx?idRpt=2> Recuperado el 26 de mayo de 2012.

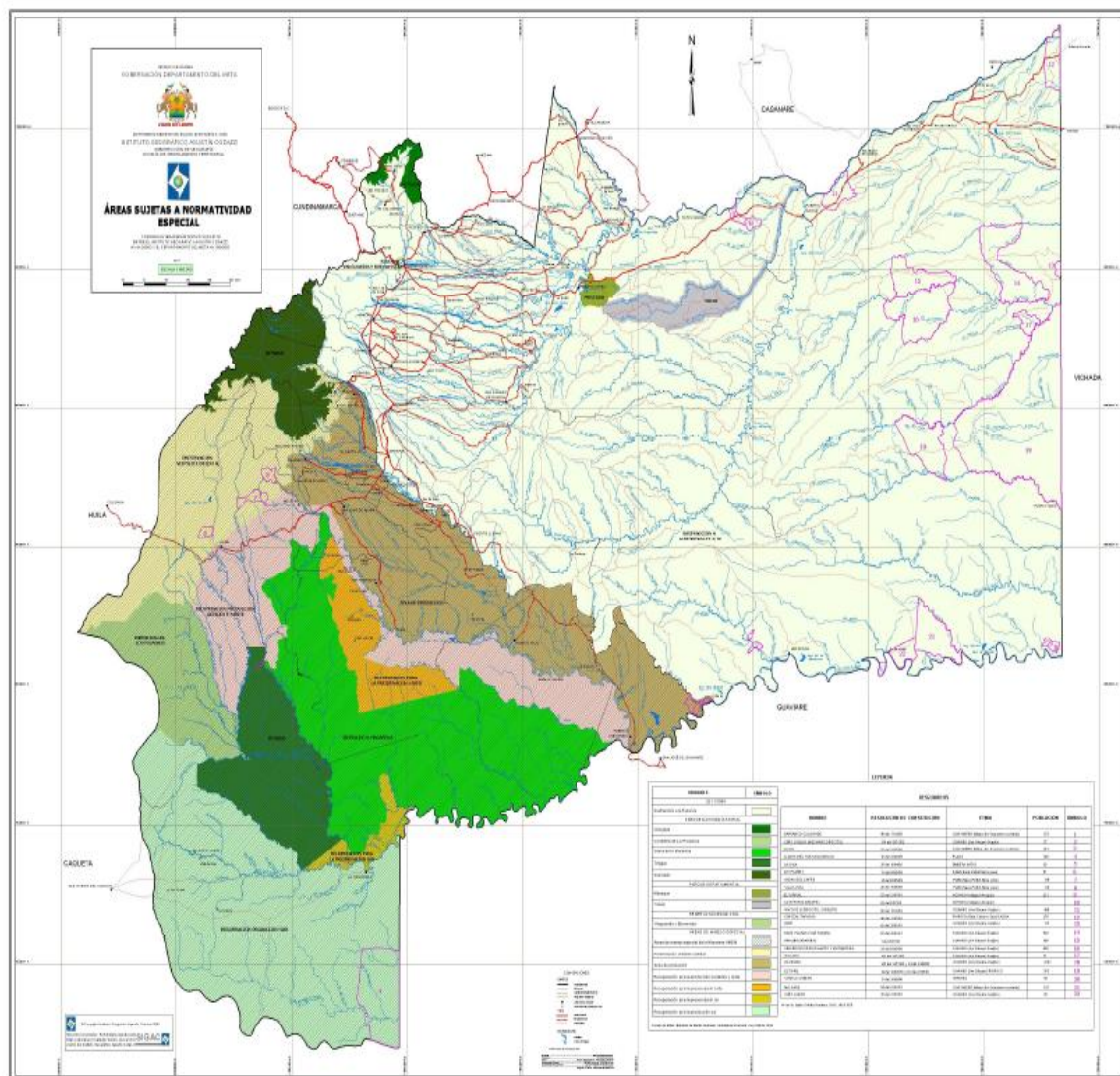
ANEXO 2: CUENCAS HIDROGRÁFICAS DEL DEPARTAMENTO DEL META



Mapa 1: Cuencas Hidrográficas

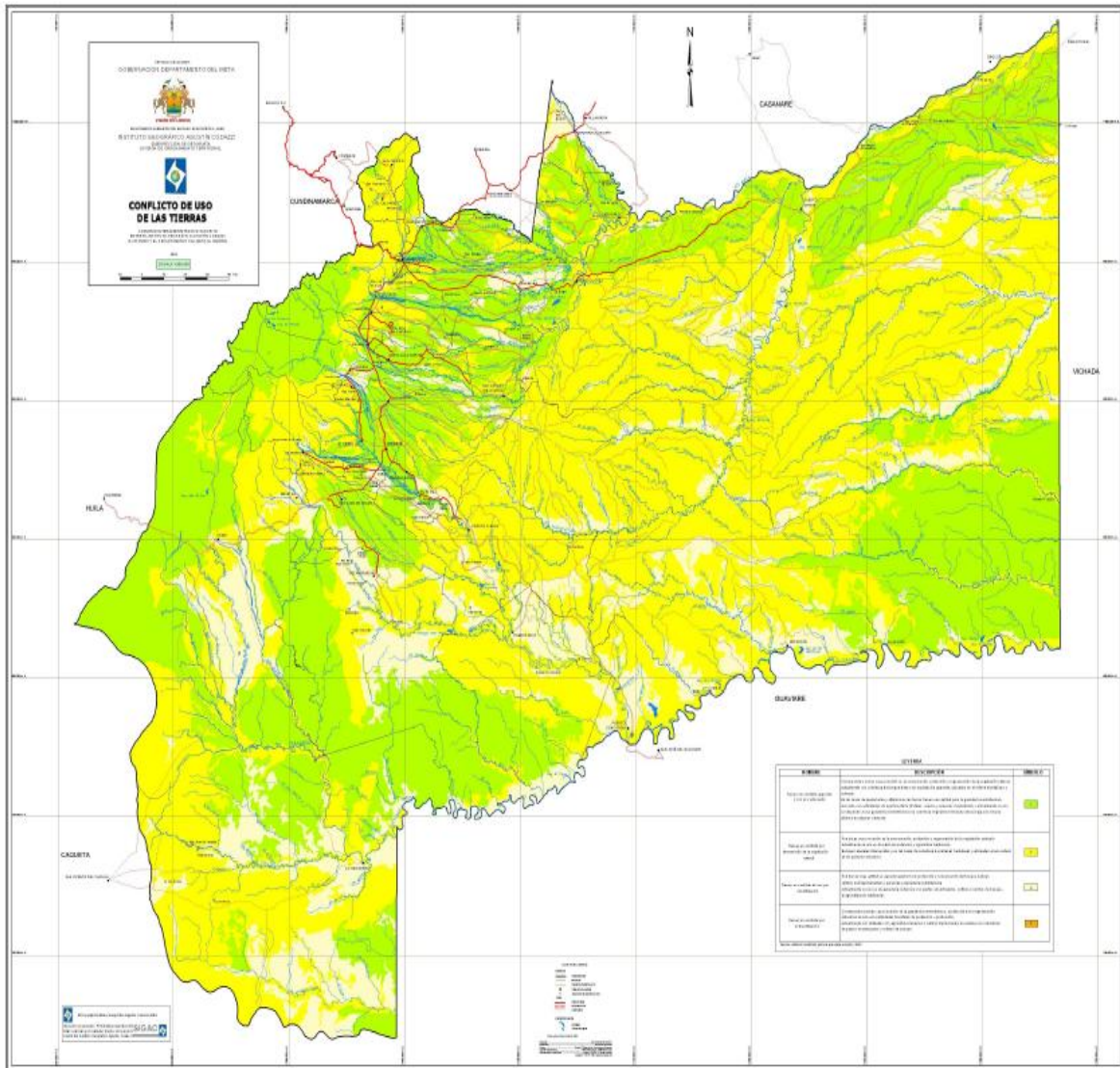


ANEXO 3: ÁREAS SUJETAS A NORMATIVIDAD ESPECIAL DEL DEPARTAMENTO DEL META



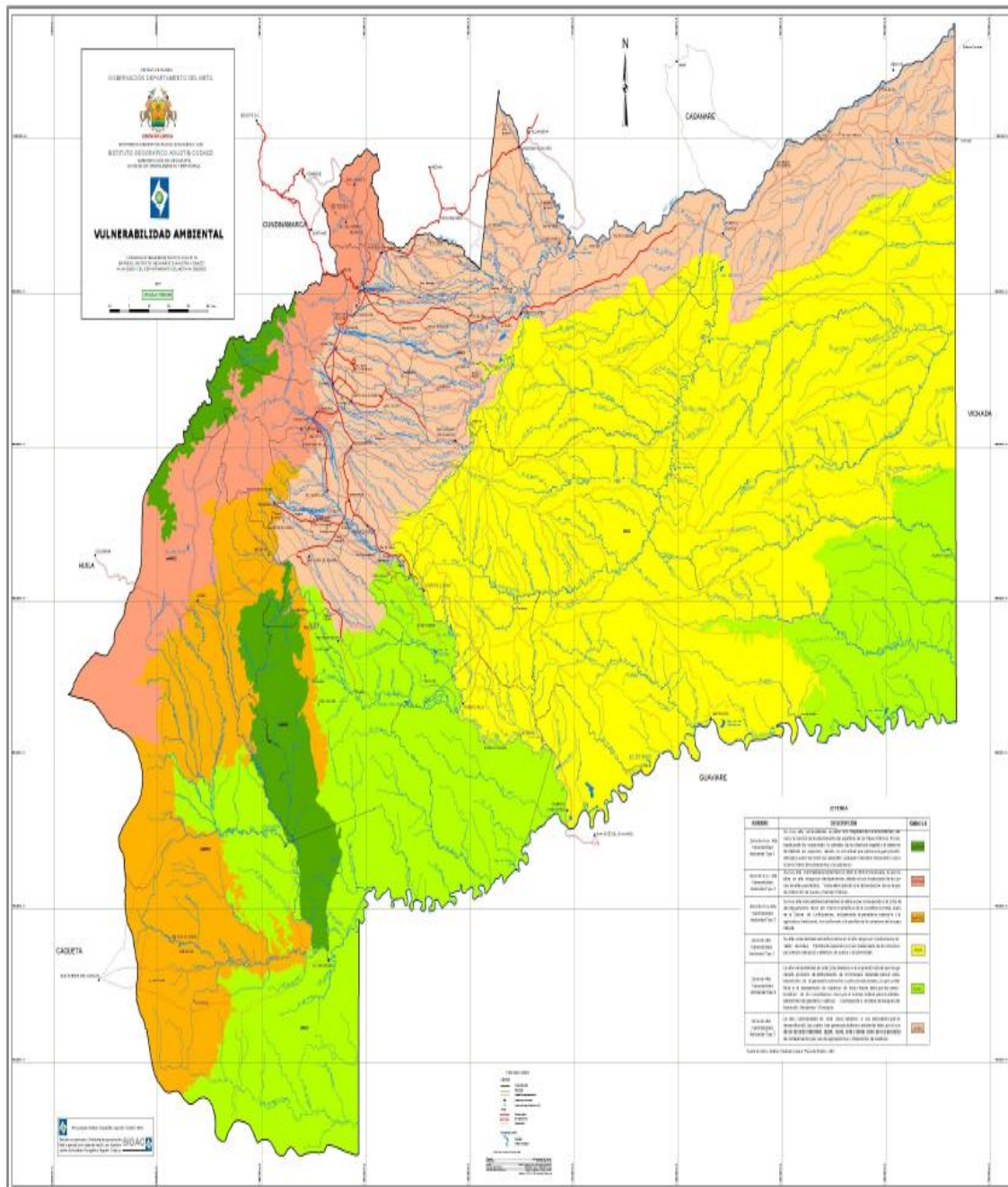


ANEXO 4: CONFLICTOS DE USO DE LAS TIERRAS DEL DEPARTAMENTO DEL META



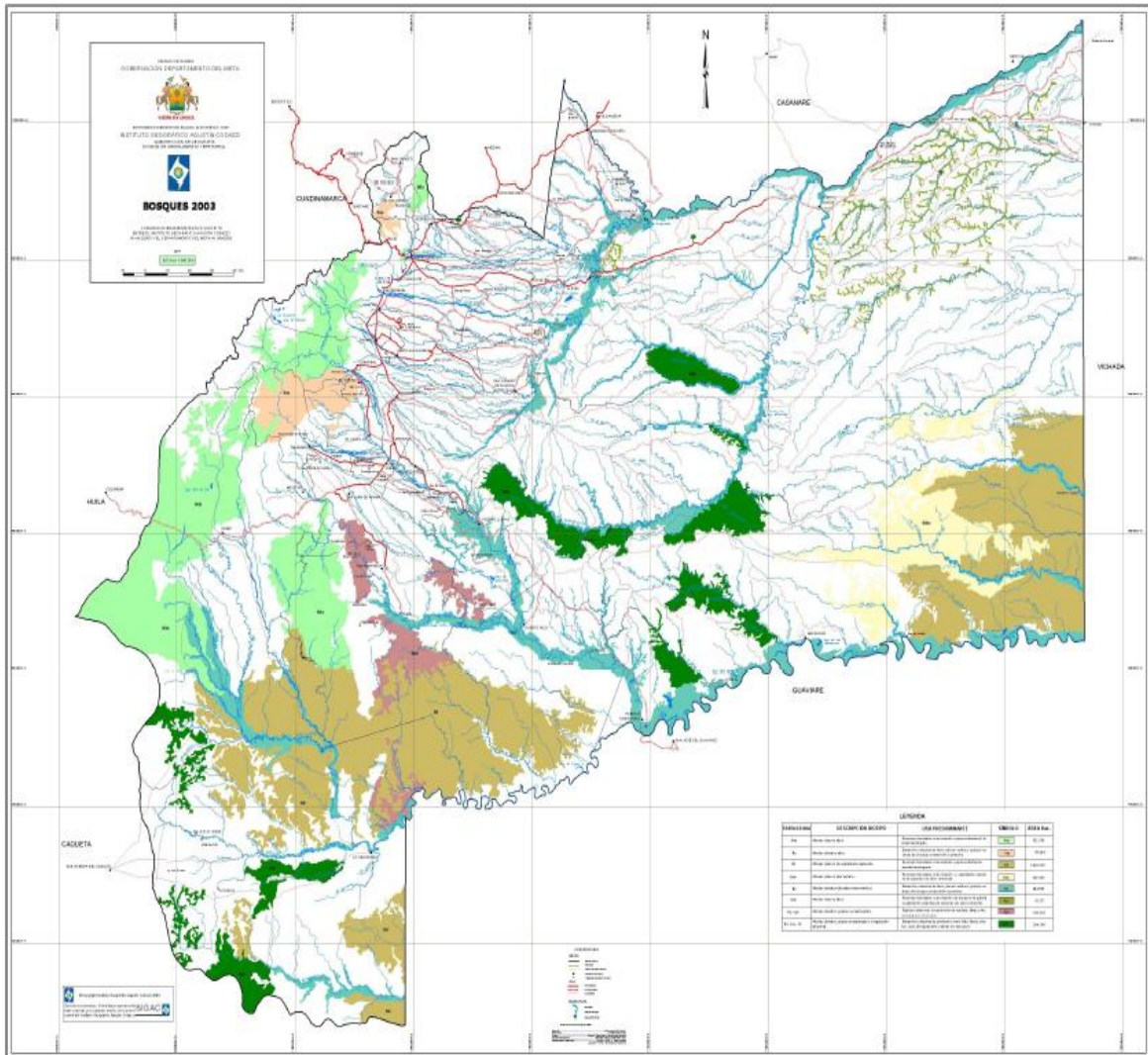
Mapa 3: Conflictos de uso de las tierras

ANEXO 5: VULNERABILIDAD AMBIENTAL DEL DEPARTAMENTO DEL META



Mapa 4: Vulnerabilidad Ambiental

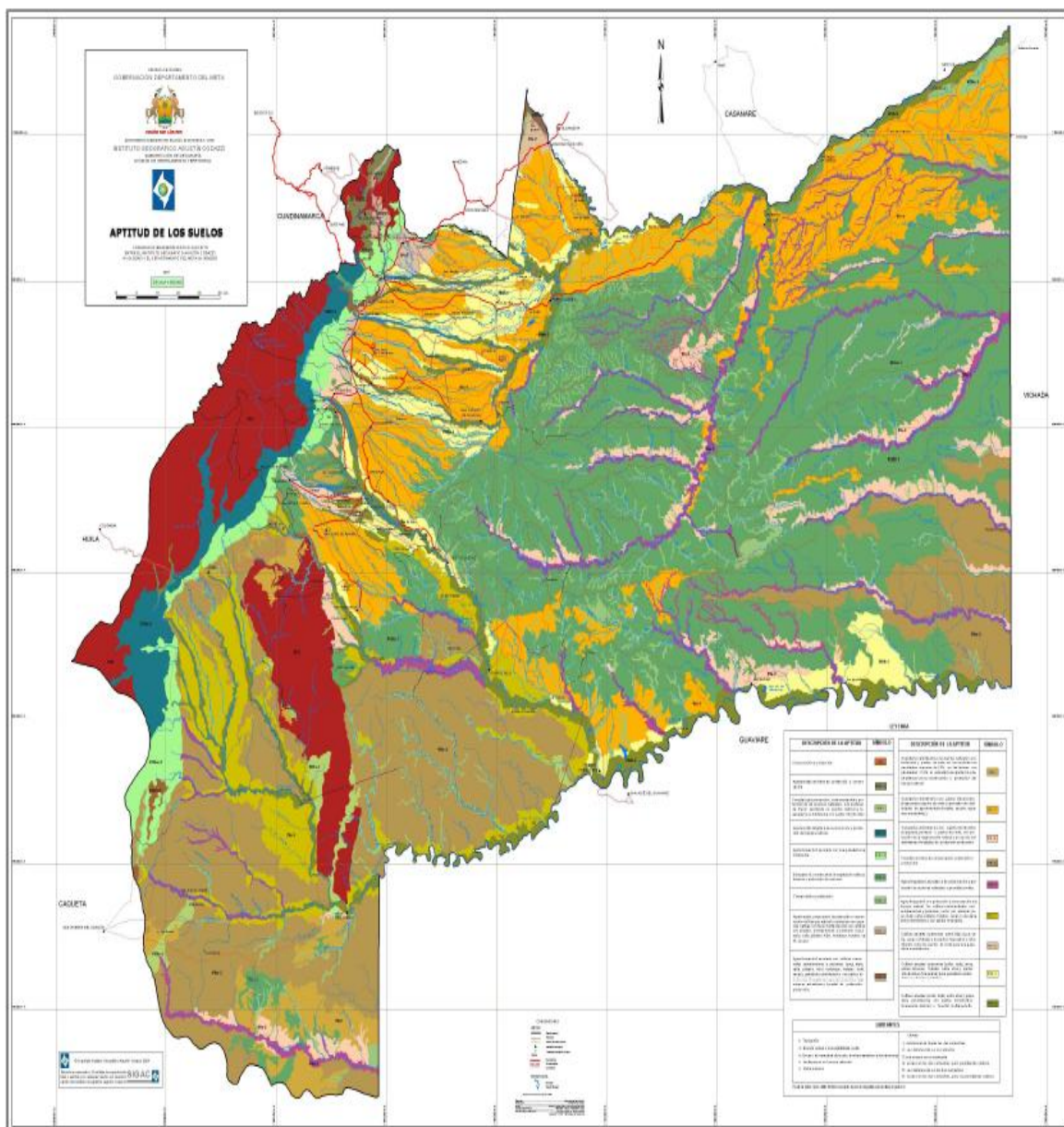
ANEXO 6: BOSQUES DEL DEPARTAMENTO DEL META



Mapa 5: Bosques



ANEXO 7: APTITUD DE SUELOS DEL DEPARTAMENTO DEL META



Mapa 6: Aptitud de suelos