

## Capítulo 3

# La burbuja ambiental: el rol de las Fuerzas Militares en la gobernanza ambiental del departamento de Caquetá, Colombia\*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649.03>

**César Augusto Parra León**

Pontificia Universidad Javeriana

**Jesús Alberto Ruiz Mora**

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

**Resumen:** La *burbuja ambiental* es un programa piloto de las Fuerzas Militares (FF. MM.) de Colombia que tiene como misión principal proteger el medio ambiente en el territorio nacional; lo anterior, a través de mecanismos de gobernanza ambiental que buscan la convergencia de distintas organizaciones estatales, así como de las comunidades, para promover la construcción de políticas sociales, económicas y de seguridad que permitan la conservación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible de los pobladores. Como una aproximación a la situación de seguridad ambiental del territorio del departamento de Caquetá, en relación con el aporte de las FF. MM. dentro de las acciones de la burbuja ambiental, este capítulo plantea la comprensión del ciclo de implementación del programa respecto a las lecciones aprendidas, sus retos y principales riesgos. Todo ello, aplicando un enfoque cualitativo y descriptivo en un período de observación entre 2016-2019.

**Palabras clave:** burbuja ambiental; seguridad ambiental; gobernanza; Fuerzas Militares; Caquetá.

---

\* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional*, del grupo de investigación "Masa crítica", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

### César Augusto Parra León

Brigadier General (R) del Ejército Nacional de Colombia. Magíster, Gobierno del Territorio y Gestión Pública, Pontificia Universidad Javeriana. Magíster, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista, Gobierno y gestión pública territoriales, Universidad Javeriana. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

<https://orcid.org/0009-0008-7777-2283> - Contacto: [cesar-parral@javeriana.edu.co](mailto:cesar-parral@javeriana.edu.co)

### Jesús Alberto Ruiz Mora

Coronel (R) del Ejército Nacional de Colombia. Doctor, Derecho internacional, Universidad Alfonso X el Sabio, España. Magíster, Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Especialista, Gerencia, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

<https://orcid.org/0000-0003-3958-9353> - Contacto: [jesus.mora@esdeg.edu.co](mailto:jesus.mora@esdeg.edu.co)

**Citación APA:** Parra León, C. A., & Ruiz Mora, J. A. (2023). La burbuja ambiental: el rol de las Fuerzas Militares en la gobernanza ambiental del departamento de Caquetá, Colombia. En A. Cerón Rincón (Ed.), *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional* (pp. 61-80). Sello Editorial ESDEG.  
<https://doi.org/10.25062/9786287602649.03>

## **EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA AMAZONÍA: ESCENARIO DE DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD REGIONAL**

ISBN impreso: 978-628-7602-63-2

ISBN digital: 978-628-7602-64-9

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602649>

### **Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura**

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2023



## Introducción

Los temas ambientales están en el centro de atención de las relaciones internacionales contemporáneas, por su vínculo con algunos de los problemas centrales de las sociedades globalizadas, tales como la contaminación, los impactos propios de las economías de gran escala y, en general, otros aspectos relacionados con la justicia social y la equidad de los pobladores cercanos a diversos ecosistemas, hecho que reclama la participación activa del Estado y sus FF. MM.

Para el caso de Colombia, los temas ambientales son una preocupación ineludible para el Estado, que se expresa en el ámbito de seguridad a través del Ministerio de Defensa, con las acciones para proteger la autonomía ambiental de posibles afectaciones externas a sus propios desarrollos (Molina & Rodríguez, 2019). La gestión de dichas acciones requiere la coordinación del sector defensa con las instituciones de carácter local y nacional que participen en la consecución del fin de la protección medioambiental y la de los habitantes presentes en los territorios.

De igual forma, en el ámbito de la cooperación internacional, la construcción de redes de acción para proteger el medio ambiente reduciendo la deforestación, aumentando las oportunidades económicas y disminuyendo las actividades extractivas en las zonas amazónicas de Colombia genera planes de intervención y nuevas formas de apropiación de la gestión pública (Visión Amazonía, 2018).

En este marco de intervención para los territorios, el departamento del Caquetá, por sus características, requiere una atención integral en cuanto a la protección medioambiental. De acuerdo con el Instituto Sinchi (2007), dicho departamento es uno de los lugares más megadiversos del país: en su extensión de 88.965 km<sup>2</sup> posee gran variedad de especies, paisajes y grandes fuentes hídricas, hecho que se combina con las características y dinámicas de los pobladores, que, según el censo (2005),

[...] presentan una composición étnica de la población conformada en su gran mayoría por mestizos (cerca del 88%), el 3% pertenece a comunidades afrodescendientes, el 1% pertenece a comunidades indígenas de las etnias Andoke, Korebajú, Coyaima, Embera-Katio, Inga, Makaguaje, Nasa, Carijona y Uitoto, y cerca del 8% de la población no se identifican dentro de una etnia específica. (Corpoamazonía, s. f, p. 3)

En este contexto ha tenido lugar la presencia de conflictos armados; en su gran mayoría, relacionados con la ocupación del territorio, lo que ha gestado un proceso de largo aliento, cuyos orígenes, en la época contemporánea, se remontan a la década de 1980, con hechos de violencia armada. Con el transcurso de las décadas, la violencia organizada ha tomado el control de varias zonas del departamento, con la presencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y, finalmente, con el auge del negocio del narcotráfico y la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO).

La presencia de estos grupos en el territorio se ha planteado desde la toma del control institucional, la regulación de las formas de vida de los habitantes y el control de la economía; lo anterior, aprovechando las condiciones de debilidad en relación con la presencia y control estatal. Pero, además de dichas condiciones de afectación para la seguridad de los territorios, la presencia de grupos ilegales en la zona también ha tenido un impacto medioambiental que tiende a agudizarse tras la movilización de excombatientes de las FARC, tras la firma de la paz en La Habana (2016).

Con la búsqueda de una ocupación económica de los excombatientes y los movimientos migratorios de los últimos años han aumentado las actividades relacionadas con la ganadería extensiva, la tala de árboles y la ocupación ilegal de tierras (Garzón et al., 2020). La ampliación de los conflictos por la ocupación del territorio se ha visto también acompañada de violencia en contra de los líderes sociales (KPMG, 2020), y todo ello dificulta más aún la pacificación de los territorios.

En este contexto, las FF. MM. han participado en lograr el control estatal de la zona partiendo de la realización de operativos conjuntos, incautaciones y detenciones contra personas y organizaciones que se dedican a la explotación y tráfico ilegal de los recursos naturales. Sin embargo, el esfuerzo, a partir de la experiencia alcanzada en el departamento de Caquetá, debe estar encaminado hacia la articulación de la acción estatal, desde una perspectiva incluyente de sus instituciones,

así como de los grupos y actores sociales de la zona, orientándose hacia las prácticas de la gobernanza ambiental.

## Aproximación teórica

### La soberanía estatal en el siglo XXI

Cuando el siglo XX terminaba muchos anunciaban la muerte del Estado: serían los “mercados” los que habrían de ocupar su sitio (si es que ya no lo habían hecho); el peso de los organismos financieros internacionales, así como de la banca privada, no solo en la economía, sino también, en la política, parecían mostrar que “la geoconomía iba a reemplazar a la geopolítica” (Bourdon, 2003). La existencia del Estado westfaliano, que en otro tiempo era el único actor de las relaciones internacionales, y que es el sujeto principal del derecho internacional, parecía dudosa, pues distintos actores habían puesto al revés la noción de *soberanía*, asunto crucial para el Estado westfaliano. Las compañías multinacionales, las organizaciones religiosas, la migración (forzada y no forzada), la delincuencia transnacional, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones terroristas —todos ellos, fenómenos compuestos por agentes no estatales— han ganado, y continúan ganando, protagonismo en el escenario de las relaciones internacionales y del derecho internacional, en desmedro del protagonismo de los Estados, y hacen borrosa la línea divisoria entre lo que son los asuntos internos y los asuntos externos de un Estado.

El orden internacional instaurado a partir de los Tratados de Westfalia fue fundado sobre el principio de la soberanía de los Estados, lo que significaba una afirmación del poder de aquellos frente a instituciones supraestatales (Conesa, 2003). Fundado el orden internacional sobre ese principio, la seguridad internacional también lo está; luego, son los Estados los responsables de ese orden, y son ellos los que deben guardar la seguridad internacional, por cuanto ejercen la suprema autoridad en un territorio delimitado, y disponen para tal fin del monopolio legítimo de la fuerza. Sin embargo, parece que la soberanía, principio fundamental del orden internacional, fue postulada para después ser violada por las potencias europeas que se embarcaron en una gran campaña colonizadora durante el siglo XIX. No podían los débiles Estados que habrían de ser colonias alegar su soberanía ni su independencia. Pero ese principio habría de ser invocado décadas después por los

países colonizados para reivindicar su propia soberanía; también, por las potencias occidentales, para negar a la novísima Organización de las Naciones Unidas (ONU) su intervención en las guerras de independencia en que ellas participaban para negarla a los países colonizados, y por los países del bloque socialista, para mantenerse a salvo de toda injerencia en sus asuntos invocando los Derechos del Hombre.

A pesar de todo ello, la soberanía persiste, pues la Carta de las Naciones Unidas la incluye, y es, por ende, un fundamento del consenso internacional en torno a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Conesa, 2003); consecuentemente con este principio, la violencia y la agresión a las que se refiere la Carta son entendidas como violencia y agresiones entre Estados.

Sin embargo, en la realidad, el principio de la soberanía ha venido resquebrajándose, en cuanto que el proceso de globalización ha hecho que muchas de las competencias del Estado —o de las cuales se esperaría que las asumiera el Estado— no lo son: así es, por ejemplo, en el caso de la seguridad. En 1992 el secretario de las Naciones Unidas escribió en su informe *Un informe para la paz* que

La piedra angular de esta labor [la de conservar la paz y la seguridad internacionales] es y debe seguir siendo el Estado, El respeto de su soberanía e integridad fundamentales es crítico en todo progreso internacional común, No obstante, ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la realidad, Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente. El comercio, las comunicaciones y los asuntos ambientales trascienden las fronteras administrativas: sin embargo, es dentro de esas fronteras donde los seres humanos llevan adelante las tareas básicas de su vida económica y social. (Secretaría General de la ONU, 1992, párr. 2).

En esta declaración del secretario de las Naciones Unidas (1992) hay una profunda contradicción que encierra los principios de la igualdad soberana y de integridad territorial: el Estado es la “piedra angular” de la protección de la paz y la seguridad internacionales, al mismo tiempo que “el momento de la soberanía absoluta y exclusiva”, todo ello ha pasado, no habiendo tenido nunca su teoría un “asidero en la realidad”, pues bien: nunca lo tuvo (siendo como se vio la soberanía un producto de una lucha política, un producto histórico, no un concepto científico) y menos va a poseerlo ahora cuando, por ejemplo, la intervención económica de

las instituciones financieras internacionales en algunos países del tercer mundo, lo ha dejado sin los medios para “garantizar la seguridad de su población y de su territorio”.

En muchos casos, para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad, o simplemente para combatir otros problemas de seguridad, los Estados han recurrido a cuerpos armados distintos de sus propias FF. MM. y de sus fuerzas policiales. Milicias paraestatales en Argelia, milicias privadas, rondas campesinas y grupos de autodefensa en Latinoamérica han servido a los Estados para enfrentar grupos insurgentes. Además, como oferentes en el mercado de la seguridad han aparecido en las últimas décadas sociedades internacionales de seguridad, las cuales buscan satisfacer las necesidades de los distintos actores que tienen intereses de distinta índole en zonas con graves problemas de seguridad.

Ejemplos de estas sociedades internacionales incluyen: la privatización que de sus aduanas hizo el Estado de Mozambique; la contratación que hizo el Estado de Sierra Leona de milicias privadas para combatir milicias rebeldes al gobierno en Freetown, y el papel jugado por la sociedad *Executive Outcomes* en Sierra Leona, y que suscitó un debate en torno a la utilización de tal tipo de sociedades por parte de los Estados. *Executive Outcomes* logró en Sierra Leona lo que había sido imposible para el propio Estado de ese país, y para a la comunidad regional y la comunidad internacional: imponer el orden en el territorio, dar estabilidad al Estado que la contrató y garantizar las condiciones necesarias para la realización de elecciones democráticas (Moureau, 2003, p. 68).

Tampoco son secretos la contratación de compañías de seguridad transnacionales por parte del Estado de Uganda para la protección de yacimientos de oro, ni el pago a grupos privados por parte del Estado de Sri Lanka para combatir a los rebeldes tamiles (Badie, 2000). Ni son desconocidas las actividades de la sociedad *Executive Outcomes*, con sede en Pretoria, constituida por veteranos del ejército sudafricano y que presta este tipo de servicios en el mercado. Enrique Ballesteros, relator especial de la ONU, señaló a finales de 1996 que la actividad de dichas sociedades de seguridad “amenazaba las soberanías nacionales”. *Executive Outcomes* hace presencia en buena parte de África: por ejemplo, vigila los campos petrolíferos de Soyo, en Angola; reorganiza las Fuerzas Armadas (FF. AA.) de Luanda y se encarga de la seguridad área y de minas.

La presencia de estas compañías transnacionales de seguridad privada es solicitada, por razones entendibles, en las zonas grises: allí donde la seguridad no es provista por el Estado, ya sea por razones políticas, ya sea por razones económicas;

allí donde la legitimidad del Estado es débil, y aquel no tiene “ni la voluntad, ni la capacidad de pagar sus fuerzas armadas” (Moreau, 2003); precisamente allí, la presencia de dichas sociedades de seguridad es contratada por los actores que, como se ha visto, se disputan el control de esos espacios geográficos sin señor absoluto, para servirse de ellos en esa lucha.

Los Estados se ven obligados a renunciar a parte de su propia soberanía cuando en su territorio se presentan situaciones que pueden representar una amenaza a la paz y a la seguridad internacional. Del consentimiento de los Estados a renunciar a parte de su jurisdicción son ejemplos también tratados como el Tratado de Roma, que estableció la Corte Penal Internacional (CPI), institución que, al menos en parte, “se apodera de la Soberanía de los Estados, al menos en lo que respecta a la administración de Justicia” (Bourdon, 2003, p. 68). En otros casos, la soberanía de los Estados es violentada sin que los Estados puedan resistirse a ello, como cuando ellos —o mejor, su territorio— son objeto de una acción militar internacional organizada por la ONU, o cuando son obligados a permitir la entrada a su territorio de organizaciones que tienen como fin la protección de los Derechos Humanos (DD. HH.) o cualquier cuerpo humanitario, en virtud del derecho de injerencia.

Otro aspecto que representa una renuncia —potencial, si se quiere— de los Estados a su soberanía es la proliferación, en décadas recientes, de instrumentos jurídicos internacionales que tienen como objetivo la protección de los DD. HH. Dichos instrumentos prevén muchas veces la delegación de los Estados de su propia jurisdicción, o el reconocimiento de la jurisdicción de órganos judiciales internacionales sobre hechos que significan una violación a los mismos Derechos del Hombre. La existencia de esos instrumentos internacionales comporta, de hecho, la acción de ONG que buscan, muchas veces, constatar *in situ* si se han cometido o no violaciones a los DD. HH. (Bourdon, 2003).

En efecto, los DD. HH., las libertades esenciales de los seres humanos, su carácter de valor de la humanidad, y la correlativa obligación que tienen los Estados de promoverlos, de protegerlos, son uno de los límites más claros de la soberanía estatal. “El límite más claro que se le puede imponer a la soberanía de los Estados se refiere al derecho de prohibirles disponer arbitrariamente de las libertades esenciales” (Badie, 2000, p. 201). El deber moral, que se desprende para todos los Estados del reconocimiento universal de los Derechos Humanos, de

[...] promover los derechos humanos por todo el mundo es al mismo tiempo una obligación moral y la meditada convicción de que el ultraje del que son víctimas es una parte del mundo repercute en otra que sobrepasa las fronteras de la soberanía. (Badie, 2000, p. 124)

La Resolución 60/1, que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 2005 (Documento Final de la Cumbre Mundial 2005), es un ejemplo de lo planteado: el párrafo 138 de dicha resolución establece que

Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. [...]. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005, párr. 138)

Este deber es correlativo de la comunidad internacional: “alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana” (ONU, 2005, párr. 139). La comunidad internacional tiene el deber de agotar los medios diplomáticos y humanitarios que haya a su disposición —esto, de conformidad con los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas— para proteger a las poblaciones del “genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”. En la Resolución 60/1 los Estados miembros de las Naciones Unidas hicieron la importantísima declaración de estar dispuestos a

[...] adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. (ONU, 2005, párr. 141)

En la misma resolución, los Estados miembros de las Naciones Unidas manifestaron tener la intención de comprometerse

[...] cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos. (Asamblea General de Naciones, 2005, párr. 4)

Además, con el objeto de preservar la seguridad internacional, la comunidad internacional ha elaborado y firmado más de 35 mil tratados en el lapso que va del fin de la Segunda Guerra Mundial hasta ahora; algunos de ellos, limitando de manera ostensible su soberanía: es el caso del tratado que prohíbe la realización de ensayos nucleares, o el tratado que prohíbe la utilización de armas químicas: en el caso de estos dos tratados, como en el de muchos otros, la suscripción de ellos significa, de hecho, una limitación voluntaria de la soberanía de los Estados.

Como conclusión de este apartado puede señalarse, en primera instancia, que el sistema internacional de control, el cual fue establecido para mantener el *statu quo* en el contexto de las relaciones internacionales y, por ende, la paz y la tranquilidad, está formado por una compleja red interestatal, cuya actividad representa, sin duda, un valor agregado dentro de la organización mundial; sin embargo, el peso internacional sigue a cargo de los Estados, aun cuando el sistema internacional lo haya limitado. Como segunda medida, expresar que la soberanía en este nuevo siglo está limitada por distintos factores y se ha agrietado debido a la globalización. La apertura de las fronteras y el irregular comportamiento que ha acompañado al proceso de globalización explican, en parte, cómo la delincuencia transnacional y las otras nuevas amenazas a la seguridad han surgido y se han desarrollado.

Para algunos, la globalización ha operado una fractura entre la regulación interna de los Estados y el espacio globalizado que sirve de escenario a los intercambios financieros; en algunos casos, esta brecha se traduciría en una verdadera impotencia de los Estados para hacer cumplir las leyes que ellos mismos crean; esa brecha y esa impotencia son aprovechadas por la delincuencia organizada: el narcotráfico, por ejemplo, se beneficiaría de la prohibición, en el interior de cada país, del consumo de estupefacientes (que aumentaría el precio de estos en el mercado), y de la desregulación de los movimientos financieros (que facilitaría el lavado de dinero obtenido por este comercio).

## Nuevos roles para las Fuerzas Militares

El análisis sobre los nuevos roles de las FF. MM. es el sumario de una labor de indagación respecto de los antecedentes, la evolución, la situación actual y la necesidad de encauzar las FF. AA. de la región hacia nuevos roles en defensa y seguridad para la obtención del máximo valor añadido a su misionalidad. Representa también una nueva capacidad de las FF. MM. para asumir tareas que no necesariamente involucran la implementación de todo su potencial convencional.

La proyección de las FF. AA. Está orientada hacia escenarios que les permitan, en un mediano y largo plazo, lograr un objetivo institucional que ostente la flexibilidad suficiente para cooperar con las autoridades civiles y apoyar a las fuerzas policiales en acciones de contribución al desarrollo del país, gestión del riesgo de desastres, protección de los recursos naturales y del medio ambiente, mantenimiento de la seguridad pública, la convivencia y seguridad ciudadana y el control del crimen organizado.

En consecuencia con lo anterior y a fin de aportar desde la política sectorial de defensa y seguridad, el Ministerio de Defensa consideró el aumento de sus capacidades a través del reacomodamiento estratégico de su organización:

[...] la construcción conjunta y coordinada con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de una visión a futuro de las Fuerzas Armadas a partir de ocho áreas misionales como grandes agrupaciones de actividades que abarcan las responsabilidades del Sector Defensa y sirven como marco de referencia común para definir las funciones estratégicas del Sector y su planeación estratégica. Este marco de referencia es inédito para la planeación y el desarrollo de la estructura de fuerza (Ministerio de Defensa, 2016, p. 20).

Por lo tanto, a lo largo de los últimos años el ministerio ha venido diversificando iniciativas que permitan avances positivos respecto a los diversos desafíos que enfrenta Colombia en el ámbito de la defensa y seguridad, para ello apoyándose en novedosas y creativas formas de articular esfuerzos institucionales que permitan el combate a las distintas amenazas de forma más efectiva. Por eso diseñó las siguientes áreas misionales: 1) Convivencia y seguridad ciudadana (Asistencia militar); 2) Seguridad pública; 3) Protección del medio ambiente y recursos naturales; 4) Contribución al desarrollo del país; 5) Gestión del riesgo y asistencia humanitaria, y 6) La cooperación internacional.

En relación con las preocupaciones medioambientales, estas empezaron a ser entendidas, para las últimas décadas del siglo XX, como amenazas a la seguridad del Estado, hecho que justificó la intervención estatal con la participación de las FF. MM. liderando y presentado soluciones a las amenazas medioambientales:

Climate change is increasingly being recognized as an international security challenge that impinges on a nation state's military tactically, operationally and strategically [...] The role of the military in environmental and climate tasks is facilitated through various frames and lenses. While 'greening defence' is a more popular rhetoric (particularly against the background of the military

being one of the biggest polluters), framing of climate change as a 'threat multiplier', exacerbating security threats/risks, especially in conflict scenarios, is also gaining traction. (Jayaram, 2021, pp. 1-2)

Así, la participación de las FF. MM. estaría orientada hacia la mitigación del cambio climático; esto, básicamente, a través del control del conflicto ambiental que puede derivar en conflictos entre actores armados en una zona, o en conflictos interestatales por el manejo de los recursos naturales.

## Referentes normativos y de legislación para la gobernanza medioambiental en Colombia

A partir de la Constitución Política de 1991, el Estado reconoce la importancia de proteger el medio ambiente y la biodiversidad de los territorios, y reconoce a los recursos naturales como un patrimonio común, por lo que las prácticas económicas en este contexto deberán tener un carácter sostenible y de respeto tanto por el entorno natural como por los pobladores nativos de los territorios en preservación (Alfonso, 2014).

Con este mandato, en 1993 se promulgó la Ley 99 (Colombia – Congreso de la República, 2010), que busca construir un sistema robusto para la gestión pública en torno a la protección ambiental, con acciones como la consolidación del Ministerio del Medio Ambiente y el sistema SINA para la gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables.

Para el ámbito de la seguridad medioambiental, el Decreto 1512 de 2000 y el Decreto 4890 de 2011 disponen competencias al Ministerio de Defensa para el mantenimiento de la paz, la protección y la conservación de los recursos naturales. El artículo 20 del decreto 4890/2011 propone: "Asesorar al Ministerio de Defensa Nacional en la definición de políticas para el cumplimiento de la función legal de la Fuerza Pública en relación con el Medioambiente".

Para 2017 el Comando General de las Fuerzas Militares dispuso la creación de las burbujas ambientales, definidas como

Un grupo interinstitucional conformado al interior de los Comandos de Fuerza, integrado por las oficinas de acción integral, inteligencia, operaciones, medioambiente y liderado por los comandantes de unidades operativas mayores, cuyo objetivo es apoyar a las autoridades ambientales y territoriales

en las 35 actividades en contra de la deforestación, tráfico de flora y fauna silvestre, minería ilegal y narcotráfico que generan un gran impacto ambiental. Así como, actividades de protección de los recursos naturales renovables y prevención de incendios forestales. (Directiva Permanente del 04 de octubre de 2017, párr. 2)

Con la creación de las burbujas ambientales las FF. MM. de Colombia empezaron a construir lineamientos innovadores en términos de la aplicación de planes políticos, por cuanto, a la vez que se integraban las tendencias internacionales en materia de protección medioambiental, se iniciaba el seguimiento y control a los conflictos medioambientales relacionados principalmente con los cultivos ilícitos y la deforestación (Jiménez & Vega, 2020).

### La burbuja ambiental del departamento de Caquetá y la búsqueda de construcción de un sistema de gobernanza ambiental

La participación de las FF. MM. en la protección del medio ambiente en el departamento de Caquetá estuvo enfocada básicamente en el control de la deforestación. Con tal fin, se activaron mecanismos de participación a través de las alianzas público-privadas con participación de la ciudadanía. En estas acciones se contó con la cooperación internacional, juntas de acción comunal y entes de control. Todo ello resultó en la construcción de una agenda pública local que facilitaba el reconocimiento de nuevas afectaciones a la seguridad que debían ser atendidas de manera integral desde el marco de la acción pública.

Este tipo de acciones permitió hacer más visibles las necesidades de los territorios periféricos de las selvas colombianas, a la vez que, con la securitización del componente medioambiental, fue posible el tratamiento de conflictos basados en la explotación de la tierra, pero que tenían relaciones profundas con problemas estructurales de la sociedad colombiana, como en el caso del conflicto armado y las organizaciones criminales:

La Amazonía colombiana ha sido un territorio históricamente olvidado por el Gobierno nacional, situación que ha abierto la posibilidad a que sus habitantes y recursos naturales estén constantemente expuestos a diversas amenazas (Vásquez, 2018). En ese sentido, las amenazas y los costos ambientales vividos en la región a causa del conflicto armado y la presencia de economías criminales, así como de actividades agropecuarias y mineras, son desalentadores. (Cabrera & Macías, 2020, p. 16)

De estas experiencias de integración empezaron a modelarse las formas de la gestión ambiental basadas en la gobernanza que reconocen, en primera instancia, la capacidad que tienen las FF. MM. para alcanzar el control de los territorios, como un primer contacto con los habitantes de las zonas en conflicto ambiental, pero que reconoce la necesidad de proseguir con un trabajo de fortalecimiento del tejido social y la presencia de otras instituciones estatales para lograr tal fin.

Al respecto, Vera et al. (2020) reconocen la capacidad y robustez que pueden ofrecer las FF. MM. para el control de los territorios donde la presencia institucional es tradicionalmente débil:

Se trata [la Amazonía] de territorios bajamente poblados, con presencia de comunidades étnicas y con graves problemas de desarrollo económico y humano. Varias de estas características han llevado a los países amazónicos a emplear crecientemente sus Fuerzas Militares ante la ausencia de instituciones gubernamentales civiles robustas, no solamente para encarar grupos armados y crimen organizado, sino también para apoyar los esfuerzos de construcción de mercado y Estado y para participar de actividades relacionadas con la protección y la conservación de la biodiversidad. (p. 2)

La gobernanza ambiental, dentro del marco del entendimiento de la seguridad en un contexto amplio, no solo se ocupa de la protección del medio, sino que también se refiere a la calidad de vida y la sostenibilidad de las formas económicas de las personas asentadas en los territorios, es lo que se define, dentro del marco de acción de las FF. MM., como la *acción integral*:

En el año 2015, la Sexta División del Ejército, en alianza con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), lanzaron el programa "Pasión Caquetá", departamento amazónico al sur del país, para apoyar a las comunidades en proyectos de sustitución de cultivos ilegales, aprovechamiento del caucho e impulso del sector piscícola y del cacao (Quintero, 19 de noviembre de 2016). En el año 2016 y en el marco de ese programa, el Ejército inició labores comunitarias en el circuito de la Amazonía a cargo de la Sexta División, con influencia en los departamentos de Caquetá, Amazonas y Putumayo, con el fin de fortalecer la gobernabilidad del Estado y el empoderamiento de líderes sociales y con el apoyo financiero y logístico de USAID. (Vera et al., 2020, p. 16)

En este contexto, la gobernabilidad significa la implementación del control institucional del territorio como puente necesario para empezar a plantear procesos de gobernanza ambiental. Así, el involucramiento de los pobladores, desde su rol

como la sociedad civil, busca aumentar la confianza y legitimidad institucional facilitando la integración de los procesos. Por lo tanto,

A mediados de 2020, el Ejército reportó que siguió acompañando la constitución de la Asociación Agrícola de Cacaoteros de San José del Fragua en Caquetá, contribuyó a gestionar que la Agencia de Cooperación Turca (TIKA) les hiciera entrega de una tostadora, una descascarilladora y un molino para optimizar la producción y continuó buscando alianzas con la Alcaldía municipal, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Universidad de la Amazonía y USAID para mejorar los estándares de calidad del cacao. (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, s.f.; Vera et al., 2020, p. 17)

El aporte que hacen las FF. MM. de Colombia para la gestación de un proceso de gobernanza ambiental excede el ámbito del fortalecimiento entre las relaciones sociedad civil y FF. MM.; también se encamina a un proceso de fortalecimiento de las capacidades operacionales y técnicas empleadas por las FF. MM. Con la burbuja ambiental en el departamento de Caquetá han sido posibles acciones como la prevención, mitigación e intervención de delitos ambientales, así:

La consideración de la Amazonía colombiana como territorio protegido permitió a las FF. MM. llevar a cabo operaciones enfocadas en tales asuntos. En este ámbito se destaca el liderazgo de la Sexta División del Ejército Nacional, coordinada con la Vigésima Sexta Brigada, en las Burbujas Ambientales con el Gobierno de Noruega y Visión Amazonía. Estos escenarios legitimaron a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional en la implementación de acciones territoriales en contra de delitos ambientales y a favor de la conservación. (Vera et al., 2020, p. 19)

Por otra parte, la contribución de las FF. MM. a construir modelos de gobernanza ambiental tiene, en el caso de la burbuja ambiental, diversos componentes. Inicialmente, al constituirse la participación de las FF. MM. en el primer escaño de implementación desde el Estado, se configura la posibilidad en el territorio de construir lazos de confianza con la sociedad civil y, de esa forma, lograr el apoyo para la realización de nuevas condiciones que impacten la calidad de vida de los pobladores de dichos territorios. Estas acciones facilitan consolidar la legitimidad estatal, en la medida en que existe una armonización respecto a los intereses de las comunidades, así como las formas de representación política, como es el caso de las juntas de acción comunal (JAC) y otras agremiaciones de participación política en pro de la construcción de soluciones para la preservación ambiental.

## Conclusiones

La Constitución Política de Colombia (1991) significó importantes avances en la construcción de un sistema integrado para la protección ambiental, tanto desde la dimensión normativa como desde la gestión pública. El acercamiento a la cuestión del medio ambiente desde la noción de ser patrimonio común (según como se establece en los artículos 8, 58, 63, 95 de la Carta Magna) tiene, además, un impacto y relación importante con otros aspectos de la seguridad de los pobladores, como la atención de la salud y el saneamiento ambiental (art. 49), así como el reconocimiento de poderes locales y tradicionales con la organización de la administración de los territorios indígenas y la preservación de los recursos (art. 330).

Por otra parte, la implantación del Sistema Nacional Ambiental facilitó consolidar las funciones y roles que las instituciones participantes deben cumplir. Esta integración ha afianzado un cambio cualitativo importante en relación con la legitimidad del Estado colombiano como ente líder y de control en materia de preservación para el medio ambiente. Sobre este particular, la participación de las FF. AA. se delimita según la Ley 99 de 1993, en su artículo 103: "Por la protección y defensa del medioambiente y los recursos naturales renovables y por el cumplimiento de las normas dictadas con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional" (art. 103).

La ley permite una ampliación respecto a las funciones de las FF. MM. direccionado a la preservación del medio ambiente, acorde ello a las exigencias del contexto internacional y las tendencias de la agenda ambiental global. En este sentido, el cambio en la interpretación del concepto de seguridad, centrado en la época de la Guerra Fría, pasó de exclusivamente la comprensión e identificación de las amenazas militares a una mirada que integra otros riesgos asociados a los sistemas de seguridad, con la inclusión de preocupaciones relativas al cambio climático, la pobreza, el hambre y la deforestación, entre otras nuevas preocupaciones para los gobiernos actuales.

La implementación del programa de la burbuja ambiental puede ser considerada una construcción de formas de gobernanza ambiental, dado que en su elaboración participan distintos estamentos, entre los que sobresale el rol de las FF. MM. de Colombia. Como una iniciativa del Ejército Nacional (2016), este programa pretende "generar acciones coordinadas e interagenciales para responder a los retos de la deforestación y delitos ambientales que se presentan en el departamento" (p. 5).

Las acciones implementadas con la burbuja ambiental entre 2016 y 2019 hacen referencia no solo a un mayor reconocimiento de la presencia de las FF. MM. en los territorios, sino también, a un aumento en las alianzas estratégicas para implementar acciones de cooperación con Estados europeos y organizaciones internacionales protectoras del medio ambiente, así como centros de educación superior nacionales y extranjeros, estableciendo patrones y antecedentes para ser replicados en otras zonas del país con problemáticas asociadas a la explotación ilegal de los recursos ambientales.

A pesar de los factores de éxito asociados al programa de la burbuja ambiental, también se destaca, como lección aprendida de su implementación, la necesidad de partir de la construcción de una reglamentación clara, tanto desde los espacios gerenciales como desde los logísticos, que clarifique funciones, orientación a resultados y responsables de las distintas operaciones involucradas. Lo anterior estimula la transparencia en los procesos, así como su funcionalidad, y evita así que los intereses políticos de determinados grupos participantes se impongan como centro de atención de las acciones para implementar.

Dentro de los mecanismos de participación para las comunidades se recomienda hacer mayores acercamientos a los grupos de trabajo en torno a las JAC, ya que la sociedad civil debe ser considerada protagonista en los procesos de gobernanza ambiental. Líderes sociales y ambientales representan los intereses de las comunidades, que, en última instancia, son las más afectadas por las acciones del programa de la burbuja, a su vez que por las acciones ilegales de explotación de los recursos naturales; sobre todo, en lo relacionado con las acciones de la deforestación.

En lo relativo al proceso de investigación, es necesario aclarar que la recopilación de los testimonios y tendencias de opinión de los entrevistados y encuestados evidencian un distanciamiento en la interpretación de las prioridades que debe mantener el programa de la burbuja ambiental. Los representantes institucionales difieren en cuanto a la interpretación de las prioridades y los planes respecto a las comunidades oriundas del departamento de Caquetá; sobre todo, en lo que tiene que ver la participación de FF. MM. En este sentido, las comunidades defienden que el rol de los militares debe regirse por el apoyo logístico, y el resto de las acciones deben ser protagonizadas por las instituciones del ejecutivo. Lo anterior, en pro de disminuir choques y conflictividades con las poblaciones; desde otra perspectiva, los actores institucionales abogan por una sinergia entre todas las instituciones del Estado en función de lograr una acción integral.

## Referencias

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.* (2016). Gobierno Nacional de Colombia.
- Alfonso, N. Z. H. (2014). *Principales normas ambientales colombianas.* Ediciones EAN. <https://core.ac.uk/download/pdf/74477868.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2005). *Resolución 60/1 del 24 de octubre de 2005* [Documento final de la Cumbre Mundial].
- Badie, B. (2000). *Un mundo sin soberanía* [Trad. J. García]. Tercer Mundo.
- 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. Diciembre 22 de 1993. DO. N.o 41146. <https://tinyurl.com/vvn73yam>
- Bourdon, W. (2003). Un ordre juridique international au-dela des états: ombres et lumieres. *Revue Internationale et Stratégique* (1).
- Cabrera, F., & Macías, A. (2020). Rol de las Fuerzas Militares de Colombia en la protección de la Amazonía. En E. Pastrana & N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonía* (pp. 357-386). Fundación Konrad Adenauer.
- Conesa, P. (2003) La sécurité internationale sans les États. *Revue Internationale et Stratégique* (1)
- Corpoamazonía (s.f.). Región del Caquetá. <https://acortar.link/woDv8y>
- MinDefensa. (2017). Directiva Permanente. [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/normatividad/Ministerio/Finanzas/Normatividad/Directivas/Ministerio/10712\\_6.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/normatividad/Ministerio/Finanzas/Normatividad/Directivas/Ministerio/10712_6.pdf)
- Instituto Sinchi (2007). Construyendo agenda 21 para el departamento de Putumayo: una construcción colectiva para el desarrollo sostenible de la Amazonia Colombiana. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas" SINCHI".
- Jayaram, D. (2021) Climatizing' military strategy? A case study of the Indian armed forces. *Int Polit* 58, 619-639. <https://doi.org/10.1057/s41311-020-00247>
- Jiménez Velandia, J., & Vega Delgado, L. A. (2020). La restauración ambiental de ecosistemas deforestados por cultivos ilícitos, el nuevo desafío del Ejército Nacional. *Revista Agunkuyâa*, 10(1), 75-89. <https://doi.org/10.33132/27114260.1797>
- KPMG. (2020). *Análisis político y económico de la deforestación en regiones afectadas por el conflicto en Colombia: Caso de Caquetá, Meta y Guaviare.* <https://tinyurl.com/2pv4maan>
- ONU. (2005). A more Secure word.
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad, Guía de planeamiento estratégico 2016-2018.* Mindefensa.
- Molina, A., & Rodríguez, E. (2019). Las acciones ambientales de las Fuerzas Militares en la zona denominada triple frontera amazónica colombiana. En L. Montero (Ed.) *Amazonía. Poder y estrategia* (pp. 85-99). Escuela Superior de Guerra.

Moureau, P. (2003). *Gérer les zones grises*. Ramses.

Secretaría General de las Naciones Unidas. (s. f.). Un programa para la paz. ONU.

Vera, D., Prieto, P., & Garzón, D. (2020). Los delitos contra el medio ambiente y las prácticas de control territorial de los Estados amazónicos: entre la seguridad militar, humana y ambiental. En *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 157-204). Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). <https://tinyurl.com/ycxac8x6>

Visión Amazonía. (2018). *Informe Anual 2017-2018*. <https://tinyurl.com/47wj4vfk>

Visión Amazonía y Ejército Nacional. (2018). *Burbuja ambiental*. Visión Amazonía y Ejército Nacional. [https://issuu.com/pasionporlaamazonia/docs/revista\\_burbuja\\_del\\_medio\\_ambiente](https://issuu.com/pasionporlaamazonia/docs/revista_burbuja_del_medio_ambiente)