

CONFLICTOS AMBIENTALES EN COLOMBIA

Retos y perspectivas desde el enfoque
de DDHH y la participación ciudadana

Editores académicos

Beatriz Londoño Toro
Leonardo Güiza Suárez
Lina Marcela Muñoz Ávila



Colección Textos de Jurisprudencia



MinAmbiente
Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



Conflictos ambientales en Colombia
Retos y perspectivas desde el enfoque de DDHH
y la participación ciudadana

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Juan Gabriel Uribe Vegalara

Viceministra de Ambiente

Adriana Soto Carreño

Director General Ordenamiento Ambiental del Territorio y Coordinación del SINA

Luis Alfonso Escobar Trujillo

Subdirectora de Educación y Participación

Marcela Moncada Barrera

Grupo de Participación

Harold René Gambio Hurtado

Gonzalo Moreno Parra

Luis Ernesto Cañas Cortes

María Carolina Rodríguez Acero

Omar Ernesto Quiñones Serrano

Universidad del Rosario

Directora Grupo de Investigación en Derechos Humanos

Facultad de Jurisprudencia

Beatriz Londoño Toro

Director del Proyecto

Profesor de Carrera Grupo de Investigación en Derechos Humanos

Leonardo Güiza Suárez

Conflictos ambientales en Colombia

Retos y perspectivas desde el enfoque
de DDHH y la participación ciudadana

Beatriz Londoño Toro
Leonardo Güiza Suárez
Lina Marcela Muñoz Ávila
-Editores académicos-



Colección Textos de Jurisprudencia

© 2012 Editorial Universidad del Rosario
© 2012 Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia
© 2012 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
© 2012 Beatriz Londoño Toro, Leonardo Güiza Suárez, Lina Marcela Muñoz Ávila
© 2012 Marcela Moncada Barrera, por la presentación

Investigadora Grupo de Investigación en Derechos Humanos: Lina Marcela Muñoz Ávila
Asistentes de Investigación: Sandra Casas, Laura Cepeda, Leidy Cruz, Martha Isabel Gallego
Natalia Gómez, Edna Milena Morales, Ana María Rico, Sebastián Senior
Fotografías: Lina Marcela Muñoz Ávila

Diseño mapa y apoyo diagramación preliminar: Paula Castillo y Ana María Rodríguez
Los resultados de investigación que se presentan en este libro son resultado del trabajo desarrollado en el marco del Convenio de Asociación n° 45 de 25 de julio de 2012 denominado “fortalecimiento institucional de las autoridades ambientales territoriales con enfoque de derechos humanos para la participación ciudadana como herramienta para la resolución de los conflictos ambientales” entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad del Rosario.

ISBN: 978-958-738-299-0

Primera edición: Bogotá D.C., diciembre de 2012
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Claudia Ríos
Diseño de cubierta: Lucelly Anacondas
Diagramación: Precolombi EU-David Reyes
Impresión: Multi impresos Ltda.
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 No. 12B-41, of. 501 • Tel: 297 02 00, ext. 7707
<http://editorial.urasario.edu.co>

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la Editorial Universidad del Rosario

Fecha de evaluación: 28 de noviembre de 2012 | Fecha de aprobación: 29 de noviembre de 2012

Conflictos ambientales en Colombia: retos y perspectivas desde el enfoque de DDHH y la participación ciudadana.—Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2012.
138 p. (Colección Textos de Jurisprudencia)

ISBN: 978-958-738-299-0

Protección del medio ambiente / Legislación ambiental – Colombia / Conflictos culturales – Colombia / Industria del petróleo – Aspectos ambientales / Industria minera – Aspectos ambientales / I. Universidad del Rosario, Escuela de Ciencias Humanas / II. Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible / III. Título / IV. Serie

333.7209861 SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

amv

Noviembre 30 de 2012

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación	xi
<i>Marcela Moncada Barrera</i>	
Introducción	xiii
Reflexión preliminar. Una pequeña luz de esperanza: la resolución civilista de los conflictos ambientales.....	1
<i>Omar Ernesto Quiñones Serrano</i>	
Capítulo I. Panorama de conflictos ambientales en las diferentes regiones naturales del país: un análisis desde la participación ciudadana ...	11
<i>Lina Marcela Muñoz Ávila</i>	
Capítulo II. Reflexiones de las autoridades ambientales locales y de las organizaciones sociales sobre los conflictos ambientales desde el enfoque de DDHH: Un análisis de casos	19
1. Industria petrolera: ¿Desarrollo o causa de conflicto social, ambiental y cultural?	23
<i>Luis Ovelio Lugo Piraván</i>	
2. Conflicto ambiental y social por emisiones atmosféricas: De la intolerancia al acuerdo	27
<i>Víctor Mauricio Villa Restrepo</i>	
3. Parque ambiental Los Pocitos: Una solución frente al conflicto	31
<i>Katty Taffur Díaz</i>	

4. Pacto por el humedal El Limonar	35
<i>Marcos Cortes y Walter Reyes</i>	
5. Explotación petrolera y gestión concertada del ambiente: Estudio de caso del corredor Puerto Vega-Teteyé	39
<i>Pablo Rodríguez, Enilce Bernal y Luis Alexánder Mejía</i>	
6. Los cerros orientales de Bogotá: Pacto de vida entre diferentes actores	45
<i>Oliva Ríos y Nohora Molina</i>	
7. El mercado de Bazurto y la contaminación de la ciénaga de Las Quintas y el caño de Bazurto	49
<i>Uriel Gustavo Aguilar Álvarez</i>	
8. Participación ciudadana en torno al proceso de protección y recuperación de los humedales de Bogotá	53
<i>Luz Stella Rey Sabogal</i>	
9. Las estrategias especiales de manejo en Parques Nacionales Naturales: Una apuesta a la participación social para el manejo conjunto del territorio	59
<i>Dirección General – Participación Social</i>	
10. Gobernabilidad y aspectos culturales en resolución de conflictos ambientales	67
<i>Efrén Tarapués y Ana María Rico</i>	
11. Impactos de la minería en el cuerpo y la vida de la mujer	73
<i>María del Socorro Mosquera, Sebastián Senior y Sandra Casas</i>	
12. La Ciénaga Grande de Santa Marta: ¿de humedal Ramsar a catástrofe ambiental?	79
<i>Julio Díaz y Natalia Gómez</i>	
13. Participación campesina, una apuesta por el reconocimiento de sus derechos vs. conflictos en el territorio ambiental	85
<i>Teresa Alvarado, Laura Cepeda y Leidy Cruz</i>	

Capítulo III. El papel de las autoridades ambientales en la resolución de los conflictos: Un enfoque desde los derechos humanos.....	91
<i>Leonardo Güiza y Rodolfo Gutiérrez</i>	
Conclusiones sobre el estado actual de la resolución administrativa de conflictos ambientales: Un aporte desde la investigación acción participativa.....	105
<i>Beatriz Londoño Toro</i>	
Alabao.....	115
<i>María del Socorro Mosquera</i>	
Referencias.....	117

Presentación

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por medio de la Subdirección de Educación y Participación, se siente complacido de poder presentar esta publicación producto de un Convenio de Asociación Técnica, Administrativa y Financiera con la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, el cual tuvo como finalidad desarrollar un proceso de formación de las autoridades ambientales en el tratamiento manejo y resolución colaborativa de los conflictos ambientales.

Es fundamental para el Sistema Nacional Ambiental del país retomar una línea de formación que permita el fortalecimiento institucional de los procesos de participación ciudadana para la resolución colaborativa de los conflictos ambientales.

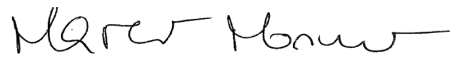
Dada la complejidad de los conflictos ambientales que tienen las diversas regiones del país y sus repercusiones ambientales y sociales, es necesario promover esfuerzos conjuntos con las universidades, institutos, organizaciones sociales y autoridades ambientales realizando encuentros y generando reflexiones conjuntas acerca de los desafíos, retos y oportunidades que tenemos en búsqueda de resolución civilista de los mismos.

Cabe resaltar el aporte de todas las autoridades ambientales participantes en los dos talleres presenciales, donde dedicaron esfuerzo, profesionales y tiempo, para pensar conjuntamente con los docentes, expertos y líderes en una labor de formación mutua que tuvo como base su experiencia local y regional sobre los conflictos ambientales. De igual manera, es necesario destacar las reflexiones de los líderes de las organizaciones sociales de los diferentes sectores y realidades regionales, que compartieron con todos los participantes su conocimiento, visión cultural y espiritual y sus propuestas para enriquecer el proceso formativo. Gracias también al Grupo de Investigación en Derechos

Humanos de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, por su rigor, idoneidad, exigencia y aportes continuos.

El horizonte debe ser fortalecer la participación social de todos en la búsqueda de una sociedad que pueda entender mejor por qué suceden los impactos en los ecosistemas y las poblaciones, cuáles son las consecuencias de los mismos en los diferentes niveles territoriales y en especial, lograr una resolución dialogada y colaborativa de los conflictos en el marco de la Constitución y la Ley. Ese es el país que deseamos.

Finalmente, espero que esta publicación logre constituirse en una herramienta de trabajo concreta y, en últimas, pueda servir de guía a las autoridades ambientales, las organizaciones sociales y la ciudadanía para abordar, entender y resolver los grandes desafíos que tenemos que afrontar cotidianamente en el país.



Marcela Moncada Barrera
Subdirectora de Educación y Participación
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Introducción

La participación en asuntos ambientales ha sido reconocida por la Carta Política de 1991 y por varios instrumentos internacionales ratificados por Colombia desde tres puntos de vista: en primer lugar, como un principio que permea todo el ordenamiento jurídico, en segundo lugar, como una obligación para el Estado con el fin de que se respete y se garantice este derecho y finalmente como un deber-derecho de los ciudadanos.

Por lo anterior, la participación supone un esfuerzo conjunto de la sociedad y de las instituciones para llevar a cabo proyectos y acciones capaces de conducir a una mejor calidad de vida de los ciudadanos, una mayor fortaleza y legitimidad de las instituciones y un equilibrio entre los diversos actores que conforman la dinámica social e institucional. Estos tres aspectos son la base para construir una sociedad capaz de resolver sus conflictos por medios no violentos y que garanticen el respeto de todos los derechos de las comunidades incluido el ambiente sano.

La injerencia constante del ciudadano en los asuntos públicos ambientales exige no solo una capacidad institucional de respuesta, sino una claridad por parte de los ciudadanos en cuanto a los objetivos, naturaleza de los propósitos y estrategias que se pretenden llevar a cabo en cada ejercicio de participación. En este sentido, la participación supone la manifestación de una necesidad social reconocida que adquiere múltiples representaciones a través de diversas prácticas sociales, para lo cual las autoridades ambientales deben estar preparadas.

Por estas razones, la participación ciudadana es el eje de la gestión ambiental, puesto que ella no solo tiene lugar a través de mecanismos institucionales sino también por medio de mecanismos sociales y culturales. La participación actúa, entonces, como un mecanismo para el manejo del conflicto,

lo cual permite mantener la estabilidad del tejido social, siempre y cuando se tengan claros los alcances, límites, objetivos y estrategias de la misma.

En este contexto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, en el marco del Convenio de Asociación n° 045 de 2012, aunaron esfuerzos con el fin de llevar a cabo, en primer lugar, un plan de formación dirigido a los funcionarios de las autoridades ambientales en el cual se aplicó el modelo la investigación-acción participativa y el enfoque de derechos humanos para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la resolución de los conflictos ambientales, y, en segundo lugar, se elaboró una línea base sobre los mecanismos y experiencias de participación en los conflictos ambientales en las diferentes regiones del país, la cual comprendió las siguientes fuentes de información:

1. La realización de dos talleres desarrollados mediante la aplicación de la metodología de investigación-acción participativa (Ander-Egg, 1990), en los cuales tomaron parte alrededor de 40 funcionarios gestores de los temas de participación ciudadana de cada una de las autoridades ambientales territoriales y nacionales del país. En el primer taller se realizó un diagnóstico que empieza con la socialización de un caso sobre un conflicto ambiental que trae descrito cada uno de los participantes. Las prácticas administrativas fueron documentadas a través de relatorías escritas y videograbaciones. Esto permitió a los participantes compartir sus experiencias, la interacción con las experiencias ajenas y el surgimiento de propuestas y conclusiones conjuntas. En el segundo taller se realizó un análisis más profundo de los casos a partir del enfoque en derechos humanos (Jiménez, 1997) lo que generó una guía en la acción e intervención de las autoridades públicas de conformidad con la Carta Política de 1991. Adicionalmente, los asistentes documentaron un caso de conflicto ambiental en el área de su jurisdicción con el acompañamiento de los investigadores de la Universidad del Rosario y, entre estos casos, se escogieron diez que se presentan en esta publicación.
2. A través de un oficio dirigido por la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se solicitó a todas las autoridades ambientales territoriales del país

que escogieran los cinco casos más representativos de resolución de conflictos ambientales ya finalizados en vía gubernativa con un acto administrativo o autorización ambiental llevados a cabo entre junio de 2008 y julio de 2012 y que tuvieran relación con los siguientes tres temas:

- a) Impactos sobre zonas de protección ambiental y zonas urbanas.
- b) Conflictos ambientales en territorios colectivos o de resguardos indígenas.
- c) Inundaciones y revenimientos de tierra por las temporadas invernales.

Estos casos fueron documentados a través del diligenciamiento de una ficha diseñada a manera de una encuesta semi-estructurada que buscó identificar la descripción del conflicto, los actores involucrados, la gestión de la autoridad ambiental y los principales inconvenientes o logros en la gestión, entre otros elementos.

3. De igual forma, se solicitó a todas las autoridades que se diligenciara una tabla en donde se identificaran el número de mecanismos de participación conocidos por cada autoridad ambiental, discriminados por derechos de petición, consultas previas, audiencias públicas entre los años 2008 y 2012. Finalmente, se solicitaron los documentos e informes realizados por la corporación que en los últimos cuatro años registraron resultados de la gestión administrativa para la resolución de conflictos ambientales en el área de su jurisdicción.

Los resultados de esta línea base se presentan en esta publicación a través tres partes: en la primera se realizará un panorama de conflictos ambientales en las diferentes regiones naturales del país desde la perspectiva de la participación ciudadana. En la segunda parte se expondrán las diferentes reflexiones de las autoridades ambientales locales y de las organizaciones sociales sobre los conflictos ambientales desde el enfoque de derechos humanos. En la tercera parte se hará un análisis de las competencias de las autoridades ambientales en torno al derecho a la participación cuando se presentan conflictos ambientales desde el enfoque de los derechos humanos.

Reflexión preliminar

Una pequeña luz de esperanza: La resolución civilista de los conflictos ambientales

Omar Ernesto Quiñones Serrano *

Hay que poner un gran signo de interrogación sobre el valor de lo fácil; no solamente sobre sus consecuencias, sino sobre la cosa misma, sobre la predilección por todo aquello que no exige de nosotros ninguna superación, ni nos pone en cuestión, ni nos obliga a desplegar nuestras posibilidades

Estanislao Zuleta **

1. Introducción

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario convocaron a las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental, para desarrollar un proceso de formación de capacidades regionales y locales en resolución colaborativa de conflictos ambientales. Desde el inicio del proceso la metodología

* Profesional especializado de la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. E-mail: quinones@minambiente.gov.co. Los criterios y opiniones aquí expresadas son responsabilidad de su autor y no comprometen el pensamiento de la institución.

** *Elogio de la Dificultad*, Estanislao Zuleta, conferencia brindada al recibir su título honorífico Doctor Honoris Causa en Psicología de la Universidad del Valle en 1980, en: www.utp.edu.co/rectoria/documentos/el-elogio-de-la-dificultad.pdf

de trabajo fue la de investigación acción participativa, que nos lleva a lograr aprendizajes mediante la reflexión de la práctica que se ha llevado en el SINA.

El Ministerio ha buscado destacar la propia voz de las autoridades ambientales, sus problemáticas ambientales concretas, sus dificultades y logros, aprendiendo así no solo de la reflexión de nuestra práctica, sino también de las reflexiones realizadas por las demás autoridades y líderes de las organizaciones sociales que nos acompañaron en el proceso de formación.

Igualmente, el Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia ha introducido desde la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario para una mejor comprensión, manejo y resolución de los conflictos ambientales un enfoque de goce pleno de los derechos humanos fundamentales, orientador de la acción institucional para las autoridades del SINA.

En este sentido, la publicación actual es fruto de un esfuerzo colectivo, donde se conjuga tanto la reflexión e investigación sobre los casos en concreto que han propuesto las autoridades ambientales participantes, las reflexiones efectuadas por los docentes desde la Universidad con base en la información entregada por las autoridades ambientales, los aportes realizados por el Ministerio, como los valiosos elementos brindados por los líderes de las organizaciones de base que participaron en los dos momentos presenciales, los aportes de los Institutos de Investigación y la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Esta debe ser una línea de trabajo de formación y sensibilización permanente en el Sistema Nacional Ambiental que debemos fortalecer no solo con la realización de procesos de formación regionales que convoquen a las autoridades ambientales, las universidades, y el Ministerio, sino también con los valiosos aportes y lógicas de las autoridades tradicionales de los grupos étnicos y las organizaciones ambientalistas de la sociedad civil.

Además, este proceso de formación nos sugiere la necesidad de impulsar y fortalecer observatorios de conflictos ambientales regionales que promuevan el seguimiento de la dinámica socio-ambiental de las regiones, y nos aporten alertas tempranas y posibles caminos colaborativos para la resolución democrática de los conflictos ambientales del país.

2. Es urgente hoy abordar procesos de formación para la resolución civilista de los conflictos ambientales

Es urgente fortalecer la capacidad de las autoridades ambientales para mediar en la resolución colaborativa de los conflictos ambientales, buscando puntos de equilibrio y concertación entre los diversos intereses en disputa, teniendo siempre como orientación el goce y la vigencia plena de los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos.

Si bien los conflictos ambientales se pueden entender desde diferentes ópticas teóricas, como son disputa de los hombres por la naturaleza, conjunto de naturalezas y culturas enfrentados entre sí o la naturaleza contra la cultura,¹ lo cierto es que ante bienes escasos de la naturaleza existe un crecimiento de la disputa de los diversos intereses económicos y sociales por apropiarse de los mismos, con lo que se generan conflictos ambientales cada vez más profundos en nuestros países, incluso con participación de actores internacionales.

Ante territorios con bienes y servicios ambientales escasos, como decíamos, los cuales se encuentran en disputa por intereses económicos (minero-energéticos, agroindustriales, ganaderos, etc.) o políticos, se percibe una débil presencia de la autoridad ambiental pasiva o, en el peor de los casos, aliada de intereses de desarrollo económico, donde existe escasa gobernanza ambiental.

Son muchas entonces las razones que hacen *necesario y prioritario* trabajar conjuntamente en el Sistema Nacional Ambiental –SINA–, en la perspectiva de la resolución colaborativa de los conflictos entre ellas, mencionamos algunas:

- a) El incremento significativo de los conflictos ambientales con cada vez mayores repercusiones nacionales e internacionales. Es un fenómeno cada vez mayor que poblaciones locales o regionales y ecosistemas estratégicos asuman los impactos directos de la intervención de empresas o actores internacionales o en asocio con empresas nacionales.
- b) El deterioro significativo de los ecosistemas naturales y el hábitat, con consecuencias graves para las poblaciones presentando así daños ambientales y socio-culturales.

¹ Palacio, Germán, en “Notas sobre la noción de conflicto ambiental: ¿un nuevo matiz en el análisis histórico?”, publicado en *Repensando la naturaleza*, Editores Germán Palacio y Astrid Ulloa, Universidad Nacional de Colombia Sede Leticia, Instituto Amazónico de Investigaciones –IMANI–, Instituto de Antropología e Historia, Colciencias, Colombia, julio de 2002.

- c) La escasa o nula participación de los pobladores locales y regionales tanto en la comprensión y el entendimiento como la resolución civilista de los conflictos ambientales. Existe un débil protagonismo de las poblaciones locales sobre la incidencia en la resolución de su desarrollo, el cual depende de instancias ajenas a sus localidades o territorios.

Es común encontrar poblaciones desinformadas, solo con conocimiento parcial de las diversas afectaciones regionales o nacionales de los proyectos de desarrollo que se han realizado o se proyectan para sus localidades o regiones, que reacciona solamente cuando existen impactos ambientales serios o incluso por informaciones fragmentadas de prensa. Es ésta apenas una de las causas de las acciones de hecho o directas que obligan a la presencia de las autoridades o la entrega de información seria y confiable.

- d) La afectación directa de poblaciones vulnerables, que se encuentran en extrema indefensión, bajo la línea de la pobreza en el país. No solo los conflictos ambientales generados por la disputa del territorio los afectan directamente, también los efectos adversos y duraderos que nos dejan los estragos del cambio climático, donde aumentan las sequías, la erosión o los incendios y los periodos de lluvia intensos que conllevan inundaciones, represamientos y deslizamientos, entre otros.

Es evidente que una gran parte de la población no goza efectivamente de los derechos humanos fundamentales consagrados en la Constitución Política y en las leyes, ni encuentra mecanismos y recursos para buscar salidas adecuadas o colaborativas a los conflictos ambientales que los afectan directamente.

- e) Falta de capacidad local y regional, incluso nacional para mediar, buscar equilibrios entre los diferentes grupos de interés y promover negociaciones viables y eficaces. Se apela al centralismo político insistentemente como solución de la inadecuada o equivocada resolución de conflictos regionales persistentes o crónicos, donde existe baja capacidad de incidir en ellos desde una perspectiva regional.
- f) Aumento de la judicialización de los conflictos ambientales (pierdegana) o búsqueda de resoluciones por la fuerza o las posiciones de hecho. En una cultura autoritaria donde poco peso han tenido his-

tóricamente las razones, la deliberación o la búsqueda de consensos, se recurre de manera permanente a la judicialización de conflictos como única salida de resolver las controversias² o, peor aún, a las vías de la violencia.

Se sobrecarga el sistema judicial, se alargan los horizontes de las providencias de los jueces, existe poca incidencia de los mecanismos novedosos de mediación, negociación o arbitramento, desequilibrios ostensibles entre las partes enfrentadas judicialmente, en una “cultura de ganar o perder”, se depende de la formación o sabiduría de los jueces y fracasa la mediación entre los conflictos de interés que se presentan en la conducción de la acción gubernamental, a la vez que la ciudadanía pierde confianza en la legitimidad de la autoridad en la resolución de las controversias de la sociedad.

Se requiere para lograr prevenir la judicialización de los conflictos la existencia de

(...) unas autoridades ambientales que ejerzan sus funciones oportunamente, sin temor a las presiones políticas, económicas o de otra índole, unas autoridades ambientales que tengan sistemas de alertas frente a los conflictos y que actúen en coordinación con las entidades estatales y con las organizaciones y comunidades en defensa del derecho colectivo al ambiente y no de los derechos particulares.³

- g) Falta de sensibilidad y conciencia de la importancia de los procesos sociales de educación y participación en los procesos de mediación y resolución de conflictos ambientales.

El interés ciudadano centrado por lo general en derechos de petición, quejas, reclamos, tutelas, audiencias o mecanismos exclusivamente jurídicos, es la interlocución permanente de las autoridades con las

² “La judicialización de los conflictos se observa como positiva cuando los intereses en conflicto son de un carácter desequilibrado y desigual por los grandes poderes económicos, sociales o políticos involucrados”, palabras de Beatriz Londoño Toro en “Judicialización de los conflictos ambientales. Algunas reflexiones dirigidas a las autoridades ambientales”, publicado en *Seminario Identificación, Manejo y Resolución de Conflictos Ambientales*, Ministerio del Medio Ambiente, ICES y Universidad Colegio Mayor del Rosario, Bogotá 2001. p. 59.

³ Londoño Toro, Beatriz en “Judicialización de los conflictos ambientales”, op. cit., p. 60.

organizaciones sociales representativas, autónomas y legítimas donde se puede lograr madurar los acuerdos o consensos de intereses sociales hacia los intereses públicos. Se subraya en organizaciones sociales representativas, legítimas y autónomas para diferenciarlas del crecimiento exagerado que se vivió en un momento de las organizaciones no gubernamentales que buscaban exclusivamente un interés personal o solo un interés de lucro, bajo el paraguas ambiguo en ocasiones de los intereses públicos.

- h) Cultura del individualismo, centrada en obtener exclusivamente el provecho económico o el placer personal sobre la visión colectiva o de interdependencia afectiva, cultural, vital o social. Una sociedad exageradamente individualista, centrada en el consumo masivo, con grandes desequilibrios y escasas oportunidades para todos, sumada a la falta de visión de los intereses colectivos o de los intereses y dinámica de la naturaleza de la cual dependemos es la más grande incubadora de serios conflictos sociales, económicos y ambientales. El exclusivo individualismo está alejado de la defensa de los intereses públicos ambientales, si bien en el Estado social de derecho es legítima la búsqueda de intereses particulares estos siempre deben estar bajo el estricto cumplimiento de la Constitución y las leyes y bajo el principio que indica que el bien común debe primar sobre el particular

En últimas, es en el cambio cultural donde deben tener como horizonte los procesos de educación y participación ciudadana, por eso deben ser procesos continuos, perseverantes de mediano y largo plazo, donde se busca una cultura de la solidaridad, reciprocidad, respeto por la vida y búsqueda de acuerdos y consensos, en pocas palabras, una cultura de la democracia.

- i) También los conflictos armados locales, regionales y nacionales usufructúan la explotación ilegal de los recursos naturales renovables y no renovables,⁴ en ocasiones en asocio con empresas legales generando

⁴ “En al menos ocho departamentos el oro está desplazando a la coca como la principal fuente de financiación de los grupos ilegales. Esa es una de las advertencias que hace un estudio del Centro Internacional de Toledo para la Paz sobre la minería ilegal en Colombia (...) Es tan rentable la minería, según el informe, que los paramilitares y la guerrilla han infiltrado empresas y alcaldías para tener el control de la explotación. La guerrilla y los “paras” además, manejan sus propias excavadoras y maquinaria para la

corrupción, manipulando poblaciones o destruyendo el tejido socio-cultural. Como lo han expresado muchas organizaciones sociales ambientalistas en diferentes momentos históricos, en la agenda de la paz deben estar los derechos de la naturaleza.⁵ Lo anterior debido a que no solo es el escenario donde se desarrollan las confrontaciones, sino también a que es un bien colectivo del cual depende la vida de la sociedad, y tiene derechos por sí misma que deben ser respetados, valorados y defendido por todos.

La apertura de los diálogos con los actores del conflicto es una oportunidad para pensar en la naturaleza y en la reparación de daños ambientales en ecosistemas estratégicos del país.

- j) Fracaso de la política centrada solamente en la represión de los cultivos ilícitos, los cuales se mueven en las periferias en los límites de la colonización, ampliando la frontera agrícola hacia zonas boscosas y ecosistemas estratégicos, convirtiendo así a los campesinos pobres en ilegales en los lugares más inhóspitos del territorio nacional.

Este tema desborda la exclusiva competencia del país, como quedó planteado en la VI Cumbre de las Américas⁶ en Cartagena, es fuente

explotación de minerales en el bajo Cauca y el oriente antioqueño, Chocó y Nariño”. Ver “Minería ilegal, otra fuente de recursos para armados. Estudio señala que bandas paramilitares y guerrilla controlan el negocio”, Diario ADN, miércoles 12 de septiembre de 2012.

⁵ Mencionaban temas críticos en la Agenda Ambientalista de la Paz como son recuperación de ecosistemas y comunidades afectadas por cultivos ilícitos, reforma agraria integral, política energética y equidad en el acceso a la energía en sus distintas formas, gobernabilidad ambiental, parques nacionales y áreas protegidas, gestión ambiental para la calidad de vida en el medio urbano, entre otros temas, relacionados en “Nuestro compromiso político con el cosmos” por Gustavo Wilches, asesor ambiental de la Corporación ECOFONDO apartes de la ponencia presentada al Congreso Ambiente para la Paz publicada en *Ambiente para la Paz, Congreso Nacional Ambiental* “Hacia una agenda ambiental para la paz en Colombia”, Editores-Compiladores Carlos Fonseca Zárate, Andrés González Posso y Ernesto Falla Duarte, Ministerio de Medio Ambiente, CORMAGDALENA, 1998. pp. 71-80.

⁶ “A pesar de todos los esfuerzos, inmensos esfuerzos, inmensos costos —tenemos que reconocerlo— el negocio de las drogas ilícitas sigue pujante, la drogadicción en la inmensa mayoría de países es un grave problema de salud pública, y el narcotráfico continúa siendo el principal financiador de la violencia y del terrorismo. Colombia, y muchos otros países de la región, creemos que es necesario iniciar una discusión, un análisis sobre este tema que —sin prejuicios ni dogmas— contemple los diferentes escenarios y las posibles alternativas para enfrentar este desafío con mayor efectividad. Debe ser una discusión abierta, sin sesgos ideológicos, sin sesgos políticos, rigurosa, y basada en la evidencia sobre los costos y beneficios de cada alternativa”. Palabras del señor Presidente Juan Manuel Santos en la instalación de la VI Cumbre de las Américas en Cartagena, abril 14 de 2012.

constante de serios conflictos ambientales en nuestro territorio, que deben ser abordados por los centros de investigación, la academia y la ciudadanía en la búsqueda de soluciones rigurosas siempre involucrando la voz del campesinado ubicado en dichas regiones.

- k) Crisis humanitaria por el desplazamiento forzado de la población por la existencia crónica del conflicto armado en el país. El crecimiento desordenado de las ciudades, la ubicación de la población en las mayores zonas de riesgos ambientales, la demanda por mayores servicios ambientales, el hacinamiento y pérdida de la calidad de vida, incluso de personas vulnerables y de especial protección: niños, jóvenes, personas mayores o grupos étnicos, entre otros. Este desplazamiento es a su vez fuente de conflictos ambientales en las diferentes regiones del país.

Ante este duro panorama nacional es necesario generar equipos de trabajo integrado e interdisciplinario que, desde la dimensión ambiental, generen o acompañen procesos de educación y participación de largo aliento en el SINA. La apuesta en el recientemente creado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es, entre todos, hacer parte, con corresponsabilidad, de la promoción de procesos sinérgicos y sistemáticos de formación, y manejo adecuado de los conflictos ambientales locales y regionales en el país.

El Ministerio ha recogido los aprendizajes de las experiencias anteriores que vienen de los años 1997-1998 donde desarrolló el programa de formación Acción sobre Conflictos Ambientales y Participación Ciudadana con la Corporación ECOFONDO.⁷ Este programa brindó elementos teóricos y metodológicos para el análisis estructural y tratamiento de los conflictos ambientales. Con posterioridad se profundizó en el desarrollo del enfoque conceptual y metodológico en los años 2003 y 2004 para capacitar a miembros de las organizaciones de base y no gubernamentales, así como de las autoridades ambientales en los Departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar.⁸

⁷ Conflictos ambientales y participación ciudadana. 12 estudios de caso en las regiones colombianas, Ministerio de Medio Ambiente, Oficina Asesora de Educación Ambiental, Participación Ciudadana y Población y Corporación ECOFONDO, Bogotá, 1998.

⁸ Resolución de conflictos ambientales: Metodología y estudios de caso en el Caribe colombiano, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Viceministerio de Ambiente, Oficina de Educación y Participación Corporación, ECOFONDO, junio de 2004.

Igualmente, el Ministerio realizó el proyecto de capacitación para profesionales del sector ambiental tendiente a consolidar el Sistema Nacional Ambiental en conjunto con el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES– y la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

En los procesos de formación en conflictos ambientales se ha propuesto una estrategia formativa donde todos ganemos, es decir, de “suma positiva” que supere la lógica del “pierde-gana”, entienda los diferentes intereses en juego de los actores sociales, las características biofísicas del territorio, las contradicciones y puntos de alianza en común, y conjuntamente permita planificar un camino civilista de resolución de los mismos. Todo lo anterior, acudiendo a las vías de derecho, apelando a la legalidad y a la generación de consensos y acuerdos.

Es importante el paso que hemos dado en conjunto con la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. En este proceso de investigación acción formativa ha sido fundamental el interés de las autoridades ambientales del SINA que han acudido a la convocatoria y la sensibilización de los equipos de educación y participación de las corporaciones, autoridades ambientales urbanas y organizaciones de la sociedad civil. En especial, se enfatizó en una mirada integral de goce efectivo de los derechos, el cual, desde el respeto a los derechos fundamentales de rango constitucional, nos orienta en la búsqueda de respuestas concretas, válidas y viables a la heterogeneidad de los conflictos ambientales del país.

Si bien siempre estaremos inmersos en sociedades con conflictos ambientales, no en *salas cunas de abundancia o mermelada*, como diría Zuleta, debemos tener, como autoridades y organizaciones de la sociedad civil, la madurez requerida para plantear con el debido respeto de la dignidad del otro, nuestros argumentos, esforzarnos por mediar, buscar consensos, puntos de equilibrio y definiciones donde *todos ganemos*, en especial las poblaciones más vulnerables del país.

Es un desafío para las autoridades ambientales lograr prevenir la ocurrencia de los conflictos ambientales, tomar decisiones oportunas y firmes, trabajar de manera coordinada con las entidades públicas y las organizaciones de la sociedad civil en la defensa de los intereses públicos, en particular de las poblaciones desprotegidas. Esa es la apuesta democrática.

Capítulo I

Panorama de conflictos ambientales en las diferentes regiones naturales del país: Un análisis desde la participación ciudadana

Lina Marcela Muñoz Ávila*

Introducción

Los conflictos ambientales en Colombia son un fenómeno que trasciende a todas las regiones del país. De forma general, involucra distintos tipos de actores, afecta los recursos naturales del entorno en que se presenta y vincula la actividad del Estado para el tratamiento del mismo. Debido a la gran riqueza cultural y natural de Colombia, en cada región los conflictos tienen diversas formas de manifestarse, razón por la cual, las propuestas en torno a su resolución deben atender a las características y necesidades propias de cada lugar.

No obstante, a partir de la investigación realizada en el marco del Convenio de Asociación “Fortalecimiento institucional de las autoridades ambientales territoriales con enfoque de derechos humanos para la participación ciudadana como herramienta para la resolución de conflictos ambientales”, entre el Ministerio de Ambiente y la Universidad del Rosario que se presenta en este trabajo, se propone avanzar sobre algunas líneas mínimas de acción

* Abogada y especialista en Derecho Constitucional. Becaria de tercer año de Doctorado en Derecho de la Universidad del Rosario. Investigadora del Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario y Supervisora del Grupo de Acciones Públicas –GAP–. E-mail: lina.munoz@urosario.edu.co

que generen unos estándares de protección de los derechos humanos, entre ellos, el ambiente sano y de aplicación eficiente de la normatividad sobre participación ambiental para el tratamiento de los conflictos.

Para ello ha sido necesario analizar el panorama de los conflictos ambientales en el país a partir de la información que generan las autoridades ambientales regionales sobre su gestión administrativa en el área de su jurisdicción. En este estudio se trabajó una muestra de más de 100 informes de gestión en el periodo 2008-2011, de las 34 Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante CAR) los cuales fueron suministrados directamente por las CAR o tomados de los sitios Web de las mismas.

Con el fin de contextualizar los aspectos aquí presentados y antes de revelar a grandes rasgos los resultados de la investigación, a continuación se presentarán de forma sumaria algunos apuntes sobre la naturaleza de los conflictos ambientales y su relación con el término participación.

1. Conflictos ambientales y participación ciudadana

Esta reflexión parte de una pregunta básica, ¿Qué son los conflictos ambientales? Y la respuesta inicia señalando que la palabra conflicto deriva del latín *conflictus* y significa combate, lucha, pelea, problema, cuestión, materia de discusión. (Real Academia de la Lengua, 2012). En esencia, un conflicto se plantea a partir de un hecho generador que produce una confrontación entre dos o más grupos con posiciones opuestas, los cuales entran en una dinámica de contraposición de intereses donde cada cual busca defender su propia visión.

Como manifestación social, el conflicto se presenta de manera inherente a las sociedades, a partir de las relaciones de los seres humanos con otros seres humanos, con el territorio en el que habitan, con la naturaleza, con su ambiente de desarrollo, etc. (Bebbington y Humphreys, 2009: 119) Sin embargo, la existencia de conflictos no debe ser calificada necesariamente como algo negativo, ya que esta “plantea la urgencia de asumir y solucionar las génesis del mismo y de ese conocimiento y las formas en que se les da solución pueden producirse avances en torno a los temas que lo han generado” (Fernández, 2007: 239). Es así como el proceso conflictual puede dar lugar al nacimiento de valiosos aportes para el desarrollo de una sociedad cuando a partir de él se despliegan herramientas de solución que permiten alcanzar puntos comunes y lograr acuerdos en pro del interés general y avances en el tema materia del conflicto.

En temas ambientales son más evidentes los conflictos sociales ya que las relaciones de los seres humanos con la naturaleza buscan transformarla en búsqueda de su propio beneficio. De esta manera, los conflictos de carácter ambiental surgen a partir de una confrontación de intereses diversos, que acarrea como resultado el deterioro de los recursos naturales y por ende del medio ambiente (Rodríguez, 2007). En este tipo de conflicto los intereses que entran en contraposición son del tipo colectivo, en los cuales la titularidad pertenece a toda la comunidad y afectan la calidad de vida de las personas y las condiciones medioambientales (Valencia, 2010).

El conflicto ambiental comprende el accionar de los individuos o grupos que se encuentran involucrados en el mismo, lo que produce una contraposición y lucha de intereses opuestos. “El conflicto comienza cuando los (potencialmente) afectados inician acciones con el objeto de evitar un daño ambiental o lograr su reparación” (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 1998: 5). Por lo tanto, para que se pueda hablar del surgimiento de un conflicto ambiental es primordial la existencia de acciones por parte de los afectados. Esas acciones pueden entenderse como manifestaciones del derecho a participar y permiten la calificación del conflicto, pues, si los grupos involucrados con sus gestiones logran captar la atención de la sociedad, el gobierno, los sectores industriales y los medios de comunicación, entre otros, este será un conflicto que adquirirá una gran trascendencia y tendrá mayores posibilidades de lograr una solución pacífica (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 1998).

La participación, entonces, debe entenderse como un elemento fundamental para la resolución de los conflictos ambientales. Además, la participación se constituye en una oportunidad única para la autoridad ambiental y en un escenario de interrelación y diálogo de los diferentes actores en donde se ponen sobre la mesa sus necesidades y aspiraciones.

a. Tipología de los conflictos ambientales

Los conflictos ambientales han sido calificados por la doctrina de diferentes maneras por diversos autores. Con relación a la causa Sabatini, divide los conflictos en dos categorías:

- *Conflictos ambientales in situ*: En los cuales hay una contraposición de intereses o derechos encontrados, específicamente económicos y

relativos a la salud y calidad de vida que originan un impacto ambiental entre actores de un territorio determinado.

- *Conflictos ambientales de enfoque:* Su origen está en los valores de tipo político. Sobre estos sostiene el autor que presenta mayor dificultad para lograr una solución mediante el diálogo (1997).

En función del tiempo los conflictos ambientales se proponen otras dos categorías:

- *Conflictos ambientales ex-ante:* Nacen antes de que surja el impacto ambiental. Generalmente tienen una mayor tasa de prevención si se utiliza la herramienta de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA).
- *Conflictos ambientales ex-post:* Se originan en impactos ambientales existentes. (Sabatini, 1997).

No obstante lo anterior, a partir de la investigación realizada en este trabajo y con fundamento en los aportes y experiencias de los funcionarios de las CAR, se propone una clasificación de conflictos mucho más amplia que será presentada de forma detallada en las conclusiones sobre el estado actual de la resolución administrativa de conflictos ambientales.

2. Perspectivas de los conflictos ambientales en Colombia desde la mirada institucional

Múltiples trabajos han sido realizados sobre conflictos ambientales en Colombia y en particular sobre el rol de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, poco se ha explorado la visión institucional de los mismos a nivel nacional y es por ello que este libro se constituye en una herramienta novedosa para la aproximación al tema. La perspectiva que acá se presenta se construye a partir de información oficial suministrada por las CAR y del trabajo con sus funcionarios en varios talleres desarrollados en el marco del convenio antes mencionado. Esta visión presenta elementos que en sí mismos se establecen como un avance hacia la resolución de los conflictos ambientales en el país.

Del examen de los informes de gestión, que oscilan entre las 150 y 350 páginas de contenido, se observan grandes diferencias, principalmente en

cuanto a la estructura de los informes (presentación y contenido) y periodicidad en la elaboración.

Por lo anterior es importante continuar fortaleciendo los procesos de acceso a la información en el Sistema Nacional Ambiental, en adelante SINA, mediante la unificación de criterios para la elaboración de informes de gestión anuales en todo el país, la redacción de resúmenes ejecutivos de los mismos con el fin de que las personas puedan revisarlos de forma más eficiente, y la verificación continua de su accesibilidad y disponibilidad en los portales Web para que se posibilite su descarga de manera rápida y sencilla.

Sobre los hallazgos de fondo de la investigación y con el fin de presentar de forma sistemática el tratamiento de los conflictos ambientales por parte de las CAR, se han construido las siguientes categorías:

Desde el abordaje de los conflictos ambientales: A partir del estudio realizado se observa que los conflictos ambientales se presentan en los informes por las autoridades no como un conflicto sino como una situación o caso en el marco de la descripción de planes y proyectos de gestión. Las acciones que se toman frente a ellos se describen en la formulación de planes y estrategias.¹

Desde la institucionalidad de las car: Se desprenden las siguientes características:

- La gestión de los conflictos ambientales se coordina por diferentes instancias al interior de las CAR, principalmente por las oficinas de educación y participación pero también por las oficinas jurídicas y por las secretarías generales; lo que implica un trabajo colaborativo entre distintas dependencias de la misma entidad.
- Las oficinas de educación y participación reciben distintas denominaciones en todo el país y el número de funcionarios y su permanencia en la misma depende de cada entidad.
- La participación se muestra como un elemento transversal a la gestión y en muy pocas regiones se dedican apartes específicos en los informes para estos temas.
- La educación ambiental se reconoce igualmente como un elemento para la resolución de los conflictos y se encuentra siempre acompañada de los resultados sobre participación, de allí que las CAR tienen

¹ Por ejemplo, los planes de ordenación de cuencas de ríos o las estrategias de sensibilización.

oficinas o funcionarios dedicados a atender estos temas conjuntamente.

- Los grandes temas que evidencian la generación de un conflicto ambiental y una respuesta por parte de la autoridad ambiental en las regiones son las inundaciones, el uso del suelo, la protección de los ecosistemas y la biodiversidad, la gestión del recurso hídrico, la gestión de residuos sólidos y peligrosos y la contaminación.

Desde el marco normativo nacional: En Colombia, el escenario jurídico de la participación es bastante amplio y garantista.² Desde el máximo nivel jerárquico legal se encuentran más de veinte artículos de la Constitución Nacional sobre la protección de este derecho tanto en términos políticos como sociales, ambientales y culturales.³ A nivel nacional existen más de 15 leyes, 14 decretos y 6 resoluciones que se replican en las regiones y que abordan la participación tanto de forma general como específica en asuntos ambientales.⁴ Igualmente, se consagran varios mecanismos de índole judicial, administrativa y política que son utilizados ampliamente como los siguientes:⁵

Tabla. Principales mecanismos de participación ciudadana

Administrativos	Judiciales	Políticos
En los órganos de la administración	Acción de tutela	Iniciativa popular legislativa
Audiencias públicas ambientales	Acción de cumplimiento	Referendo
Veedurías ciudadanas	Acción popular	Revocatoria del mandato
Intervención en procedimientos administrativos	Acción de grupo	Plebiscito
En los procesos de planificación ambiental	Acción de nulidad	Consulta popular
Derecho de petición	Acción de inconstitucionalidad	Cabildo abierto
Consulta previa		Voto

Fuente: Lora, A., Muñoz, L. y Rodríguez, G., 2008.

² La participación en su rol de elemento para resolver los conflictos ambientales.

³ En materia jurisprudencial, la Corte Constitucional se ha pronunciado en temas de participación en un promedio de 35 sentencias tutela, de constitucionalidad y de unificación desde 1993.

⁴ Ver, por ejemplo, artículo 79 de la Constitución Política de Colombia y artículo 1° de la Ley 99 de 1993.

⁵ Al respecto, ver Muñoz, L. y Rodríguez, G. *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. (1ª ed.). Bogotá D.C., Colombia: Editorial Universidad del Rosario. 2009.

A partir de la investigación realizada se encuentra que el sistema jurídico colombiano en términos de participación está bastante fortalecido, por lo cual una de las principales dificultades en esta materia radica en la implementación y efectividad de las normas. La realidad de cada región en algunas ocasiones supera las disposiciones normativas lo que produce diversas interpretaciones y posiciones respecto de su aplicación o evidencia un vacío legal y de allí que la misma norma o su ambigüedad se convierta en una causa del conflicto ambiental.

Es importante resaltar que a pesar de los avances normativos en la materia todavía se necesita fortalecer algunos temas concretos. Un ejemplo de ello es la garantía de la participación de las comunidades campesinas debido al importante papel que juegan en la conservación del territorio y en el desarrollo de las regiones.

*Desde la utilización de los mecanismos de participación.*⁶ El estudio muestra que el mecanismo de participación administrativo ambiental más utilizado por parte de las CAR son las audiencias públicas ambientales, las cuales son convocadas por ellas mismas con el fin de involucrar a las comunidades de su jurisdicción en algún asunto que puede incidir sobre su vida. Así mismo, se convoca por lo menos una vez al año la audiencia pública ambiental de seguimiento al plan de acción en donde las directivas de la corporación presentan a la comunidad los avances en su gestión.

Por otra parte, se evidencia que el mecanismo administrativo ambiental que más utiliza la ciudadanía frente a las CAR es el derecho de petición, tanto en su modalidad de información general, como en su carácter ambiental. En segundo lugar, se encuentran las veedurías ciudadanas, constituidas por iniciativa de la comunidad o promovidas por las CAR frente a proyectos productivos, de desarrollo económico y convenios interinstitucionales. En tercer lugar, se encuentran las intervenciones de terceros en los procedimientos administrativos y en el último lugar, la consulta previa pues no todas las CARs cuentan con presencia de grupos étnicos en el territorio de su jurisdicción.⁷

⁶ Para efectos de este trabajo, solo se analizarán los mecanismos de participación administrativa teniendo en cuenta que son los mecanismos que se ven directamente relacionados con la gestión de las CAR.

⁷ Igualmente se observa el cumplimiento de la normatividad, en la vinculación de las comunidades tanto en los procesos de planificación como en los órganos de la administración.

Con el fin de aterrizar los anteriores planteamientos, a continuación se mostrarán algunos casos que representan una muestra del panorama de los conflictos ambientales en las distintas regiones de Colombia relatados por las propias autoridades ambientales locales.

Capítulo II

Reflexiones de las autoridades ambientales locales y de las organizaciones sociales sobre los conflictos ambientales desde el enfoque de DDHH: Un análisis de casos

Introducción

Para el desarrollo de este capítulo se eligió la investigación-acción participativa (IAP) como metodología idónea para la consecución del resultado propuesto, pues lleva a la identificación de los problemas por parte de quienes están en permanente relación con los mismos y permite que las conclusiones a las que llegue la investigación impacten dentro del entorno social. Son quienes se relacionan con las problemáticas los que proponen las soluciones, las ponen en práctica y generan cambios sociales.

La IAP requiere una observación directa por parte del investigador, así como la recolección de datos a partir de experiencias y entrevistas de quienes están en contacto con lo que se investiga. Esta, como afirma Elliot (1991), intenta darle un enfoque de actuación a quien hace la investigación y a los participantes de la misma que permita conseguir el mejoramiento de unas prácticas debidamente identificadas y no obtener conocimientos nuevos.

Es un ejercicio donde el investigador se convierte en observador y colaborador que incluye el manejo de unas áreas de conocimiento, pero los sujetos participantes son considerados también investigadores y llevarán a cabo perspectivas propositivas que les permitan reflexionar sobre el alcance del enfoque de los derechos humanos en su actuación administrativa, y la importancia así como ventajas de aplicarlo (Teppa 2006).

Es por ello que en los talleres que se realizaron con los funcionarios de las autoridades ambientales locales y de los cuáles también participaron líderes de organizaciones sociales, ellos se convirtieron en investigadores activos dentro de todo el proceso, identificando las principales dificultades de la gestión administrativa ambiental en Colombia, compartiendo sus experiencias exitosas y proponiendo nuevos elementos para el tratamiento de los conflictos ambientales en el país.

Adicionalmente, a partir del trabajo sobre el enfoque de Derechos Humanos se detectó la necesidad de garantizar los elementos del mismo para lograr la efectividad de las normas ambientales y de los postulados constitucionales. Así mismo se reconoció la importancia de garantizar y utilizar los mecanismos de participación ciudadana como una herramienta de resolución de problemáticas sociales y ambientales.

Como resultado de todo lo anterior, en este aparte se presentan diez experiencias exitosas y recientes de resolución de conflictos ambientales en las regiones que pueden servir como guía para el tratamiento de otros conflictos nacentes o en curso. Estas experiencias fueron escritas por los funcionarios de las autoridades ambientales quienes hacen parte de las oficinas de educación y participación y trabajan en estos temas.

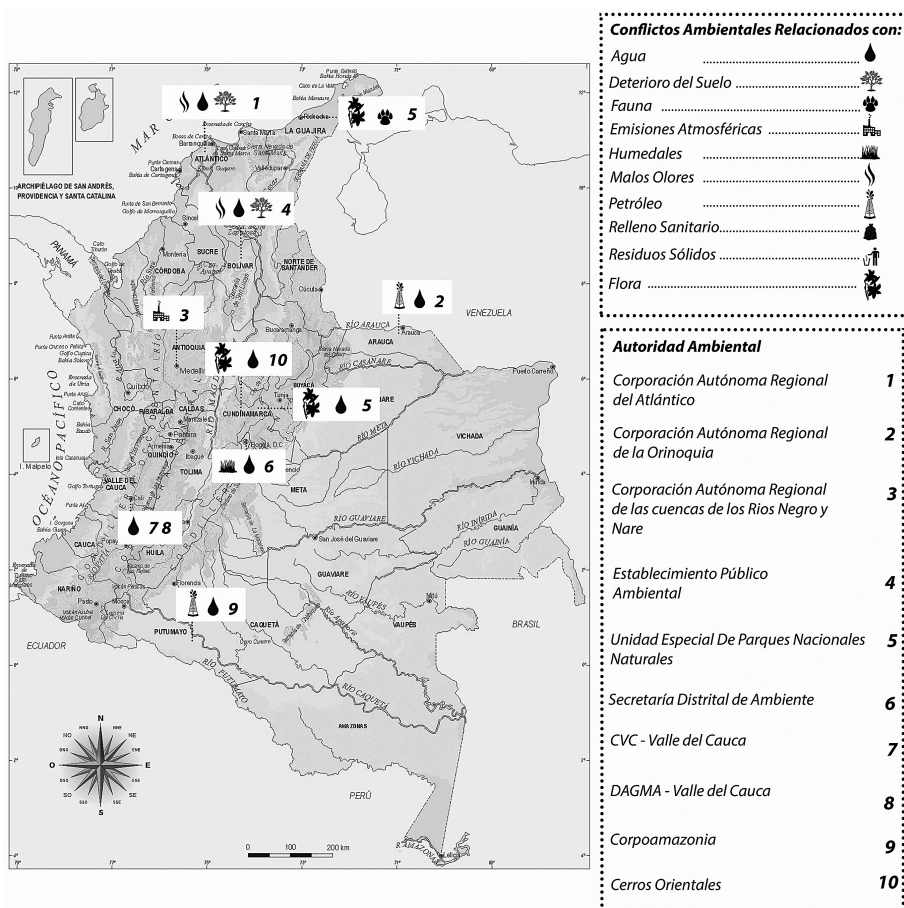
Todos los artículos cuentan con la siguiente estructura con el fin de guardar coherencia en la presentación del caso: Contexto del conflicto ambiental, gestión de la autoridad ambiental, análisis del caso desde un enfoque de derechos humanos, descripción de los inconvenientes, retrasos o dificultades; logros, avances y resultados positivos y conclusiones. El mapa de la página siguiente permite ubicar las regiones afectadas por el conflicto y la autoridad competente que lo conoció.

En la parte final el lector encontrará cuatro artículos de reflexión sobre el derecho a la participación y los conflictos ambientales desde el enfoque de derechos humanos a partir de la valiosa mirada de líderes comunitarios pertenecientes a algunas organizaciones de la sociedad civil, que desde la visión indígena, campesina, afrodescendiente y rural aportan nuevos elementos que necesitan ser considerados por la autoridad ambiental al conocer de situaciones complejas de vulneración de derechos humanos y degradación ambiental.

Funcionarios de las autoridades ambientales, líderes y académicos que participan en esta obra con sus artículos. Taller del 4 y 5 de octubre de 2012



Ubicación de conflictos ambientales en Colombia señalados en este capítulo



1. Industria petrolera: ¿Desarrollo o causa de conflicto social, ambiental y cultural?

Luis Ovelio Lugo Piraván*

a. Contexto del conflicto ambiental

En la primera década del año 2000 la actividad petrolera se incrementó sustancialmente en la Orinoquia colombiana lo que ha generado grandes expectativas de desarrollo y crecimiento económico de la región, pero también ha producido conflictos ambientales y culturales por deterioro del suelo, demanda del recurso hídrico, pérdida progresiva de nacederos, intervención de ecosistemas, disminución de especies y hábitats para la biodiversidad. Estos conflictos ambientales han desencadenado de igual forma conflictos sociales y culturales en las comunidades localizadas en las áreas de influencia de la actividad petrolera por cambio el intempestivo en los ingresos, especulación en el costo de la tierra, nuevos estilos de vida y la llegada de problemas sociales.

Lo anterior ha llevado a grandes manifestaciones relacionadas con la toma de vías, obstrucción del tránsito de maquinaria petrolera, restricciones en derechos de servidumbres y paros laborales, que tienen su origen en que la comunidad no es informada previamente para el desarrollo de los proyectos petroleros, los líderes y las comunidades son engañados en sus pactos y concertaciones con las empresas, las servidumbres son pagadas de acuerdo a las tarifas empresariales globales y no son ajustadas al valor social y ambiental de los ecosistemas intervenidos en cada contexto, así como a que existe desigualdad

* Coordinador de Educación Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia-CORPORINOQUIA. Biólogo. E-mail: luisovelio@yahoo.com

en las escalas salariales, hay inequidad en la contratación de vehículos y no se cumplen las restricciones ambientales establecidas en los permisos y licencias.

Entre estos conflictos a través del presente trabajo queremos destacar los generados a partir de la sísmica exploratoria de petróleo. Uno de los principales detonantes del conflicto ha sido la ineficiente regulación que tiene esta actividad, por lo cual la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUÍA) se ha visto en la necesidad de generar normas regionales para mitigar los impactos generados. Adicionalmente, se desconoce y no se valora el conocimiento tradicional y ancestral, ya que la comunidad asegura que la sísmica profundiza el agua de los nacederos y disminuye los caudales de la fuentes hídricas a mediano y largo plazo, así mismo les produce fenómenos de remoción en masa en el suelo, abandono y pérdida de los hábitat de la fauna silvestre y deterioro de humedales y áreas ambientales estratégicas.

b. Gestión de la autoridad ambiental

La autoridad ambiental ejerce, de acuerdo al alcance de sus competencias, funciones tanto administrativas como de control, por ello se han realizado visitas técnicas por petición de la comunidad o por actuación de oficio. Prueba de ello es el caso del pozo 119 de la línea 1286 y ubicado en las coordenadas N: 1098043 y E: 1192232, debido a que allí no se cumple con los parámetros establecidos en la Resolución n° 200.15.07-0983 del 30 de octubre de 2007 relacionados con la distancia permisible a corrientes de agua superficiales, de 50 metros, y la ubicación de pozos en pendientes mayores de 45° ya que la ubicación de dichos puntos se encuentra en áreas que presentan problemas de inestabilidad y que además la incidencia de dichos disparos sísmicos pueden originar la inestabilidad de los depósitos coluviales conformados recientemente.

c. Análisis del caso desde un enfoque de derechos humanos

El hecho de contaminar una fuente hídrica o deteriorar un ecosistema afecta una multiplicidad de derechos humanos, lo que a su vez propicia el reclamo y la protesta social. Como es sabido, la Constitución Política de 1991 es reconocida como una constitución ecológica, por lo que desde los principios constitucionales se ampara el derecho a gozar de un ambiente sano. Para este caso concreto implica sostener la oferta y la calidad de los recursos ya que son garantía para la supervivencia de todo ser vivo incluido el hombre.

Por tanto contaminar una fuente hídrica o deteriorar los suelos es atentar contra todas las formas de vida que existen a su alrededor y violar a todas luces los derechos fundamentales del ser humano.

Además de la reglamentación de la actividad, la corporación ha implementado cursos formación y el trabajo socio ambiental obligatorio, como medio para comprender el origen y las causas del conflicto ambiental, así mismo para comprender las consecuencias y efectos que estos desencadenan.

d. Descripción de los inconvenientes, retrasos o dificultades

Si bien se dice que la actividad petrolera ha generado grandes beneficios y crecimiento económico en la región, la realidad parece ser diferente. En nuestro parecer nos encontramos más bien con una causa o detonante para la generación de conflictos ambientales traducidos en (i) deficiente información para planificar el nuevo uso del territorio, (ii) cambio sistemático del paisaje de la Orinoquia, (iii) propuestas ineficientes para la adaptación al cambio climático reguladas por el ciclo del agua, (iv) demanda y contaminación hídrica sin precedentes, (v) incorporación de las determinantes ambientales en los planes de ordenamiento territorial, (vi) políticas descontextualizadas que regulan la dinámica expansiva de la frontera agrícola y petrolera, (vii) debilidad en procesos de investigación en la estructura ecológica de la Orinoquia, (viii) debilidad en el ordenamiento ambiental rural para los nuevos procesos productivos, (ix) profundos cambios en los patrones culturales por efecto de cambio de usos agrícolas y pecuarios por campos de exploración, explotación y operación de yacimientos petroleros, (x) debilidad en los diálogos comunitarios que conduzca a acuerdos sociales, empresariales e institucionales, (xi) intervención de asentamientos indígenas con alta vulnerabilidad cultural y ambiental, (xii) inexistencia de reglas claras para dirimir conflictos y derechos sobre la propiedad y uso de la tierra, entre otras.

e. Logros, avances y resultados positivos

CORPORINOQUÍA, a través de las Resoluciones n° 200.15.07-0983 del 30 de octubre de 2007, 200.15.07-1229 del 11 de diciembre de 2007 y 200.41.10-0440 del 18 de marzo de 2010, estableció los Procedimientos y las Medidas de Manejo Ambiental a programas de prospección sísmica, en las cuales se impone la obligación de presentar, previo a la ejecución de un proyecto de prospección sísmica, un documento que contenga las medidas de manejo

ambiental para su desarrollo. Estas medidas de manejo ambiental no son un permiso para realizar las actividades de prospección sísmica, son eso sí, una restricción para el desarrollo de actividades sísmicas, en relación a las áreas ambientalmente frágiles y estratégicas.

Adicionalmente, CORPORINOQUIA, a través de los referidos actos administrativos, ha prohibido realizar la detonación de cargas explosivas (Sismigel) en cualquier cuerpo de agua, incluyendo nacederos, esteros, morichales, madre viejas, caños, ríos, lagunas. Así mismo, se establecieron unas distancias mínimas para realizar las detonaciones con respecto a los cuerpos de agua, siendo 100 metros para nacederos de agua, 100 metros para áreas receptoras de fauna, 50 metros para esteros, lagunas, morichales, madre viejas, etc., 50 metros para aljibes y pozos profundos, 50 metros para cárcavas, reptación, coronas y flancos de deslizamiento, barrancos; distancias que pueden llegar a ser mucho más restrictivas de acuerdo a la fragilidad ambiental del ecosistema y a la reglamentación de usos del suelo existente en el área de influencia directa del proyecto.

Cabe mencionar que en otras regiones del país los programas sísmicos solo requieren la suscripción del Contrato de Evaluación Técnica o Exploración y Producción con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la obtención de los permisos ambientales como concesión de aguas y vertimiento, sin ningún requerimiento u obligación adicional que garantice el buen desempeño ambiental para esta clase de proyectos.

f. Conclusiones

Los recursos financieros y de inversión petrolera se concentran en el mejoramiento de la infraestructura petrolera, bienestar de altos funcionarios “petroleros”, vías de acceso a sus campos de explotación, plantas de almacenamiento y procesamiento de los recursos que se extraen, dejando de lado la inversión social que beneficie de manera real y concreta a las comunidades.

Por ello se debe constituir la Orinoquia en una potencia mundial en conocimiento del agua, creando un observatorio ambiental regional, para evitar la pérdida progresiva de la biodiversidad traducida en fauna y flora silvestre, fortaleciendo así los asentamientos poblacionales temporales con múltiples problemas de saneamiento.

2. Conflicto ambiental y social por emisiones atmosféricas: De la intolerancia al acuerdo

Víctor Mauricio Villa Restrepo*

a. Contexto del conflicto ambiental

En el mes de julio de 2012 se recibió en la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (CORNARE) una queja ambiental por parte de la empresa Vestimundo que se encuentra ubicada en la zona industrial del municipio de Rionegro (Antioquia), contra la empresa Tintatex con la cual colinda.

La queja consistía en la afectación ambiental que se estaba presentando como consecuencia del material particulado emitido por las emisiones atmosféricas de la operación de las calderas y la nube de polvo generada por el atizamiento de las cenizas que quedan de la operación de éstas. El material particulado, además de contaminar el aire y el suelo, vulneraba los derechos humanos a la salud, la vida digna, al trabajo y al medio ambiente sano de los trabajadores de la empresa vecina.

El conflicto se generó entre los trabajadores de ambas empresas, cuyo nivel de educación variaba entre niveles profesionales y el ciclo básico de primaria, en un momento alcanzó un grado tan alto de intransigencia que se presentaron agresiones entre los trabajadores de las empresas involucradas.

* Profesional especializado de la Subdirección de Servicio al cliente de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare -CORNARE-. E-mail: vmvilla@cornare.gov.co

b. Gestión de la autoridad ambiental

Como consecuencia de lo anterior, CORNARE realizó visitas al lugar los días 27 de julio y 1 de agosto del 2012 y, antes de acudir a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 (Régimen Sancionatorio Ambiental), citó para el día 18 de septiembre de 2012 a los representantes legales de ambas empresas a una audiencia compromisoria con fundamento en lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 35 de la Ley 1437 del 2011 (Nuevo Código de Procedimiento Administrativo).

c. Análisis del caso desde un enfoque de derechos humanos

Es importante reconocer que la conciliación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos logra establecer un equilibrio entre la víctima fáctica de la situación y el presunto actor de la falta, toda vez que permite el respeto de los derechos humanos, permeando así derechos que en ocasiones se ven afectados y que de alguna manera se pueden llegar a garantizar, como el debido proceso. A través de este se escucha a cada una de las partes y habiéndose entendido la situación en la que se encuentran, se puede llegar a un acuerdo satisfactorio que permita reparar el daño causado y proponer una solución para evitar que se siga presentando el conflicto.

En el marco de este proceso se evidencia que la participación supone un esfuerzo conjunto de la sociedad y de las instituciones para llevar a cabo acciones capaces de conducir a una mejor calidad de vida de los ciudadanos, una mayor fortaleza y legitimidad de las instituciones y un equilibrio entre los diversos actores que conforman la dinámica social e institucional. Estos tres aspectos son la base para construir una sociedad capaz de resolver sus conflictos por medios no violentos y que se garantice el respeto de todos los derechos de las comunidades, incluido el ambiente sano.

d. Descripción de los inconvenientes, retrasos o dificultades

Teniendo en cuenta que la propuesta presentada por CORNARE para resolver el conflicto ambiental fue proponer una conciliación como mecanismo para solucionar las diferencias presentadas, este caso no presentó retrasos o dificultades, toda vez que las partes aceptaron su responsabilidad y asumieron el reto de generar planes de mejora a corto, mediano y largo plazo.

e. Logros, avances y resultados positivos

Producto de la mencionada audiencia, la empresa Tintatex, como generadora del conflicto y mediante Acta Compromisoria 131-2063 del 19 de septiembre de 2012, se comprometió a realizar las siguientes actividades con el objetivo de dar fin al conflicto: (i) mitigar los daños ambientales causados y eliminar las causas que estaban generando ambas situaciones, (ii) evaluar fugas y ceniceros dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción de Acta Compromisoria, (iii) evaluar las tres calderas dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción de Acta Compromisoria, (iv) determinar y sellar las fugas de material particulado dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción de Acta Compromisoria, (v) automatizar la caldera JCT en un término de 90 días calendario, contados a partir de la suscripción de Acta Compromisoria, (vi) implementar multiciclones y control de combustiones para la caldera JCT y secave de 1.100.000 Kcal, en un término de tres (3) meses contados a partir de la suscripción de Acta Compromisoria y (vii) en forma inmediata acatar las recomendaciones hechas en el Informe Técnico 131-1932 del 18 de septiembre de 2012. Con lo anterior se obtuvo un resultado satisfactorio en la resolución del conflicto social ambiental porque se logró generar una convivencia pacífica entre los empleados de ambas empresas y la permanencia de la actividad económica de la empresa Tintatex, asimismo se garantizó el trabajo y por ende el sustento económico de las personas que allí laboran, junto con la cesación de las afectaciones ambientales a los recursos naturales aire y suelo, lo que da como resultado un ambiente sano y la garantía de los derechos a la salud y a la vida digna de los trabajadores de la empresa Vestimundo. Durante la atención del conflicto por parte de CORNARE no se percibieron posiciones ni situaciones contrarias a las propuestas y recomendaciones hechas para la resolución del mismo.

f. Conclusiones

De acuerdo con los resultados de experiencias como la anterior, en CORNARE se considera que tener como meta y fin principal la protección de los derechos humanos para resolver un conflicto ambiental llevará indefectiblemente a una solución más acertada del mismo y, por ende, a una mejor gestión de las autoridades ambientales, las cuales siempre deben estar acordes con las realidades sociales, económicas y políticas de las regiones y sus comunidades.

La solución a este conflicto demuestra cada vez con más vehemencia que la aplicación de las medidas coercitivas y sancionatorias con que cuenta el Estado (Ley 1333 de 2009) son las últimas en aplicarse, luego de ser exploradas aquellas de tipo conciliatorio.

3. Parque ambiental Los Pocitos: Una solución frente al conflicto

Katty Taffur Díaz*

a. Contexto del conflicto ambiental

La ciudad de Barranquilla y su área metropolitana disponían sus residuos sólidos en dos sitios de disposición final establecidos legalmente: el primero, Henequen, ubicado en la vereda Las Nubes, a 1.500 metros de la intersección de la circunvalar y la autopista al mar, que recibía los residuos de Puerto Colombia, Galapa y Barranquilla. El segundo sitio de disposición era el relleno de Soledad, que, después de haberse finalizado el contrato, siguió recibiendo los residuos de manera incontrolada por más de ocho años, lo que lo convirtió en un botadero de cielo abierto.

Con el fin de solucionar esta situación se construyó el relleno sanitario¹ “Parque Ambiental Los Pocitos”, ubicado en el municipio de Galapa, en el departamento del Atlántico. Este relleno, construido con el fin de minimizar los riesgos de la salud humana y contribuir a la sostenibilidad de los recursos, cuenta con una licencia ambiental otorgada por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA).

* Corporación Autónoma Regional del Atlántico –CRA–. E-mail: ktaffur@crautonomia.gov.co

¹ Decreto 833 de 2005: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante el cual se reglamenta la planificación, construcción y operación de los sistemas de disposición final de residuos sólidos mediante tecnología de rellenos sanitarios.

Sin embargo, el conflicto surge en el año 2009,² cuando los moradores de las comunidades de Tubará y Juan Mina presentan una queja ante la Gobernación y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. En atención de la misma, el Procurador Delegado solicita a la Gobernación del departamento del Atlántico que implemente lo antes posible las medidas necesarias para contrarrestar los olores y vectores perjudiciales al ambiente y la salud de las comunidades vecinas causados por el inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos en la celda diaria. Además, solicita la recuperación de la vía de acceso a Los Pocitos, ya que el continuo transitar de los camiones recolectores la ha deteriorado gravemente. En lo que respecta a la CRA, el agente del Ministerio Público solicitó su acompañamiento en las actuaciones a cargo del Distrito de Barranquilla y de la Gobernación del Atlántico, para que se haga vigilancia de los permisos y autorizaciones de las obras de recuperación de la vía de acceso.

b. Gestión de la autoridad ambiental

En una visita técnica realizada por la CRA se evidencia que el funcionamiento del relleno se está viendo afectado por los problemas en la vía y la falta de cobertura al interior del mismo, ya que había 1.500m² descubiertos. De igual forma se encontró que la empresa Triple A no planteó las medidas de contingencia a tomar en tiempo oportuno y así evitar la emergencia sanitaria que se presentó por la acción del invierno y los problemas con la vía.

Posteriormente se realizó una serie de visitas técnicas en compañía del procurador ambiental, un representante de la Gobernación, representantes de las alcaldías de los municipios de Tubará y Galapa, además de un representante de Triple A, empresa prestadora del servicio de aseo y propietaria del relleno sanitario.

c. Análisis del caso desde un enfoque de derechos humanos

Con el fin de promover la participación ciudadana, se realizaron varios encuentros con la comunidad, mesas de concertación, informes, entre otros, a través de los cuales se mantenía informados todos los actores sobre las actua-

² Mediante radicado n° 4460 del 17 de junio de 2009 la Gobernación comunica a la CRA de su preocupación sobre las continuas quejas de la comunidad por presunta presencia de malos olores generados del relleno sanitario Los Pocitos.

ciones y el desarrollo de actividades para la mitigación de esta problemática y a través de estos espacios donde se buscó dar solución a las inquietudes y quejas surgidas en las mismas, basados en el principio de igualdad garantizado por la CRA.

Para garantizar los derechos afectados y darle respuesta al requerimiento de la Procuraduría, se conminó a la empresa de servicios públicos Triple A para que se adoptaran las medidas tendientes a corregir los efectos negativos de la problemática ambiental. Inclusive la CRA le impuso a dicha empresa una multa por valor de \$220.024.018, además de la exigencia de medidas de recuperación de la zona verdes entre otras.

A su vez, se estableció un programa de Aula Ambiental Experimental que consiste en la formación de escolarizados, cuyas experiencias se plasman en emprendimientos productivos con la participación activa de organizaciones femeninas y juntas de acción comunal para la gestión ambiental del relleno a través de la creación de unidades de negocio para la generación de huertos, hierbas medicinales, agrocompost, frutales, pancoger y subproductos, con un presupuesto anual de más de mil millones de pesos que beneficia a 200 mujeres cabeza de hogar y 5.400 niños de estratos vulnerables de seis barrios del suroccidente de Barranquilla (La Pradera, El Pueblito, Olivos 1 y 2, Los Olivos y Juan Mina) y dos áreas rurales del departamento del Atlántico (Tubará y Galapa).

d. Descripción de los inconvenientes, retrasos o dificultades

Esta situación ha suscitado dificultades e inconvenientes ya que no se garantizan las mínimas condiciones ambientales que se encuentran establecidas en los lineamientos del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del relleno, lo que ha llevado a imponer sanciones como la suspensión de la actividad. De igual forma, la corporación no ha dejado de velar por el cumplimiento de cada una de las actividades que realiza el relleno y continúa reuniéndose y presentando informes a todas las partes intervinientes.

e. Logros, avances y resultados positivos

Entre los logros destacables del proceso se pueden evidenciar: el monitoreo constante de microorganismos presentes en el aire, material particulado y ruido, según lo establecido en las obligaciones del PMA, el cubrimiento del terreno en áreas específicas, mejoras en el proceso de planta de tratamiento

de lixiviados, mantenimiento de zonas verdes, marcación de terreno para elaboración de colectores que servirán para aliviar cualquier represamiento del lixiviado, levantamiento de manjoles, construcción y ampliación de las vías norte y sur para el acceso al lugar de la operación, marcación del proyecto RESPEL, así como la apertura de dos playas para la disposición de los residuos, la proyección de inversión de asfalto en las vías que conducen al mencionado relleno, la realización de muestreos diarios de turbiedad, PH, DBO, DQO, entre otras medidas.

La implementación de tales medidas ha contribuido en el mejoramiento de la infraestructura vial de las zonas aledañas al relleno sanitario Los Pocitos, mejorando así la calidad de vida de los habitantes de dichos sectores.

Del mismo modo, con el proyecto de captura del biogás que genera el relleno, se busca reducir los gases de efecto invernadero que se producen y así contribuir con el desarrollo sostenible. Además la empresa se comprometió a invertir un porcentaje de la venta de los certificados de reducción de emisiones (Certified Emission Reductions o CER) en causas sociales para el desarrollo y fomento de la fundación Triple A.

f. Conclusiones

En vista de lo anterior consideramos que los avances han sido significativos y en gran medida propiciados por la sensibilización y participación de la comunidad, ya que con ello se adoptaron las medidas necesarias para disminuir el impacto ambiental producido por el relleno sanitario en la vecindad y se ha mantenido un control que ha repercutido de manera positiva en la zona. Todo esto condujo a la creación de un espacio en el que el desarrollo va de la mano con el cuidado del ambiente y la protección de las comunidades circundantes.

4. Pacto por el humedal El Limonar

Marcos Cortes y Walter Reyes*

a. Contexto del conflicto ambiental

En el Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito de Cali se tramitó una acción popular, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos de la comunidad aledaña al humedal El Limonar, ordenando al DAGMA y a la CVC a efectuar el plan de manejo que garantice la recuperación, conservación y sostenibilidad del humedal.

Con ocasión de la visita practicada por parte de profesionales del DAGMA se observó, alrededor del humedal, disposición de escombros, tierra y residuos domésticos, tanto en las orillas como en el agua. Además, a unos cinco metros del espejo de agua, al costado norte se estaba depositando material de excavación, el cual representaba un riesgo para el humedal si las fuertes lluvias arrastraban este material hacia él.

Así mismo, se estableció contacto con la constructora I.C Prefabricados S.A., la cual estaba realizando la construcción de un edificio de apartamentos frente al humedal, depositando material de excavación en los predios de éste. Se les comunicó la necesidad de detener estas labores alrededor del humedal hasta que se conocieran las labores que pretenden desarrollar y que estén avaladas técnicamente por el DAGMA.

* Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente, DAGMA. E-mail: walreyu@hotmail.com

b. Gestión de la autoridad ambiental

El día 16 de junio de 2009 el DAGMA recibió un comunicado de un vecino de la Urbanización Bloques del Limonar donde informa que una retroexcavadora está interviniendo el área de protección del humedal El Limonar y solicita que se detenga dicha intervención. El día 17 de junio, personal del DAGMA acudió al humedal, verificó la intervención y se tomaron fotos como prueba. La retroexcavadora intervino descapotando el material vegetal que rodeaba al humedal por la cara norte, facilitando la introducción de tierra y residuos de excavación al interior del humedal. También la maquina realizaba una nivelación del terreno con el material que anteriormente habían depositado.

c. Análisis del caso desde un enfoque de derechos humanos

Dentro del marco de los fenómenos de expansión y urbanización de las ciudades que en la actualidad se viven en Colombia, se observa la amenaza que estos han significado para el ambiente y, en especial, para los ecosistemas estratégicos que se encuentran en el interior de las urbes o colindan con ellas. A pesar de que el Legislador ha hecho un gran esfuerzo por establecer herramientas que eviten o por lo menos controlen la intrusión de agentes extraños en estos ecosistemas y de que ha tratado de reglamentar el desarrollo de las ciudades, el aumento de la población y las condiciones socio-económicas han irrumpido en lugares ecológicamente invaluable, como lo son los humedales.

Como bien lo señalan las disposiciones constitucionales, la Ley 99 de 1993, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, así como la Ley 357 de 1997, la Resolución 157 de 2004 del Ministerio de Ambiente, junto con las demás normas relativas, el marco jurídico que orienta el régimen aplicable a los ecosistemas de humedal en Colombia tiene un claro énfasis hacia su protección, manejo y uso sostenible, tanto a escala local como nacional, en tanto son manifestación del derecho al ambiente sano en Colombia y de su adecuada conservación depende la protección de este derecho de todas las personas.

d. Logros, avances y resultados positivos

Luego del requerimiento de las autoridades ambientales y de la interposición de la acción judicial, los diferentes actores establecieron una mesa de concertación para determinar propuestas de conservación del humedal. Allí acudieron la Junta de Acción Comunal 17, la Veeduría Ciudadana para la

Gestión Ambiental y Planeación Municipal, además del DAGMA y la CVC. En esta mesa, la constructora se comprometió a respetar los 30 metros de protección del humedal y a peatonalizar unas calles con el fin de proteger su ronda y devolverle a la ciudad de Cali sus zonas verdes.

e. Conclusiones

La implementación de distintos mecanismos de participación por parte de la comunidad tanto de carácter administrativo como de carácter judicial, junto con la acción efectiva y armónica de las autoridades ambientales lograron en este caso el compromiso de resarcir el daño causado y de cesar la vulneración de los derechos e intereses colectivos afectados por parte del generador del conflicto ambiental.

5. Explotación petrolera y gestión concertada del ambiente: Estudio de caso del corredor Puerto Vega-Teteyé

Pablo Rodríguez, Enilce Bernal y Luis Alexander Mejía*

a. Contexto del conflicto ambiental

En Puerto Asís, en el sector denominado corredor Puerto Vega-Teteyé, la llamada despensa agrícola del municipio, un grupo de ciudadanos, organizados en juntas de acción comunal, la Asociación de Comunidades del Putumayo ACSOMAYO, el Sindicato de Trabajadores Petroleros del Corredor Fronterizo SINTRACFROMAYO y cabildos indígenas han venido liderando la visibilización de la problemática asociada a la explotación petrolera en la región amazónica y sus impactos en el desarrollo local campesino.

Los campos Quindé, Cohembi y Quillacinga se encuentran localizadas en los corregimientos de Puerto Vega y Teteyé y en las veredas Los Ángeles, Buenos Aires, Montañitas, Cristales, Nuevo Porvenir, La Cabaña, La Carmelita, Campo Alegre, La Manuela, Santa María Medio y Remolino, en jurisdicción del municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo. El Bloque Suroriente, con una extensión total de 36.528 ha,¹ se localiza al Sur-Occidente del Departamento de Putumayo, entre los ríos Putumayo y

* Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia. E-mail: pagaia99@gmail.com, anayle_bb@yahoo.com

¹ La Licencia Ambiental Global otorgada mediante Resolución n° 0937 del 22 de mayo de 2009 autorizó las actividades de explotación de hidrocarburos en los campos Quinde, Cohembi y Quillacinga, en una extensión total de 39,67 Km².

San Miguel, corresponde a una unidad operativa ubicada en el polígono del Contrato de Producción Incremental 438, denominado Área Suroriente, suscrito entre ECOPETROL y el Consorcio Colombia Energy en el año 2000, con el objeto de: “Obtener producción incremental de hidrocarburos en el volumen contratado de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el Proceso de Oferta Final de la Ronda de Negocios 2000, para el proyecto Suroriente”.

El Grupo Técnico de Seguimiento Ambiental de la Dirección de Licencias, hoy de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, del 2 al 5 de mayo de 2011 realizó visita técnica de seguimiento al proyecto de desarrollo de los campos Sur Oriente, Quindé, Cohembi y Quillacinga y emitió conceptos técnicos 1357 del 31 de agosto de 2011 y 1493 del 26 de septiembre de 2011. Mediante Auto 1482 del 23 de mayo de 2011, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, aclara la parte motiva del auto 1059 del 13 de abril de 2011, con el cual se formula un pliego de cargos en una investigación ambiental en contra del Consorcio Colombia Energy. Mediante Auto n° 3938 del 19 de diciembre de 2011, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– ordena indagación preliminar al Consorcio Colombia Energy, con el fin de establecer si existe mérito o no para iniciar procedimiento sancionatorio ambiental debido al uso indebido de los recursos naturales y a contaminación de los ecosistemas producida por los campos del área Sur Oriente, Quindé, Cohembi y Quillacinga.

b. Gestión de la autoridad ambiental

Mediante el Auto n° 3968 del 20 de diciembre de 2011, la ANLA ordena la apertura de investigación ambiental al Consorcio Colombia Energy, en orden a verificar los hechos u omisiones constitutivos de presuntas infracciones ambientales a la normativa vigente, concretamente por incumplimiento a la obligación establecida en el artículo 3° de la Resolución 937 del 22 de mayo de 2009. Mediante Resolución n° 0294 del 29 de diciembre de 2011, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible impone medidas preventivas al Consorcio Colombia Energy en los campos Sur Oriente, Quinde, Cohembi y Quillacinga. Mediante Auto 33 del 13 de enero de 2012, la ANLA efectúa un seguimiento y control ambiental a un proyecto del sector de hidrocarburos de la empresa Consorcio Colombia Energy. Por Auto 230 del 10 de febrero

de 2012, la ANLA aclara el Auto 3968 del 20 de diciembre de 2011 mediante el cual ordena la apertura de investigación ambiental al Consorcio Colombia Energy. En la Resolución 0509 del 26 de junio de 2012, la ANLA impuso una medida preventiva al Consorcio Colombia Energy consistente en la suspensión inmediata de las actividades de construcción y perforación de los pozos Cohembi 4, 5 y 6. Mediante la Resolución 0573 del 19 de julio de 2012, la ANLA levanta la medida preventiva de suspensión de actividades de construcción y perforación de la locación de los pozos Cohembi 4, 5 y 6, impuesta a través del artículo primero de la Resolución 0509 del 26 de junio de 2012.

Por su parte, CORPOAMAZONÍA, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, consciente de su papel de generador del desarrollo local concertado, implementó a través del Foro Ambiental y de Desarrollo Sostenible y con el acompañamiento de instituciones públicas y privadas un proceso de intervención macro-regional que ha permitido la integración de las comunidades al diagnóstico de las posibilidades y problemas, el estado y determinación de humedales, las perspectivas y los escenarios de los procesos educativos y la intervención en el fortalecimiento de algunos sistemas productivos locales que han impactado la vida campesina en esta región del Putumayo.

c. Análisis del caso desde un enfoque de derechos humanos

Las comunidades solicitan

(...) que la inversión social de la empresa petrolera (Consorcio Colombia Energy o Vetra Exploración y Producción Colombia) para con el sector Puerto Vega-Teteyé no solo sea para comunidades del área de influencia petrolera, solicitamos que se canalice en obras de alto impacto para beneficio de todas las comunidades del Corredor,

para lo cual se sumen recursos y esfuerzos de todas las instituciones con el pleno ejercicio de participación para que se consulte, concierte y planifique la inversión social con las comunidades para la ejecución de su *plan integral de vida*.

En el mes de noviembre del año 2011, en consecuencia de los 19 pasivos ambientales resultado de la explotación de aproximadamente 13 pozos, las

comunidades hicieron varias movilizaciones pacíficas. Ante la afectación de los derechos humanos y ambientales

(...) por el alto grado de contaminación de las fuentes hídricas Lorenzó, Aguablanca Cristales, Diamante, Campoalegre, quebrada Temblón, Teteyé, Peligrosa, Toaya y las aguas internacionales del río San Miguel, por la contaminación a humedales, deforestación, degradación del aire por emisiones de gas carbónico, y riesgo existente para sitios de presencia de hallazgos arqueológicos por presencia ancestral en la región y por la posible ampliación de Licencia Ambiental Global para la perforación de 39 pozos.

De esta manifestación pacífica las comunidades mencionan que lograron que el Ministerio Ambiente les socializara la existencia de dos expedientes, el 1412 y el 4174, que se llevaban sobre el proyecto petrolero y una serie de autos de seguimiento a las actividades de la operación petrolera en el Bloque Sur Oriente. A raíz de ello, el Ministerio del Interior, el día 15 de diciembre de 2011, hizo conocer a la Asamblea Permanente de los Pueblos del Putumayo los compromisos que, en cumplimiento de sus funciones, le competía desarrollar para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, colectivos y ambientales, que las comunidades del corredor Puerto Vega-Teteye vienen reclamando y reivindicando, a través del envío de una agenda de trabajo que propuso desarrollar conjuntamente para que las comunidades levantaran su voz de protesta.

d. Descripción de los inconvenientes, retrasos o dificultades

En un trabajo comunitario realizado con pobladores de la Zona de Reserva Campesina, arrojó información acerca del negativo sentir de la comunidad sobre la explotación petrolera en su territorio en diversos aspectos que han alterado el curso normal del desarrollo social del campesinado, así:

El primer aspecto es la construcción de vías, empezando por el polvo, el ruido, el mal estado de la carretera, la contaminación de las aguas de los caños, de los ríos, de los chuquíos y humedales en general a esto se suma, contaminación del aire, del suelo y de las aguas. Pero también es sensible la aparición de intermediarios laborales, que al

parecer, tienen vínculos con las empresas y el municipio de Puerto Asís, formando comités de trabajadores agudizando la precariedad del trabajo en la empresa petrolera. La empresa ha diseñado un sistema de repartición del trabajo más pesado para el campesinado, ahora trabajador del campo, en condiciones laborales paupérrimas, bajo la falacia de dar trabajo a todos los pobladores, se beneficia con este sistema de contratación llamado por los pobladores “el 28”.

e. Logros, avances y resultados positivos

El día 31 de octubre de 2009, en la vereda Remolino, inspección Puerto Vega, el cese de la movilización pacífica tras la firma de una acta para retomar el proceso de diálogo y concertación entre los gobiernos municipal, departamental, nacional y la empresa petrolera logró establecer una agenda de trabajo para desarrollar las mesas de concertación en diferentes temáticas y componentes.

f. Conclusiones

CORPOAMAZONÍA, en el marco de la intervención, operación y presencia institucional, ha venido realizando diversas actividades en el corredor Puerto Vega-Teteyé, tales como la ejecución de varios proyectos de iniciativa de las comunidades, el desarrollo del foro ambiental y desarrollo sostenible, acompañamiento institucional en reuniones, capacitaciones, visitas de verificación y evaluación, además de la creación de escenarios y diálogos generadores de confianza. Además de ello, se tomaron como punto de partida del trabajo los documentos de las comunidades, tales como la organización ACSOMAYO y los documentos preliminares del Plan de Desarrollo de la Zona de Reserva Campesina Cuembi-Comandante.

6. Los cerros orientales de Bogotá: Pacto de vida entre diferentes actores

Oliva Ríos y Nohora Molina*

a. Contexto del conflicto ambiental

Los cerros orientales de Bogotá tienen gran importancia hidrológica ya que varias de sus micro-cuencas abastecen el río Bogotá. El área contiene un ecosistema de bosque andino con una flora especial, como los musgos que permiten captar agua. Por su localización y conformación, los cerros orientales son corredor biológico y por ende conector de ecosistemas de montaña y planicie, conecta los macizos de Chingaza y Sumapaz. Por ende, el deterioro del ecosistema repercute en la vida de las comunidades que están asentadas en la zona, ya que sus actividades económicas y sociales están relacionadas con el recurso hídrico. También han sido escenario de confrontación y conflictos por el uso del suelo; cientos de intereses se han visto reflejados allí, que van desde la búsqueda de un techo por parte de los pobladores y pobladoras de los barrios populares, hasta el negocio de urbanistas y de grandes intereses privados, pasando por usos institucionales.

b. Gestión de la autoridad ambiental

Las diferentes instituciones, como el Distrito y la CAR, han estado acompañando este proceso que implementaron las comunidades de la zona, denominado

* Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR–. E-mail: briso@car.gov.co, mmolin@car.gov.co

cabildo permanente: Pacto de vida por la defensa de los cerros orientales de Bogotá desde los asentamientos populares.

La CAR ha venido realizando un acompañamiento en los procesos sociales tales como reuniones y talleres y atención a quejas y reclamos. Además, acude activamente a la mesa de interlocución de participación democrática que estableció la comunidad. Así mismo, ha venido trabajando en el ajuste del Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y firmó acta de compromiso sobre el pacto de protección de los cerros orientales con las comunidades.

Así mismo, ha establecido un marco normativo de aplicación en la defensa de cerros orientales:

Normatividad vigente de los cerros orientales

- Resolución CAR 1141 del 12 de abril de 2006, “Por la cual se adopta el Plan de Manejo de la Zona de Reserva.
- Resolución MAVDT 463 de 2005, “Por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los cerros orientales de Bogotá”.
- Decreto Distrital 190 de 2004, “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, referentes al POT de Bogotá”. Principalmente los artículos 7, 16, 75, 81, 84 y 399.
- Decreto Distrital 56 de 2005, “Por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la coordinación de la actuación administrativa del Distrito Capital en el manejo de los cerros orientales de Bogotá D.C.”.
- Decreto Distrital 124 de 2007, “Por el cual se modifica el Decreto 056 de 2005, en cuanto a la integración del Comité Interinstitucional para la coordinación de la actuación administrativa del Distrito Capital en el manejo de los cerros orientales de Bogotá D.C.”.
- Decreto Distrital 122 de 2006, “Por el cual se adoptan medidas de defensa y protección de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”.

- Resolución DAMA 1043 del 28 de Abril de 2005, “Por medio de la cual se establece una Medida Preventiva, y se toman otras determinaciones en relación con la Reglamentación Adoptada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para el Área de Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá D.C.”.

Fuente: Elaboración de las autoras.

c. Análisis del caso desde un enfoque de derechos humanos

Los cerros orientales son uno de los referentes territoriales más importantes que tiene el Distrito Capital, definen la configuración territorial y las dinámicas de poblamiento, la historia de los barrios, de las vías, la cotidianidad y los sueños de la gente. Representan la vida y la posibilidad de sostenibilidad ambiental de la ciudad de Bogotá y de la región. Defender los cerros orientales es defender el agua, considerando que el agua es un bien común y su acceso es un derecho humano fundamental e inalienable. El agua es un patrimonio de las comunidades, los pueblos y la humanidad, principio constitutivo de la vida en el planeta. Por ello, desde la CAR se han abierto espacios de diálogo con las comunidades de los cerros orientales y se ha realizado un ajuste de manera concertada con las comunidades al Plan de Manejo de los cerros orientales y acompañamiento a los procesos sociales que lideran las mismas.

Adicionalmente, se observa el empoderamiento y fortalecimiento de las organizaciones sociales en la capacidad de defensa de sus derechos, tales como el ambiente sano, particularmente reflejado en la protección de los cerros orientales.

d. Descripción de los inconvenientes, retrasos o dificultades

El inicio de las acciones participativas entre los diferentes actores no fue sencillo. Las comunidades frente a la defensa de los cerros orientales y a sus derechos sociales manifestaban que se veían afectados por las decisiones que han tomado las instituciones tanto el Distrito, la CAR como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Luego de un arduo trabajo participativo se lograron resultados positivos que a continuación se señalan.

e. Logros, avances y resultados positivos

Este proceso de gestión participativa entre todos los actores en el tema de los cerros orientales lleva más de diez años y durante este periodo se han generado algunas publicaciones. Se considera adicionalmente como un gran logro la constitución de un cabildo permanente: Pacto de vida por la defensa de los cerros orientales de Bogotá desde los asentamientos populares y de la Red Popular Ambiental de Territorios.

f. Conclusiones

Los firmantes del Pacto de Vida por la Defensa de los cerros orientales son más de 300 organizaciones sociales del Distrito Capital que buscan la protección de los cerros orientales bajo la siguiente consigna:

(...) recuperar una relación con la naturaleza, el paisaje, los valores históricos y arquitectónicos, en términos de memoria, permanencia, identidad, conservación, siendo conscientes que la pervivencia en un territorio, con un paisaje de valor ecológico, asegura simultáneamente la convivencia de una comunidad humana con sus lazos y afectos, a través del movimiento dinámico entre conflicto y consenso, para asegurar un equilibrio entre los seres humanos y la naturaleza.

7. El mercado de Bazurto y la contaminación de la ciénaga de Las Quintas y el caño de Bazurto

Uriel Gustavo Aguilar Álvarez*

a. Contexto del conflicto ambiental

El mercado central de Cartagena inicialmente estaba ubicado en el barrio Getsemaní, centro histórico de la ciudad. Sin embargo, debido a la gran contaminación que estaba generando, esta central de abasto, en 1973 el municipio contrató un estudio a través del cual se identificaron graves problemas ambientales y sociales en este lugar. En vista de los resultados de este estudio se propuso la obra de Bazurto como un mercado provisional y satélite, con el fin de evitar que se convirtiera en mercado central y no repetir la historia (Valdelamar, 2004). Esta decisión generó la oposición de los comerciantes, pero, luego de un proceso de concertación, se acordó el traslado en el año 1978. Con el transcurrir de los años, esta zona, que en principio fue una solución provisional, se convirtió en el centro de abasto de la ciudad lo que ocasionó una multiplicidad de problemas como el de la movilidad y los aspectos sanitarios y ambientales.

Actualmente se observa que entre las 4:00 am y las 11:00 pm se vierte una gran cantidad de residuos sólidos y hay presencia de aguas negras en las avenidas Pedro de Heredia y del Lago, aunado a la apropiación del espacio público y la localización de asentamientos en las áreas vecinas, con la con-

* Profesional universitario. Subdirección de Investigación y Educación Ambiental. Establecimiento Público Ambiental, EPA Cartagena. E-mail: urielagua@yahoo.com

secuente generación de impactos ambientales en la ciénaga de Las Quintas (Valdelamar, 2004), esto último debido principalmente a que se ha aumentado de manera informal el perímetro del mercado y la mayor parte de sus residuos terminan en esta fuente hídrica.

Lo anterior motivó la participación de las comunidades que habitan alrededor de la ciénaga a través de una campaña a la que se le denominó “abrazo a la ciénaga”, a través de la cual los habitantes rodearon este cuerpo de agua con el fin de enviar un mensaje a las autoridades para que se protegiera este ecosistema estratégico.

b. Gestión de la autoridad ambiental

Al ver la falta de apoyo de las autoridades, los ciudadanos instauraron una acción popular en contra del Distrito de Cartagena, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Ministerio de Protección Social, el Establecimiento Público Ambiental (EPA) y la Corporación Ambiental del Canal del Dique (CARDIQUE) para conminarlos a intervenir la ciénaga de Las Quintas y recuperar su equilibrio ecológico. El fallo de esta acción popular le puso fin al desinterés que, desde el año 1978, la administración distrital, las autoridades ambientales y la ciudadanía tenían sobre la contaminación de la ciénaga Las Quintas y el caño de Bazurto.

c. Análisis del caso desde un enfoque de derechos humanos

Los comerciantes y usuarios del mercado de Bazurto no son una población homogénea, al interior del mercado perviven personas en extrema pobreza, que deambulan buscando su sustento entre la basura que generan los comerciantes, estas personas, incluidos los niños y ancianos, no tienen ninguna protección por parte del Estado. Al respecto, la EPA inició un proceso de sensibilización con énfasis en las mujeres, los jóvenes, los niños y personas de la tercera edad, por ser esta una población vulnerable a las condiciones fitosanitarias que se generan dentro de su entorno.

Otro problema social que se presenta en Bazurto es la existencia de una gran cantidad de enfermos mentales que deambulan por los pasillos del mercado, contribuyendo al deterioro social del entorno, para lo cual se han hecho gestiones ante la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de la Alcaldía Cartagena, para generar un proceso de protección de esta población pero, debido a su crecimiento exponencial, la tarea no ha sido fácil.

Finalmente, en cuanto al tema de la participación, existen organizaciones de comerciantes que actúan como sociedad civil al interior de la central de abastos, la administración y el establecimiento concierta con ellos las decisiones que se toman para el cumplimiento de la acción popular, inclusive ellos participan en el comité de seguimiento de la misma.

d. Descripción de los inconvenientes, retrasos o dificultades

En la Sentencia judicial del Juzgado Doce Administrativo de Cartagena se manifiesta que este es un sector en el que se produce una catástrofe ambiental de grandes magnitudes en el que el Distrito de Cartagena ha omitido los llamados que hace la comunidad para solucionar la contaminación producida por las aguas putrefactas que desembocan en la ciénaga de Las Quintas, la sedimentan y producen un olor nauseabundo. Esta Sentencia no dio fin al conflicto ambiental pero lo visibilizó, lo cual provocó que otros actores sociales se sumaran a la causa para lograr que el mercado generara menos contaminantes.

A través de esta sentencia (Accion Popular, 2003), se le ordena a CARDIQUE que desarrolle un plan de salvamento de las aves que habitaren la zona. Igualmente se le ordena al EPA la recuperación del equilibrio ecológico de la ciénaga de Las Quintas.

e. Logros, avances y resultados positivos

Hasta el momento se ha logrado incrementar la conciencia ambiental de los comerciantes y usuarios del mercado; tenemos varios ejemplos, en el mercado se expenden la carne de la cabeza de la res y sus residuos, se disponían al aire libre provocando no solo contaminación visual, sino también olores ofensivos. Con las intervenciones del EPA se logró minimizar el impacto ambiental, dado que los comerciantes se comprometieron desde su organización a hacer una mejor disposición de estos residuos. Otro caso es el de los carniceros a los que les fue mejorado su pabellón por parte del Distrito, tomaron la decisión, después de la sensibilización ambiental, de organizarse y preservar su entorno, no solo manteniéndolo limpio, sino usando productos que no atenten contra el medio ambiente, por ejemplo, en la limpieza de sus mesones han sustituido el ácido muriático por el hipoclorito, que es menos contaminante.

f. Conclusiones

La única solución posible para el problema de la ciénaga de Las Quintas es eliminar la causa de la contaminación, es decir, solo con el traslado del mercado de Bazurto y su carga de contaminante se podría comenzar a recuperar el equilibrio ecológico de este cuerpo de agua, pero preocupa a la autoridad ambiental que con el traslado de la central de abasto, se repita la historia del mercado público de Getsemaní, que al momento de su reubicación se llevó consigo todos los problemas sociales y ambientales a Bazurto, por lo tanto, el objetivo de la autoridad ambiental es minimizar en los nuevos espacios los impactos ambientales a través de la constitución de un nuevo pacto de sostenibilidad ambiental en donde se comprometan a no atentar contra ninguno de los recursos del entorno.

8. Participación ciudadana en torno al proceso de protección y recuperación de los humedales de Bogotá

Luz Stella Rey Sabogal*

a. Contexto del conflicto ambiental

En Bogotá, durante las primeras décadas del siglo XX surgieron polos de desarrollo urbano, motivados por la tendencia de la gente acomodada de abandonar el centro para irse al norte de la ciudad, lo que exigió el trazado de nuevas vías, como la autopista del norte, construida en 1952, pero que afectó uno los grandes lagos de la ciudad y lo dividió en los actuales humedales de Guaymaral y Torca. De igual forma, otros humedales se afectaron desde la década del cincuenta con la construcción del aeropuerto, la avenida El Dorado, la avenida de Las Américas y posteriormente las avenidas La Esperanza y La Ciudad de Cali (DAMA, 2000).

A partir de la década de los noventa en el Distrito Capital (DC) se evidenció un conflicto ambiental en torno a la problemática de los humedales, los cuales presentaban afectaciones relacionadas con la pérdida de área inundable, rellenos, asentamientos ilegales, pérdida de la biodiversidad y vertimientos, entre otros. Las organizaciones ambientales y la comunidad en general iniciaron diferentes procesos de organización y defensa en torno a estos ecosistemas que se vieron reflejados en la utilización de los mecanismos de participación

* Funcionaria Oficina de Participación, Educación y Localidades. Coordinadora de Educación Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente. E-mail: luz.rey@ambientebogota.gov.co

establecidos constitucionalmente (derechos de petición y acciones populares). Producto de estos procesos, se fallaron acciones populares orientadas a la recuperación de los humedales de Bogotá, como en el caso de los actores sociales de la Junta de Acción Comunal del barrio Niza Sur que buscaban proteger y conservar el humedal Córdoba (Acción Popular n° 254, 2001). Cabe resaltar que para esta fecha no existía una instancia de participación en la cual se reflexionara sobre los impactos ambientales que se presentaban en los humedales de la ciudad y que articulara el accionar de la ciudadanía y la gestión institucional para actuar coordinadamente en torno a estos espacios naturales.

b. Gestión de la autoridad ambiental

Construcción participativa de la Política de Humedales del Distrito Capital y del Comité Distrital de Humedales

Hacia el año 2004 la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), antes Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente (DAMA), teniendo como marco la Política Nacional para Humedales Interiores (2002) se planteó la construcción participativa de la política de humedales del DC, como un acuerdo entre la sociedad civil y la administración distrital para generar lineamientos para la protección y recuperación de estos ecosistemas (DAMA, 2006).

La Política de Humedales del Distrito Capital establece su implementación a través de la puesta en marcha de cinco estrategias: (i) investigación participativa y aplicada sobre los humedales del Distrito Capital y sus componentes socioculturales, (ii) educación, comunicación y participación para la construcción social del territorio, (iii) recuperación, protección y compensación, (iv) manejo y uso sostenible y (v) gestión interinstitucional.

En esta última estrategia, la gestión interinstitucional, se estipuló entre otras acciones que el DAMA, en coordinación con las entidades del Sistema Ambiental del DC y las redes y organizaciones sociales, creará el Comité Distrital de Humedales de carácter rector y conformación participativa. Es así como, mediante la Resolución 2618 de noviembre 16 de 2006, se crea este comité (modificado posteriormente por la Resolución 5177 de 2008 y Decreto n° 022 de 2011), como órgano asesor para la implementación, el seguimiento, la evaluación y actualización de la Política de Humedales del DC, así como para

el fortalecimiento y la sostenibilidad de la coordinación interinstitucional y ciudadana (Secretaría Distrital de Ambiente, 2011).

Este comité, en el periodo comprendido entre marzo de 2006 y diciembre de 2011, coordinado por la Oficina de Participación, Educación y Localidades y con la participación de los delegados de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Planeación, Jardín Botánico de Bogotá, José Celestino Mutis, Red de Humedales de la Sabana de Bogotá y delegados de las instancias de participación de las localidades de Suba, Engativá, Fontibón, Kennedy y Bosa, donde se encuentran ubicados los humedales en el DC, trabajó a través de planes de trabajo orientados al cumplimiento de lo establecido en la Política de Humedales.

La gestión adelantada por el comité se encuentra documentada en las actas de las sesiones de trabajo y los informes de gestión.¹ Esta instancia de participación interinstitucional y comunitaria fue transformada en la Mesa de Humedales según lo establecido en el Decreto n° 022 de 2011, por medio del cual se creó el Consejo Consultivo de Ambiente. Actualmente la Secretaría se encuentra revisando la normatividad relacionada con esta instancia, con el objeto de fortalecer este espacio, teniendo en cuenta la permanencia en la gestión y la legitimidad entorno a la defensa y protección de los derechos colectivos y los ecosistemas de humedales del distrito.

Declaratoria de alerta amarilla en el humedal La Tibanica

Mediante el Decreto n° 203 del 3 de julio de 2003 se declaró el estado de alerta amarilla en el humedal Tibanica, ubicado en la jurisdicción del DC en inmediaciones del barrio Manzanares. Lo anterior teniendo en cuenta que en este ecosistema existían diversas problemáticas de orden ambiental generadas como consecuencia de la ocurrencia de fenómenos antrópicos que afectaron el cuerpo hídrico, la zona de ronda y las especies de flora y avifauna allí existentes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003). Una de las principales problemáticas eran los asentamientos ilegales en el área de ronda y zona de manejo y preservación ambiental, conformados por familias que vivieron allí durante varios años.

En cumplimiento de este Decreto, la SDA logró una efectiva coordinación con las entidades del Distrito que participaron en el Comité Interinsti-

¹ Disponibles en el link: <http://ambientebogota.gov.co/comite-distrital-de-humedales-documentos-de-consulta-normatividad>

tucional para la ejecución de proyectos y acciones, así como con aquellas que no hicieron parte del mismo pero que fueron requeridas de acuerdo con la problemática que se presentaba en el humedal.

Adicionalmente, la SDA formuló el Plan de Manejo Ambiental del Parque Ecológico Distrital Humedal Tibanica, con la participación de las Entidades, organizaciones ambientales y la comunidad del área de influencia de este ecosistema (aprobado mediante la Resolución SDA n° 0334 de 2007).

Con el objeto de recuperar las áreas del humedal, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ejecutó un proyecto de saneamiento predial para la adquisición de 227 predios con el objeto de lograr el reasentamiento de las familias que ocupaban la zona de ronda del humedal.

Adicionalmente, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) ha venido ejecutando proyectos del plan de manejo ambiental para la recuperación de este humedal como el cerramiento perimetral del humedal, el estudio de adecuación hidrogeomorfológica, el diseño y construcción de los sistemas biotratamiento, el diseño y ejecución de obras de la reconformación física y rehabilitación ecológica de la ronda y ZMPA del humedal y la administración en convenio entre la SDA y la EAAB en cumplimiento de lo establecido en la Política de Humedales del Distrito.

c. Análisis del caso desde un enfoque de derechos humanos

Paralelamente con los proyectos descritos, y con el fin de propiciar la sensibilización ambiental en el humedal de Tibanica, se ejecutaron proyectos y acciones de educación ambiental por parte de la SDA, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, la Alcaldía Local de Bosa, el Consorcio de Aseo y el Hospital Pablo VI de Bosa.

Adicionalmente cabe destacar el ejercicio participativo denominado Los Cabildos de Gobernanza del Agua que se nutren de la experiencia de los escenarios de participación desarrollados por la administración de “Bogotá Humana” y, como tal, se entienden como parte de un proceso que busca que las bogotanas y los bogotanos incidan en las decisiones y en la construcción de lo público.

El objetivo de estos cabildos es adelantar un proceso de presupuestos participativos enfocado en la gobernanza del agua, que permita territorializar la gestión intersectorial en el marco del Eje 2 del Plan de Desarrollo Distrital

Bogotá Humana: “Un territorio que se ordena alrededor del agua y se prepara para enfrentar el cambio climático”.

El proceso de los Cabildos de Gobernanza del Agua está planteado desde una metodología participativa y un enfoque de gestión ambiental territorial. Se propone orientar las reflexiones hacia una apropiación social del territorio y hacia una participación ciudadana incidente que nos conduzca a la definición de nuevas formas de orientar la inversión y gestionar lo público. Las fases de la metodología utilizada son aprestamiento institucional, sensibilización y activación ciudadana, encuentros para el acuerdo y ejecución y seguimiento de las propuestas priorizadas.

Como resultado de este proceso se espera contribuir a la resolución de conflictos ambientales y generar una inversión pública orientada a través de la participación ciudadana incidente (Comité Intersectorial para el Proceso Cabildos de Gobernanza del Agua, 2012). Este proceso ha sido liderado por la Oficina de Participación, Educación y Localidades, Secretaría Distrital de Ambiente.²

Por último, hay que destacar que la SDA ha trabajado permanentemente en la construcción de documentos técnicos orientadores de la gestión en el Distrito Capital, los cuales han determinado con claridad lo que la administración quiere en torno a los humedales del Distrito.³

d. Descripción de los inconvenientes, retrasos o dificultades

El reasentamiento llevado a cabo dentro del proyecto de recuperación integral del humedal Tibanica implicó enfrentar un complicado panorama donde se debieron poner en práctica no solo diversas estrategias de negociación, emprender procesos de saneamiento jurídico de toda índole, sino también, y sobre todo, restablecer y generar un clima de confianza por parte de la comunidad a intervenir sobre un proceso que solo generaba rechazo e incertidumbre (Secretaría Distrital de Ambiente, 2006).

² Información disponible en la página web: <http://www.ambientebogota.gov.co/>

³ Pueden ser consultados en el siguiente link: <http://ambientebogota.gov.co/politicas-ambientales-del-d.c.>

e. Logros, avances y resultados positivos

La SDA y la EAAB continúan con la ejecución de proyectos y acciones para la recuperación y rehabilitación del humedal Tibanica, desde las competencias establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto n° 190 de 2004) y demás normatividad asociada. Este proceso de gestión interinstitucional con participación ciudadana en defensa de los derechos colectivos se encuentra documentado en la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad de la SDA.

f. Conclusiones

La activa participación ciudadana en la gestión ambiental de los humedales ha sido un componente crucial para la recuperación y conservación de los humedales del Distrito. De igual forma es importante rescatar que, a través del diseño de políticas inclusivas de todos los actores del conflicto, se ha logrado avanzar sin tener que caer en la judicialización de los mismos.

9. Las estrategias especiales de manejo en Parques Nacionales Naturales: Una apuesta a la participación social para el manejo conjunto del territorio

Dirección General – Participación Social

a. El nuevo paradigma de la conservación

En Colombia, el Sistema de Parques Nacionales Naturales se creó bajo el paradigma de la conservación de áreas de interés ecológico con fines de conservación, protección y mantenimiento de la diversidad biológica. Éste no preveía la presencia humana en términos de oportunidad y, por el contrario, la consideraba un obstáculo que impedía la gestión efectiva de las áreas del Sistema. La Constitución Política de 1991 cambió esta situación al incorporar las propuestas que venían desarrollando el movimiento indígena nacional y las comunidades negras en materia de identidad, territorio, participación, autoridad y gobierno, entre otras. Dicho cambio de perspectiva además planteó un nuevo modelo de la conservación en el cual se considera a los grupos humanos como aliados estratégicos para este fin.

Bajo este cambio de paradigma, Parques Nacionales construye y adopta en el año 2002 la Política de Participación Social en la Conservación, mediante la cual se espera fomentar un nuevo modelo de gobernanza entre sus áreas y los resguardos o territorios de pueblos indígenas, proponiendo que el manejo y ordenamiento de las áreas protegidas que se encuentran en situación de traslape con los territorios indígenas se realice de manera conjunta. Esta corresponsabilidad sobre el territorio establece la necesidad de coordinar

funciones y competencias entre la autoridad indígena y la autoridad ambiental, orientadas a la conservación de la biodiversidad y la preservación étnica y cultural de tales comunidades. A pesar de que en el caso de comunidades afrocolombianas sus territorios colectivos titulados legalmente no son compatibles con las áreas del Sistema, se reconoce el derecho al uso ancestral de los recursos presentes en las áreas, buscando incorporar sus prácticas tradicionales a los planes de manejo de las mismas.

El manejo conjunto del territorio con las autoridades tradicionales se encuentra sustentado en varios elementos. En primer lugar, apunta a la significación cultural del territorio, en segundo lugar, al ordenamiento ambiental del territorio y a sus usos, en tercer lugar, se dirige a fortalecer los sistemas regulatorios propios y, por último, tiene como uno de sus objetivos principales la gobernanza.

De las 56 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, actualmente 28 se encuentran traslapadas o en superposición con territorios indígenas no titulados y resguardos, ocho áreas colindan con títulos colectivos y además, a la fecha se han identificado ocho áreas relacionadas con comunidades afrocolombianas sin título colectivo. Por lo anterior, el cumplimiento de la misión de Parques Nacionales Naturales en áreas traslapadas o relacionadas con comunidades étnicas significa hacer un ejercicio de gobernabilidad en función de la diversidad cultural y biológica. Por lo mismo, la misión institucional debe abordarse mediante la puesta en marcha de acciones de participación, en un escenario de concertación con diferentes comunidades desde el reconocimiento de sus derechos, con el propósito de generar estrategias de gestión y garantizar el estado de los valores objeto de conservación de una manera integral, articulando acciones con todos los actores sociales, en pro de la conservación del patrimonio cultural del país.

b. Estrategias Especiales de Manejo

Se conciben las Estrategias Especiales de Manejo como el conjunto de decisiones, acciones y medidas concertadas entre Parques Nacionales y las autoridades indígenas y afrocolombianas y líderes comunitarios afrocolombianos, para coordinar la función pública de la conservación y el ordenamiento ambiental de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que presentan traslape parcial o total con resguardos indígenas, en superposición con territorios indígenas o en relación o colindancia con comunidades

afrocolombianas. Además de su propósito particular, las Estrategias Especiales de Manejo buscan contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad del Estado en estas áreas, mediante la construcción conjunta del mismo.

Ahora bien, la implementación de esta política bajo el subprograma Estrategias Especiales de Manejo se materializa en la suscripción y puesta en marcha de Regímenes Especiales de Manejo como instrumentos de planificación y gestión en áreas de traslape con resguardos indígenas, y de acuerdos de uso y manejo de recursos naturales con autoridades públicas indígenas y autoridades étnico-territoriales afrocolombianas, que, teniendo como ejes principales la cultura, el territorio y la gobernabilidad, propenden por la conservación de la biodiversidad y pervivencia cultural de las comunidades étnicas relacionadas con las áreas protegidas. Es así como en el ejercicio de la participación en la conservación se avanza hacia un proceso de ordenamiento ambiental del territorio de manera conjunta, y la reglamentación del uso y manejo de los recursos naturales.

Por último, es importante resaltar aquí que uno de los principios que orientan el ejercicio la construcción e implementación de Estrategias Especiales de Manejo es la coordinación, entendida, tal y como lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional, como

(...) el principio de coordinación no puede identificarse con el control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima en un Estado democrático, de llegar a una regulación de intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 517 de 1992).

En el caso de los pueblos indígenas se presentan dos situaciones. Los resguardos indígenas son afines y compatibles en la medida en que ambos regímenes legales contribuyen a la conservación y protección del patrimonio natural de la nación. En este sentido, el artículo 7 del Decreto 622 de 1977, por el cual se reglamenta el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, establece que no hay incompatibilidad entre la creación de un parque nacional y un resguardo indígena y que se requiere constituir un régimen especial y excepcional en “beneficio de la población indígena que respetará su permanencia en el área y su derecho al aprovechamiento económico de los

recursos naturales renovables, observando tecnologías compatibles con los objetivos del Sistema” (UAESPNN, 2006: 68).

Los territorios indígenas, a pesar de no encontrarse legalmente constituidos bajo la figura de resguardo, son reconocidos por Parques Nacionales Naturales como las áreas ocupadas de forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren habitadas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales. Dada esta condición, Parques Nacionales considera que

(...) cuando al interior de un área del Sistema se encuentren miembros de comunidades indígenas que habitan o utilizan el área desde antes de su declaración, pero que carecen el título de adjudicación, en el plan de manejo respectivo se definirán con su activa participación, las prácticas y usos de estas comunidades que se consideran compatibles con la conservación del área.” (UAESPNN, 2006: 30).

En el caso de comunidades negras también se presentan dos situaciones. Estas tienen connotaciones diferentes al manejo planteado para las comunidades indígenas. De acuerdo a la historia de poblamiento y relación con el entorno natural, se presentan los títulos colectivos, o “tierras de comunidades negras”, los cuales no comprenden áreas de Parques Nacionales y por tal razón colindan con las mismas. Y los territorios simbólicos, que se encuentran dentro de las áreas y contemplan prácticas tradicionales de producción y áreas habitadas por familias afrocolombianas. Para ambos casos existen formas de relacionamiento reconocidas en la Ley 70 de 1993 que propenden por el ordenamiento ambiental del territorio. En cualquiera de los casos anteriores, la Política de Participación Social en la Conservación entiende la conservación como tarea de manejo y regulación antes que de aislamiento de áreas protegidas, apartándose de modelos tradicionales enmarcados bajo estrategias de control y coerción, buscando el equilibrio entre conservación y equidad social.

c. Las Estrategias Especiales de Manejo como un mecanismo de reconocimiento de los derechos humanos

La Política de Participación Social se enmarca en el Estado colombiano definido constitucionalmente como un Estado social de derecho y configurado

por la democracia participativa. La participación social es un derecho de los ciudadanos con el fin de procurar la equidad, la justicia social y la seguridad jurídica (Constitución Política de 1991, artículos 1 y 2). Esta definición relaciona directamente a los ciudadanos con la gestión pública y les otorga acceso a espacios decisorios, instancias institucionales e instrumentos propios de dicha gestión. La gestión del Estado se enmarca en un contexto de derechos, deberes y responsabilidades encarnado en los primeros ochenta artículos de la Constitución Política, los cuales consagran los derechos humanos fundamentales, individuales y colectivos, dentro de los cuales contempla el derecho a la identidad y diversidad cultural, al medio ambiente sano y al goce de los recursos naturales. En esa medida, las Estrategias Especiales de Manejo son mecanismos para reconocer el derecho de las comunidades indígenas y negras a forjar su propio futuro y a reproducir sus diferencias socioculturales respecto a la sociedad nacional de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y por las leyes 70 y 99 de 1993.

El derecho a la igualdad y no discriminación es fundamental en el reconocimiento a los derechos de las minorías étnicas como equivalentes a los de la sociedad mayoritaria, específicamente en el derecho al territorio, autonomía y gobierno propio. Parques Nacionales Naturales, al reconocer a las autoridades tradicionales como actores fundamentales en la concertación y coordinación de los instrumentos y estrategias de planeación y gestión de las Áreas Protegidas, propende por la aplicación del ejercicio de la igualdad real y la no discriminación. Al reconocer el derecho al gobierno propio, la entidad respeta y actúa mediante la perspectiva de género correspondiente a cada grupo cultural. Al trabajar con etnias matrilineales, la entidad reconoce la figura de autoridad que cumplen las mujeres dentro de sus comunidades y, en otros casos, los cabildos, las capitanías y/o AATI han organizado comités de mujeres en donde se forman líderes femeninas, que son tenidas en cuenta en el proceso de formulación de acuerdos. En el caso de las comunidades negras, Parques Nacionales Naturales estimula la participación de las mujeres en los consejos comunitarios para capacitarlas como agentes importantes en la formulación e implementación de acuerdos.

La implementación de la Política de Participación Social comprende que las comunidades étnicas han sido agentes de conservación a lo largo de la historia mediante sus prácticas ancestrales, lo que los constituye como aliados en la conservación de las Áreas Protegidas. Esta concepción de dichas

comunidades reconoce el derecho al territorio y al gobierno propio como derechos humanos fundamentales de las comunidades étnicas. En este sentido, establecen mecanismos de concertación y trabajo conjunto en líneas estratégicas importantes para las dos partes. Los acuerdos se constituyen como herramientas eficientes para la prevención de los conflictos, ya que parten de unos principios establecidos entre las partes que definen el marco del relacionamiento y la coordinación.

d. Los retos en la implementación

Si bien la formulación de la política y de las herramientas para coordinar la participación social en la conservación ha sido un desafío profundo de cambio de paradigmas y transformación de enfoque en el Estado colombiano tras la Constitución de 1991, la implementación de la política de participación social ha sido un reto constante al que se enfrenta día a día la entidad para lograr actuar efectivamente de acuerdo al enfoque diferencial. Ello ha implicado extender y ampliar el qué hacer de la entidad más allá del ámbito físico, incluyendo lo social como elemento neurálgico que influye y determina enormemente en el éxito de la gestión para la conservación.

e. Los logros de la participación social en la conservación

Los equipos de funcionarios de los Parques que se encuentran en situación de traslape, superposición o colindancia con territorios indígenas o afrodescendientes, son quienes más reconocen la importancia del rol de la participación social en la conservación y de la ejecución y puesta en marcha de actividades correspondientes a las Estrategias Especiales de Manejo para la materialización de este ejercicio en el manejo de las Áreas Protegidas. Gracias a estos equipos que interactúan con las comunidades étnicas y viven el día a día de las complejidades y realidades adversas de lo local, se ha logrado concretar la construcción y formalización de siete Regímenes Especiales de Manejo (REM) en los parques nacionales naturales Utría, Catatumbo, Cahuinarí, Paramillo, Nevado del Huila, Macuira y con el Santuario de Fauna y Flora Los Flamencos. Además, se formalizó un acuerdo de voluntades con las autoridades indígenas de la Reserva Nacional Natural Puinawai y del Parque Nacional Natural Los Katíos. Así mismo, en áreas en donde ya se cuenta con un régimen firmado con alguno de los resguardos, se adelanta la gestión para el estableci-

miento de dichos acuerdos con otros resguardos en la misma situación, como es el caso de los parques nacionales naturales Utría y Paramillo.¹

Cada uno de los acuerdos ha generado sus propias instancias de coordinación para la implementación y seguimiento de los planes de acción y los proyectos que contribuyen a su desarrollo, desde un enfoque diferencial que permite tener en cuenta las particularidades de cada caso. Además, en diez de las áreas del Sistema, como lo son los parques nacionales naturales Puracé, Orquídeas, Cocuy, Alto Fragua Indi Wasi, Yaigoje Apaporis, Amacayacu, Sierra Nevada de Santa Marta y La Paya, se adelantan procesos de construcción de Regímenes Especiales de Manejo que se encuentran en diversas etapas de avance.

En el caso de las comunidades negras los acuerdos que se suscriben con éstas son principalmente acuerdos de colaboración y tienen como objetivo aunar esfuerzos entre la Parques Nacionales Naturales y las autoridades étnico territoriales o líderes comunitarios con el fin de desarrollar acciones en el ámbito de sus competencias y responsabilidades de forma tal que se propicie la conservación de los recursos naturales y la construcción del ordenamiento ambiental del territorio colectivo en la zona aledaña al parque nacional natural o no colectivas, buscando con ello la consolidación de una zona de influencia y la conservación del área protegida.

Actualmente el marco general del relacionamiento está dado por el Acuerdo Regional Uramba, firmado el 17 de septiembre de 2009 en el que participaron los Consejos Comunitarios de los departamentos de Chocó, Valle y Nariño y varias organizaciones regionales. En este acuerdo se retomaron los principios del Acuerdo Yanaconas del año 2002. En términos generales, el acuerdo se preocupa por la situación ambiental del Pacífico, afirma la conservación del Pacífico y la construcción desde lo ambiental, en función de fortalecer los mecanismos de gobernabilidad a partir de la identidad ambiental y en pro de la conservación, coinciden con el rol de las autoridades de los pueblos negros, sus organizaciones y su integridad ambiental y se compromete a adelantar acciones que fortalezcan la capacidad de estos pueblos negros en la formulación e implementación de sus instrumentos de planificación. El

¹ Es importante resaltar que los REM se realizan con cada resguardo, es posible tener un solo REM para varios resguardos o tener solamente un REM por comunidad. El contexto local de relacionamiento determina qué tipos de acuerdos se hacen.

acuerdo define como instancias las Mesas Locales o Subregionales, la Mesa Regional y un equipo técnico operativo. Actualmente se cuenta con nueve acuerdos de uso y manejo de los recursos en los parques nacionales naturales de Utría, Farallones, Sanquianga y Gorgona y se está trabajando en el establecimiento de otros.

f. El potencial de las EEM

Las Estrategias Especiales de Manejo encarnan la materialización de la participación social en una entidad cuya razón de ser es preservar el medio ambiente y contribuir a la protección de la cultura en las áreas protegidas, llevando al ejercicio de participación a ser un mecanismo de conservación mediante el cual es posible no solo mantener el ecosistema, sino fortalecer las prácticas culturales asociadas a la biodiversidad. Este ejercicio alude a la importancia de las prácticas y mecanismos que han empleado estos grupos desde antes de que la cultura hegemónica considerara la importancia de conservar ecosistemas valiosos y reconoce su papel en la preservación del medio ambiente. Es la manera en que la autoridad ambiental manifiesta “lo mucho que tenemos por aprender de estas culturas y la importancia de conservar todo este conocimiento relacionado con el manejo de su mundo y su entorno natural”.

10. Gobernabilidad y aspectos culturales en resolución de conflictos ambientales^{*}

Efrén Tarapués^{**}
Ana María Rico^{***}

*Sanar el territorio es sanar uno mismo, volviendo a repensar
y obedecer la ley de la naturaleza*
Efrén Tarapués

Durante los talleres de fortalecimiento institucional sobre el tema de los mecanismos de participación ciudadana para la resolución de conflictos en materia ambiental se presentó la ponencia “Gobernabilidad y aspectos culturales en resolución de conflictos ambientales”, la cual estuvo a cargo del taita Efrén Tarapués.

Colombia por su condición geográfica y la riqueza de su patrimonio natural y cultural cuenta con múltiples formas de utilización de sus recursos que se han enfrentado con un nuevo modelo de desarrollo que no ha tenido

* El presente artículo fue construido por Ana María Rico y está basado en la conferencia presentada por el taita Efrén, en el marco del taller denominado “Hacia una Propuesta de Fortalecimiento Institucional de los Procesos de Participación Ciudadana para la Resolución de Conflictos Ambientales”, desarrollado por la Universidad del Rosario en convenio con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el día 13 de septiembre de 2012, en la ciudad de Bogotá, Colombia.

** Efrén Félix Tarapués Cuaical, ex senador de la República por circunscripción especial indígena, representante legal de la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales del Nudo de los Pastos “Shaquiñan”, perteneciente al resguardo de Cumbal. E-mail: shaquinan.pastos@gmail.com

*** Ana María Rico es estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

en cuenta los componentes ambientales, sociales ni culturales de los pueblos originarios indígenas.

Actualmente en nuestro país se presentan diferentes situaciones que amenazan la cultura y el territorio de los pueblos indígenas, al igual que sus derechos constitucionales y legales, lo cual, a pesar de los avances normativos en la materia, no ha sido suficiente para la reivindicación de los derechos de estos pueblos. Una de esas amenazas se proyecta en la explotación y aprovechamiento del territorio en el que se desenvuelven.

Las comunidades indígenas, según a la legislación colombiana, son el grupo humano que vive de acuerdo con las formas de relación con el medio natural en el que se asentaron y son representantes de una cosmovisión armónica con su ambiente.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el sustento de los pueblos indígenas gira en torno a la naturaleza, la Madre Tierra, quien les provee su alimentación, su religiosidad y el espacio en el que se desenvuelven ordinariamente.

Sin embargo, la realización de proyectos concedidos por licencias ambientales, el conflicto armado, la contaminación, los bioquímicos y el calentamiento global son fenómenos que implican consecuencias para el medio ambiente, lo cual demanda por parte de las autoridades ambientales un estudio no solo de los derechos ambientales y de los pueblos indígenas sino también del desarrollo institucional.

De acuerdo a lo anterior, este tema cobra especial importancia en razón al análisis e identificación de las causas que originan los conflictos ambientales como forma para incidir en las políticas públicas y establecer sus efectos en los ámbitos sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas colombianos.

Ahora bien, analizando un poco nuestros antecedentes se puede establecer que el resultado del ambiente y cultura que tenemos hoy en día, se remonta principalmente al arribo de los españoles a nuestro territorio, pues la cultura de España llegó adueñándose de los espacios, ecosistemas y recursos. De esta forma, surgieron choques con los indígenas que posteriormente generaron conflictos, ya que para estos pueblos originarios la madre territorio es un organismo vivo, por lo que todo lo que habita en ella está vivo, es decir, todos los organismos tiene espíritus que deben ser protegidos por el hombre, siguiendo la ley de la naturaleza. Por ejemplo, el oro y la plata, de acuerdo a las enseñanzas

de los mayores, son el alma del territorio, por lo que uno de los conflictos que se genera desde 1530 es la explotación de estos metales a través de las minas.

En este sentido, el fragmentalismo ha surgido como uno de los principales conflictos para los pueblos originarios. El fragmentalismo debe ser entendido como la ambición del hombre por la explotación del territorio y por la obtención de recursos, ello aunado a la imposición de linderos y de las reservas y resguardos indígenas por parte del Estado colombiano, lo cual ha generado el quebrantamiento del principio de comunitarismo entre estos pueblos así como la cultura de los mismos.

En consecuencia, los pueblos indígenas tienen derecho a la protección de los recursos naturales existentes en sus territorios y al establecimiento de unos límites que respeten sus intereses y su cultura.

De acuerdo a la cosmovisión indígena, los seres humanos se deben regir por la ley de la naturaleza, no por la humana; esto significa que deben manejarse de acuerdo a los ciclos de la naturaleza y los calendarios lunares que son los que dirigen el ritmo de la vida. Por ejemplo, acorde con el calendario lunar de los pastos, el ciclo lunar ha sido utilizado para el uso sagrado de las energías y para vivir en sincronía con la naturaleza y el cosmos. Las mujeres son representadas en los siete días oscuros de luna nueva y los hombres en los siete días de la luna llena, de esta forma se entiende el día más largo de luz y la noche con más penumbra.

La existencia primigenia de humanos y animales se encuentra explicada en parte en los nueve centros energéticos y magnéticos del cordón andino colombiano que se conectan con los nueve planetas, con los nueve centros energéticos del hombre y con los nueve meses de gestación para el nacimiento del hombre. Las cordilleras andinas, por su parte, explican la dualidad de hombre y mujer. El agua, la tierra, fuego y el aire son las sustancias originarias del hombre, las que generan la vida y existencia del hombre.

Sin embargo, como se dijo anteriormente, no se pueden desconocer los efectos negativos del fenómeno del fragmentalismo, concebido a partir de la llegada de los españoles como el entendimiento del organismo vivo que se fragmenta por la ambición del hombre por la obtención de recursos, lo cual implica el aprovechamiento la mayoría de veces ilimitado del medio ambiente. Esto significa un desconocimiento total de la ordenación de la Madre Tierra y uno de los principales conflictos de los pueblos indígenas en materia ambiental.

Lo anterior ha dado lugar a un enfrentamiento de los intereses de los indígenas con las autoridades ambientales por el mantenimiento y fortalecimiento de los derechos territoriales indígenas, la protección del ecosistema y sus conocimientos propios. Por parte de la comunidad indígena el cambio radica en la necesidad de reconstrucción del pensamiento de los pueblos originarios a través de una organización de la sociedad humana en torno al respeto de la ley de la naturaleza, sin embargo, esto ha sido de difícil ejecución en razón a que los indígenas no han sido escuchados por parte de las autoridades ambientales.

Entre tanto los pueblos originarios creen compatible resolver los conflictos ambientales remediando los problemas que recaen en la Madre Tierra como son el calentamiento global, los agroquímicos, la explotación minera entre otros más. Para ello es necesario reorientar la mente humana, de manera que se sane el territorio para poder sanarnos nosotros mismos, pues los conflictos con la naturaleza no se solucionan a través de la implementación de nuevas leyes en materia ambiental expedidas por el Congreso, sino que por el contrario se debe regresar a la lectura de la ley de la naturaleza.

Por ejemplo, una de las formas de las comunidades indígenas de los pastos de sanear el territorio en donde el hombre ha entrado a destruir el equilibrio natural es sembrando el agua a través de sus propios rituales. Esto sucedió cuando, en una cantera que había sido otorgada para su explotación por una licencia ambiental, los mayores indígenas sentaron espíritus a través de rezos con el fin de que las personas que traían la destrucción se alejaran.

De acuerdo a su cosmovisión, la comunidad indígena de los pastos entiende que el hombre es representado por el día, la fuerza activa y el fuego, por su parte, la mujer es la noche, la fuerza pasiva y el agua, los cuales son polos compatibles y una forma de entender la sacralidad natural. Los pueblos indígenas aprenden de sus mayores el trato con la naturaleza, otro de los rituales de saneamiento de la naturaleza es el de las plantas sagradas de la luz, el cual se realiza a partir del reconocimiento de las culpas por cada miembro de la comunidad.

Finalmente se puede concluir que los diferentes conflictos ambientales involucran los intereses y derechos de diferentes actores, lo cual permite que los procedimientos y soluciones sean de interés nacional, regional o local. Las controversias ponen de manifiesto la necesidad de reconocer un modelo claro y adecuado de gestión ambiental que involucren a las comunidades indígenas

en la toma de decisiones sobre temas que los afecten o que puedan llegar a ser de su interés.

En consecuencia, con el fin de entablar una relación armónica entre los diferentes actores y las autoridades ambientales, se hace patente la necesidad de promover un modelo de participación que garantice la protección de los derechos de las comunidades indígenas así como los derechos ambientales.

Uno de los aportes de los indígenas a la solución del conflicto es a partir de la reconstrucción del pensamiento de los pueblos originarios, por lo que se busca revivir el pensamiento con la ayuda y unión de los mayores de los distintos pueblos.

En razón a lo anterior, se requiere una revisión de los procesos a través de los cuales se materialicen los mecanismos de participación con el fin de que se hagan efectivos los principios de desarrollo sostenible y de prevención del medio ambiente, así como los derechos a la protección y defensa de la cultura de los pueblos indígenas, al igual que sus derechos individuales constitucionales. Adicionalmente es importante reconocer nuevas formas de valorar el mundo a través de diferentes visiones no tradicionales, ni fragmentarias de la Madre Tierra como organismo vivo.

11. Impactos de la minería en el cuerpo y la vida de la mujer^{*}

María del Socorro Mosquera^{**}

Sebastián Senior^{***}

Sandra Casas^{****}

Introducción

En los últimos años, con el crecimiento de la producción minera del oro, se ha generado la búsqueda de zonas productivas para la realización de las actividades de exploración y explotación de este elemento. Entre estas zonas se encuentra el departamento del Chocó, una región rica en biodiversidad y componentes ambientales, además de ser un lugar poblado por comunidades con características culturales únicas. Igualmente, en él se reúnen problemas en materia ambiental, cultural, social y de violencia armada que se ven acrecentados cuando entran a jugar un papel las actividades relacionadas con la minería.

* El presente artículo fue construido por Sebastián Senior y Sandra Casas y está basado en la conferencia presentada por la líder María del Socorro Mosquera, en el marco del taller denominado “Hacia una Propuesta de Fortalecimiento Institucional de los Procesos de Participación Ciudadana para la Resolución de Conflictos Ambientales”, desarrollado por la Universidad del Rosario en convenio con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el día 14 de septiembre de 2012, en la ciudad de Bogotá, Colombia.

** Líder afrodescendiente y miembro de la Junta Directiva del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (COCOMACIA). E-mail: comisiongenero2000@gmail.com

*** Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

**** Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

Es claro que los problemas ocasionados por la minería tienen efectos en toda la población de la zona en general, pero a lo largo del proceso se ha visto una especial afectación en el cuerpo y la vida de la mujer. Es en ella como centro de la vida familiar, y en muchos casos motor de la economía del hogar, donde se han concentrado gran parte de las consecuencias de las actividades de extracción del oro que se pasarán a enunciar en dos grandes capítulos a saber: sociales y culturales y ambientales. Estas grandes problemáticas que se resumen en esas categorías han logrado saltar de la esfera personal y regional para tornarse importantes en el ámbito nacional.

a. Problemas sociales y culturales

Con las actividades de explotación del oro a la zona del Chocó llegaron diversos grupos armados buscando beneficiarse de las mismas, lo que llevó a un conflicto de estos grupos entre los cuales quedó atrapada la comunidad. Existe un alto reclutamiento de hombres e incluso de menores, los grupos armados buscan controlar quién entra en la zona, e incluso quién trabaja en las empresas, amenazando y tomando acciones en contra de aquellos que desconozcan su autoridad.

Con ocasión del conflicto minero las mujeres son las más afectadas, como consecuencia de la violencia en la zona, los hombres se enlistan en los grupos armados o mueren, y las mujeres se tornan en cabezas de familia. Bajo la actual situación vivida en el departamento la única opción es trabajar con la minería ilegal y la realidad es que hoy está sustancialmente reducido el trabajo agrícola en una zona propicia para ello.

La forma de extracción del oro en el estado actual implica el uso de productos químicos y materias que resultan dañinas para el medio ambiente y para los seres vivos que se vean expuestos a estos. La mujer, por este trabajo que realiza, entra en interacción con dicha serie de químicos ve afectada su salud, con consecuencias como escozor en toda la piel. Así mismo, para poder tener los trabajos que se ofrecen en estas actividades de obtención del oro y para que les permitan trabajar, las mujeres en algunas ocasiones deben aceptar el chantaje sexual, al que se ven sometidas por parte de sus jefes, además, menores y adultas al ser llevadas al entable minero se exponen a abusos sexuales.

Lastimosamente por las largas jornadas y en muchas ocasiones por la lejanía del lugar de trabajo, las madres deben dejar solos a sus hijos en la comunidad, situación por la cual quedan expuestos al abuso de los adultos.

Muchos niños han sido llevados al entable minero, buscando colaborar con el sustento familiar, o por la desesperación de las madres de no encontrar un lugar seguro donde dejarlos mientras trabajan. Esta realidad ha causado una enorme deserción escolar en la zona por lo cual los profesores de la comunidad se han ido y la oferta escolar se ha visto reducida.

Antiguamente las comunidades vivían de manera placentera, intercambiaban los indígenas con los afro, por lo cual en la actualidad se han unido para luchar por su territorio, sin embargo, su comunicación se ha visto afectada. Las comunidades ya no viven en el pueblo, se van a vivir en “cambuches” en el lugar donde ese extrae el oro, lo cual los aleja de la interacción e intercambio con los pobladores de la región, además de no poder tener acceso a los servicios que se brindan en la zona urbana.

Actualmente en esta zona se tienen 80 retroexcavadoras, 50 entables mineros, 6.500 personas que se dedican a la actividad minera, 826 de ellas son mujeres y 159 títulos mineros inconsultos entregados por el gobierno nacional a las multinacionales. Aunque las autoridades aleguen la existencia de la consulta previa y de acuerdos con las comunidades, la realidad es que solo se está dando cumplimiento a este requisito de manera formal, y materialmente no se ve ninguna participación ni beneficio sustancial para la comunidad.

Como consecuencias a grandes rasgos se tiene violencia armada, con control social y territorial por parte de los actores armados, proliferación de la prostitución comunitaria, destrucción de la unidad familiar, desplazamiento gota a gota, aumento del costo de vida, debilidad organizativa, deserción escolar y trabajo infantil.

b. Problemas ambientales

La comunidad evidencia que los ríos se están contaminando, no hay peces y se generan enfermedades en quienes realizan trabajos relacionados con la minería. La extracción del oro de manera empresarial desconoce las técnicas típicas que han usado las comunidades de la zona. Se emplea una gran cantidad de productos químicos que resultan dañinos para el medio ambiente, especialmente para los ríos, al ser éstos el lugar donde son vertidos directamente.

Frente a ello la comunidad ha comprendido y propugna por un verdadero ejercicio del trámite de la consulta previa en estos territorios, que no sea meramente formal, sino que entienda y respete lo que tiene por decir. Sin embargo, se ha llegado a la comprensión que, de aplicarse un mecanismo mediante el

cual sea vinculante la decisión de la comunidad, se impondría a las empresas replicar la forma de extracción artesanal.

La comunidad es consciente que, de conformidad con las normas del Estado colombiano, es dueña del suelo y el Estado del subsuelo, y que al entregarse de manera indiscriminada el uso del subsuelo y sin ninguna vigilancia se han terminado desconociendo sus derechos sobre el suelo en sí mismo. Por ello se esperan acuerdos justos, donde los diferentes actores resulten favorecidos, que impidan la contaminación e improductividad del suelo después de ser explotado por las empresas privadas.

La corporación autónoma regional de la zona, CORPOCHOCÓ, ha intentado realizar varios acuerdos, pero, ante la existencia de los títulos mineros que ya han sido entregados y la aprobación de las actividades por el Estado, quienes explotan estos recursos se han sentido con libertad de desconocer los acuerdos.

Como consecuencias ambientales claras se tiene la alta sedimentación de la ciénaga Aguaclara, la pérdida de biodiversidad y la erosión genética por intervención y destrucción de ecosistemas frágiles, la ausencia de árboles con los cuales se construían casas y lanchas. La disminución de todos estos recursos ambientales han afectado las actividades de alimentación y supervivencia de las comunidades, cuya única solución sigue siendo entregarse al trabajo con la minería.

c. ¿Existen soluciones hoy en día?

Es claro que existen algunas soluciones, que han nacido desde la comunidad. Oro Verde es un programa que pretende estimular la minería artesanal y dar un pago justo a los mineros. A las familias mineras se les presta asistencia para sembrar en los lugares donde se explotó la minería, asegurando a su vez su seguridad alimentaria. Por medio del monitoreo se asegura a quienes compran el oro que se han cumplido todos los criterios técnicos y ambientales, buscando ligar la producción sostenible al consumidor para que este se sienta responsable. Las compras al programa permiten un desarrollo sostenible debido a la conservación del territorio que promueve Oro Verde. Gracias a este programa muchas familias han mejorado su calidad de vida y están convencidas de sus beneficios.

Además, la comunidad se organizó por medio de la organización COCOMACIA (*Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato*), la cual tiene por banderas de lucha: 1) la defensa, control y admi-

nistración de los recursos naturales del territorio y 2) la lucha por el reconocimiento de los derechos étnicos, territoriales, políticos, sociales, económicos y culturales de las comunidades negras del Medio Atrato.

Debido al sustento jurídico y al respaldo del gobierno nacional que tienen estas actividades se sugiere hacer frente a tal situación por medio de las normas existentes en el ordenamiento jurídico colombiano que propenden por la defensa del medio ambiente. Asimismo, el gobierno nacional debe abordar el tema por medio del fortalecimiento de la institucionalidad y una política coherente, ya que estos problemas desbordan el campo de acción del ámbito local. Estas soluciones deben ser discutidas de manera amplia con la comunidad y con los diferentes actores, por medio de un trabajo conjunto y participativo del cual nazca una propuesta real y garantista de los derechos de todas las parte.

12. La Ciénaga Grande de Santa Marta: ¿De humedal Ramsar a catástrofe ambiental?*

Julio Díaz^{**}

Natalia Gómez^{***}

La Ciénaga Grande de Santa Marta es uno de los ecosistemas más grandes de Colombia, con un área aproximada de 3.487 kilómetros e innumerables especies de fauna y flora entre las que se destaca el bosque de mangle.

Ubicada en la zona noroccidental del departamento del Magdalena, comprende el área entre el nacimiento del caño Schiller en la ciénaga del Cerro de San Antonio por el sur, el río Magdalena por el oeste, el Mar Caribe al norte y la desembocadura de los ríos Fundación, Aracataca, Sevilla y Frío, al este. Estos ríos que nacen en la Sierra Nevada y desembocan en la Ciénaga Grande proveen el caudal de agua dulce necesario para la conservación del ecosistema y la preservación de las especies que en él habitan.

En el año de 1977, según el Acuerdo n.º 168 del 6 de junio de 1977, elINDERENA crea el Santuario de Flora y Fauna de la Ciénaga Grande de Santa Marta bajo la administración de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Al ser declarada como santuario en el área quedaron prohibidas todas aquellas

* El presente artículo fue construido por Natalia Gómez y está basado en la conferencia presentada por el líder Julio Díaz, en el marco del taller denominado “Hacia una Propuesta de Fortalecimiento Institucional de los Procesos de Participación Ciudadana para la Resolución de Conflictos Ambientales”, desarrollado por la Universidad del Rosario en convenio con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el día 4 de octubre de 2012, en la ciudad de Bogotá, Colombia.

** Líder campesino de la Ciénaga Grande de Santa Marta. E-mail: andres.montes89@gmail.com

*** Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

actividades diferentes a las de conservación, recuperación y control, investigación y educación, en consonancia con la legislación nacional sobre la materia.

Además, a partir de la suscripción por parte de Colombia de la convención de Ramsar, convenio internacional que busca la protección y el mantenimiento ecológico de los humedales de importancia internacional y la planificación del uso sostenible (Secretaría General de la Convención de Ramsar sobre los Humedales, 2008) de todos los humedales situados en los territorios de los países contratantes, la Ciénaga Grande del Magdalena fue declarada como sitio Ramsar y por lo tanto se reafirmó su importancia no solo para el país sino para toda la comunidad internacional. Mediante este convenio Colombia estableció el compromiso que adquirió a nivel internacional para mantener las características de este ecosistema mediante una articulación de los tratados internacionales y la legislación interna.

Desde el punto de vista sociológico la Ciénaga Grande de Santa Marta es una comunidad compuesta principalmente por pescadores artesanales, horticultores y agricultores, con un área de influencia de siete municipios, donde gran parte de la población sobrevive gracias a los recursos provenientes de la ciénaga. Por lo tanto, estas comunidades están en una lucha constante por la conservación del área.

A pesar de la vital importancia de la ciénaga como ecosistema, esta ha sufrido una gran catástrofe ambiental a lo largo de la segunda mitad del siglo xx. El daño ambiental se funda principalmente en dos causas: en primer lugar, la sedimentación de los caños del río Magdalena y de la Sierra Nevada, que hace que estos se taponen y se disminuya la cantidad de agua dulce que llega a la ciénaga. En segundo lugar, la construcción de diferentes obras de infraestructura como carreteras y canales, que produjo la interrupción del flujo de los ríos y afectó también las corrientes de agua dulce que la surten. Estos dos hechos produjeron la salinización del agua de la ciénaga y afectaron la existencia de los manglares y de las demás especies de fauna y flora que habitan en la región, al no haber la correcta mezcla de agua dulce y salada necesaria para su supervivencia.

Durante la crisis ambiental murieron cerca de 600 hectáreas de mangle y de árboles tropicales y desaparecieron la mayoría de especies de fauna acuática. Se descompuso el ambiente de tal manera que prácticamente no se podía vivir en las poblaciones aledañas por la muerte y posterior descomposición de los animales, ocasionada por la salinización de las fuentes hídricas, que causó

asimismo la salinización de los suelos y termino por acabar con el hábitat de las diferentes especies que allí habitaban.

Los habitantes de la región se asociaron como comunidad para llevar a cabo acciones que permitieran la recuperación del área. Los líderes comunitarios trabajaron para crear un plan ecológico y articular las actividades agrícolas y pesqueras con las políticas ambientales, alcanzando grandes logros, como detener la extracción de los manglares para ser comercializados como material de construcción en las ciudades.

Con grandes esfuerzos en este momento se ha recuperado el área en un 39%. Para lograr esto, el país tuvo que acudir a un préstamo internacional por medio del gobierno de Alemania. A pesar de todas estas acciones, es importante que no se descuide el proceso para preservar así todos los avances que se han logrado hasta ahora, y que tiene profundas implicaciones sociales sobre las comunidades aledañas. Sobre este punto la población de la Ciénaga recuerda que durante la crisis ambiental muchos pobladores se vieron obligados a migrar a las grandes ciudades como Barranquilla y Santa Marta, donde se generaron graves problemáticas sociales, pues estas ciudades no estaban preparadas para recibir grandes flujos de migrantes y ofrecerles posibilidades laborales, por lo que muchas de estas personas terminaron haciendo parte de grupos de delincuencia común.

La comunidad volvió a ver con especial preocupación la situación de la ciénaga desde el año 2006, ya que falta de efectividad de las autoridades ambientales encargadas del proceso de recuperación y quienes manejan los recursos que deben ser destinados para la continuación de este proceso, ha sido permanente y muchos de los logros que ya se habían conseguido se empezaron a ver reversados.

La comunidad de la ciénaga se ha contactado con la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPOMAG), encargada del área de influencia de la Ciénaga Grande y con quien manifiestan haber tenido varios problemas en los últimos años para continuar con el proceso de recuperación del ecosistema. De acuerdo con los pobladores de la región, la anterior administración de CORPOMAG tuvo muy buenas relaciones con la comunidad, involucrándola en los procesos de recuperación que se llevaban a cabo, haciendo investigación acerca de que necesidades se tenían, informando acerca del manejo de los recursos y las actuaciones de la corporación. Sin embargo, la actual administración de la entidad no continuó con estos procesos y no buscó mantener el

mismo tipo de relaciones con la comunidad, con lo cual la comunicación de las partes se vio afectada y el proceso de cooperación que se llevaba a cabo, interrumpido.

En este momento, los habitantes de la ciénaga son una comunidad que desconfía de las autoridades ambientales y que expresan sentirse “cansados como comunidad de llevar comunicaciones, cartas, derechos de petición que no encuentran respuestas en CORPOMAG”. Lo que busca en este momento la comunidad es que se continúe con el proceso de recuperación de la ciénaga y que no se pierda todo el terreno que se había ganado. Para esto piden que haya una mayor comunicación entre las autoridades ambientales que permita la coordinación de las políticas públicas y su aplicación, con el fin de que el proceso de recuperación de la ciénaga sea una prioridad en la agenda del gobierno nacional y departamental.

Además, pide la comunidad que se ejecuten los recursos, asignados de acuerdo a las leyes nacionales, a los procesos de recuperación ambiental, como son los recursos del denominado impuesto ambiental que se recaudan en los peajes. Para la comunidad, es importante que en este momento que se cuentan con las herramientas legales que no existían antes, se dé una efectiva inversión de los recursos directamente en el proceso de recuperación y no se desvíen en otras actividades como la planeación de algunos proyectos productivos. Para la población, aunque este tipo de proyectos pueden tener algún impacto positivo en la gente, se debe tener claro que “si no se tiene el recurso hídrico ¿para que se quieren proyectos productivos?”.

Por último, pide la comunidad que se garantice su derecho de participación en los procesos, pues muchas veces los funcionarios públicos les han negado ese acceso alegando que ellos son los profesionales y por lo tanto no tienen por qué comunicar sus actuaciones. Es importante que las autoridades ambientales reconozcan en los campesinos a unos interlocutores válidos, con intereses en el proceso de recuperación de la ciénaga y que pueden llegar a ser grandes colaboradores para la obtención de los objetivos comunes que se tienen en torno a esta. No solo por ser quienes habitan en una constante relación con el ecosistema y, por lo tanto, son quienes se ven más afectados con el desastre ambiental, sino porque también cuentan con valiosos saberes ancestrales que pueden ser aplicados en este proceso.

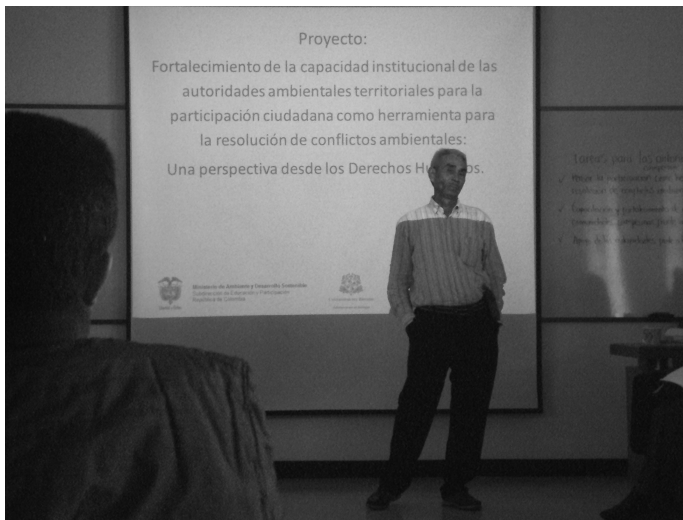
Es por ello que se debe favorecer primordialmente la participación de todos los actores en la resolución de los conflictos ambientales, y propugnar

porque las autoridades ambientales conciban la participación ciudadana como una herramienta de vital importancia en estos procesos.

La historia de la ciénaga es muy grande y está llena de recursos naturales que son de vital importancia para el mundo. Este medio debe ser una herramienta de comunicación propicia para que se conozca el problema de la ciénaga y que se tenga claro que cuando no existe la voluntad política por parte de las autoridades ambientales encargadas de nada sirve que existan los recursos.

Lo que se quiere hoy es plantear una problemática de dimensiones mundiales sobre la cual Colombia asumió unos compromisos internacionales al declarar a la Ciénaga Grande de Santa Marta como humedal Ramsar y que, por tanto, debe tener respuesta por parte de todos los actores que intervienen en ella.

Líder Campesino Julio Díaz en el taller del 4 de octubre de 2012



13. Participación campesina, una apuesta por el reconocimiento de sus derechos *vs.* conflictos en el territorio ambiental*

Teresa Alvarado**

Laura Cepeda***

Leidy Cruz****

Los asuntos medioambientales son de gran interés para los campesinos y su estudio resulta ideal para el desarrollo de su comunidad. Los líderes campesinos buscan llamar la atención de las autoridades ambientales frente a dicho desarrollo, con el fin de lograr plena observancia de los derechos colectivos, con total respeto del medio ambiente.

El término campesino se ha construido sobre la base de diversos aspectos de tipo social, cultural, económico y político; no reconocidos en la cotidianidad por la sociedad, pero edificados aproximadamente hace 300 años por asociaciones campesinas, lo que demuestra la lucha por la supervivencia y el

* El presente artículo fue construido por Laura Cepeda y Leidy Cruz y está basado en la conferencia presentada por la líder Teresa Alvarado, en el marco del taller denominado “Hacia una Propuesta de Fortalecimiento Institucional de los Procesos de Participación Ciudadana para la Resolución de Conflictos Ambientales”, desarrollado por la Universidad del Rosario en convenio con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el día 4 de octubre de 2012, en la ciudad de Bogotá, Colombia.

** Lideresa campesina del Meta perteneciente a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos -ANUC-. E-mail: therasia70@gmail.com

*** Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

**** Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

reconocimiento de la comunidad a través del tiempo. Tal desconocimiento se genera a partir de actos de representación que han disfrazado a las comunidades como algo que no son, atentando contra la identidad y el sentido de pertenencia de los campesinos en relación a su territorio. Esta distorsión de la realidad afecta el significado de sujeto de derecho de quienes se ven perturbados en su identidad. Dicha perturbación también supone la exclusión inconsciente de los campesinos en temas ambientales por parte de diferentes sectores de la sociedad e instituciones del gobierno. Ello se ha manifestado en que no se incluyen dentro del Sistema Nacional Ambiental -SINA- al subestimar algunas oficinas ambientales el conocimiento de los campesinos frente al tema.

Asimismo, la exclusión se presenta en la falta de consulta por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR- a los campesinos, frente al desarrollo de proyectos susceptibles de generar afectación a su calidad de vida. En este aspecto debe tenerse en cuenta que conflictos como el relacionado con el uso del suelo están intrínsecamente vinculados con las comunidades aludidas. Igual ocurre con los grupos étnicos del territorio nacional a quienes, a diferencia de los campesinos, sí se les ha otorgado un mecanismo especial de protección, en razón al reconocimiento de su estrecha relación con el territorio. Ese reconocimiento de la diferencia entre los grupos étnicos y el resto de la población colombiana, ha generado mecanismos de protección disímiles para los primeros; lo mismo, debería considerarse para ser aplicado en las comunidades campesinas, sin olvidar que ellas conservan unos valores, usos y costumbres especiales en el territorio.

Debido a lo anterior, es fundamental que las CAR hagan explícita la participación de campesinos en sus labores. Esto significa la revisión de agendas ambientales y planes futuros. La idea precedente encuentra fundamento si se considera la notoria ausencia de mujeres, hombres y jóvenes campesinos en los proyectos liderados por las CAR. Dicha falta de intervención también puede ser explicada desde la concepción de la participación como una pirámide, donde el Estado se ubica en la parte superior y en la base la sociedad civil, junto con el sector productivo.

Resulta lógico entonces, preguntarse en qué lugar de la pirámide se ubican los campesinos. Podría creerse que pertenecen indistintamente a la noción de sociedad civil, pero este concepto maneja un discurso que homogeniza a las personas y no hace explícita la multiculturalidad que tanto se declama en

Colombia. En consecuencia, se desconocen a diversas personas, como los campesinos, que poseen valiosos aportes para el desarrollo del país, razón por la cual el mundo urbano debe repensar su relación con el mundo rural.

a. Garantías a los campesinos, una invitación para avanzar y considerar lo que para ellos son sus derechos

Se ha utilizado, en los últimos años, un discurso para la defensa de los recursos naturales y la búsqueda de la aceptación del rol de las comunidades dentro de la participación. La base del discurso es *pensar globalmente, para actuar localmente*. Esta idea puede suponer un problema derivado de la falta de comprensión por parte de un número considerable de personas del significado de globalización, así como un cuestionamiento acerca de la presencia de la descentralización en el territorio. El discurso puede encontrar otra crítica, relacionada con priorizar la apropiación de la tierra y los recursos naturales si se hace un cuestionamiento respecto del modelo de desarrollo que se implementa; modelo que implicaría concebir los recursos naturales como fuente de desarrollo del país, pero al mismo tiempo negarlos como derechos a la gente.

Un ejemplo de lo anterior y de la expectativa de los campesinos por encontrar respeto por sus derechos, tiene que ver con las consecuencias del cambio climático generadas en su territorio, porque ellos conservan una relación especial de antaño con la tierra y con los recursos naturales. Cuando esa relación es afectada por el modelo aludido, se perjudica de manera considerable la propiedad, la supervivencia económica, las condiciones de vida, las costumbres, la historia y las oportunidades de la comunidad, lo que pone en peligro su dignidad, identidad y definición como campesinos.

Después de exponer los interrogantes mencionados y sin olvidarlos, resulta imperioso reiterar los derechos que asisten a los campesinos, dentro de los cuales se puede mencionar un trato digno y sin discriminación, respeto de conocimientos tradicionales, acceso a medios de producción, a la justicia y la participación ciudadana. Respecto de estos derechos no debe desconocerse la necesidad por eliminar la discriminación cultural que se genera en las pequeñas cosas, comprender que los conocimientos tradicionales no son exclusivos de ciertos grupos étnicos y aceptar que el derecho a la justicia materializa a todos los anteriores.

En cuanto a la participación es fundamental señalar que ésta encierra otros derechos como el de la información y más si se hacen cuestionamientos

frente a un modelo de desarrollo, el cual depende precisamente de un Estado que garantice a toda la población el acceso a la información. La eficiencia en la participación ciudadana y el empoderamiento de los campesinos, dependen claramente de la información disponible. Es por ello que la mayoría de los instrumentos internacionales sobre medio ambiente señalan el deber para los Estados parte de suministrar información pública a todos sus ciudadanos en la toma de decisiones ambientales. El principio 10 de la Declaración de Río constituye un ejemplo importante de lo mencionado, toda vez que establece el derecho a acceder a la información como imprescindible para efectivizar el derecho de los individuos a participar en procesos políticos y sociales en los que se solventan asuntos que les conciernen.

Es de esta manera que al comprender la información como un presupuesto de los mecanismos de participación, deviene ilógico consentir las numerosas situaciones en las cuales los campesinos no son informados, satisfactoriamente, acerca de proyectos que pueden afectarlos y respecto de los cuales debería consultárseles con las mismas garantías y formalidades con las que se desarrolla el mecanismo de consulta previa con las comunidades indígenas.

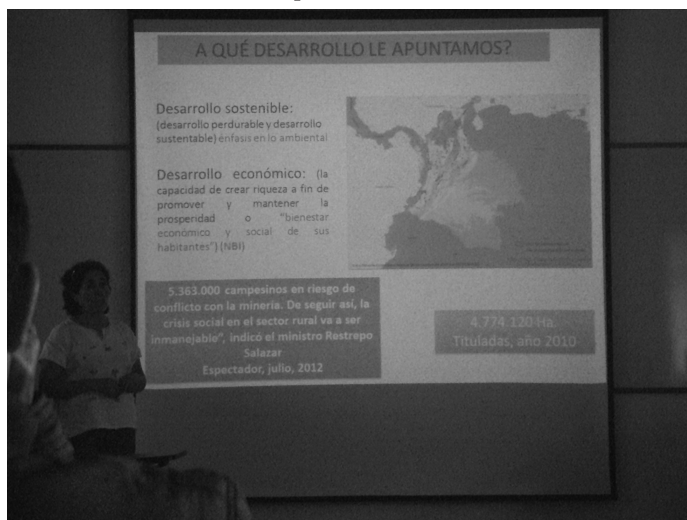
b. Las propuestas de los campesinos

Son demasiadas las tareas y los retos que tienen el Estado, las autoridades ambientales y la sociedad, para incluir a los campesinos en la toma de decisiones ambientales frente a temas que puedan perturbarles. Es así, como deben desarrollar una participación derivada en acciones compartidas, donde los campesinos puedan proponer, actuar y ser controvertidos.

El Estado debe considerar el derecho a la justicia en cada una de sus actuaciones para asegurar otros derechos como el de la participación ciudadana. Necesita igualmente, hacer un llamado a la sociedad para dejar de lado la concepción del campesino como sujeto pasivo e ignorante y se dé paso a su dignificación e inclusión en procesos decisorios, partiendo del reconocimiento del aporte derivado de las relaciones de aprovechamiento de los recursos naturales. Las tareas pendientes requieren concebir como retos: comprender la participación como herramienta para la resolución de conflictos ambientales, realizar capacitaciones para fortalecer las habilidades de las comunidades frente al cambio climático, apoyar a las autoridades en lo concerniente a las iniciativas campesinas, reforzar los procesos de participación campesina, incluir en la gestión de forma obligatoria a los campesinos, lograr una arti-

culación institucional, contar con voluntad política, aprender a escuchar a la comunidad, mejorar las relaciones entre los distintos actores ambientales, reformular los lenguajes utilizados en las pláticas abiertas, entre otros.

Teresa Alvarado, lideresa campesina en el taller del 4 de octubre de 2012



Capítulo III

El papel de las autoridades ambientales en la resolución de los conflictos: Un enfoque desde los derechos humanos

Leonardo Güiza^{*}
Rodolfo Gutiérrez^{**}

Introducción

La presión que se ejerce sobre los recursos naturales motivada por los intereses económicos de particulares aunados a las necesidades de desarrollo de los Estados tiene el enorme potencial de suscitar diferentes tipos de expectativas entre las personas afectadas, bien sea porque comulgan con las oportunidades de progreso o porque, por el contrario, ven menoscabados sus derechos individuales y colectivos. Por ello, el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados. El Estado debe garantizar el acceso adecuado a la información sobre los impactos al medio ambiente “incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar

* Abogado y biólogo, Msc. en Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá (España), Msc. en Derecho Ambiental Industrial de la Universidad de Poitiers (Francia). Profesor de carrera académica de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Colombia). Grupo de Investigación en Derechos Humanos (Categoría A1, Colciencias). E-mail: leonardo.guiza@urosario.edu.co

** Consultor en Desarrollo Internacional, LLM en Derecho, Birbeck, Universidad de Londres, BSc. en Política Social y Sociología, Universidad Metropolitana de Londres. E-mail: rodolfo.gutierrez@hotmail.co.uk

en los procesos de adopción de decisiones” (Declaración de Río, Principio 10), ya que en cierta medida cualquier decisión que se tome podría influir en sus actuales condiciones de vida y bajo ciertas circunstancias, en su propia subsistencia.

Es así como por mandato de la Constitución, las autoridades ambientales, guardianas de la administración de los recursos naturales, son las que tienen el poder para tomar las decisiones finales sobre las situaciones que presentan a los ciudadanos diversas inquietudes y expectativas frente a una circunstancia que puede menoscabar las condiciones del medio natural y por tanto, tienen el deber de facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos disminuyendo y removiendo todo tipo de restricciones y barreras, además de proporcionar el acceso efectivo a los procedimientos administrativos. De aquí el valor de establecer un marco de acción y buenas prácticas que permita a las autoridades ambientales garantizar la participación en estos procesos y lograr así decisiones más acertadas, legitimadas por el consenso social y con mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos (Betancor, 2001).

Para establecer este marco de acción y buenas prácticas en materia de resolución de conflictos ambientales, a través de este capítulo se establecerán, en la primera parte, los mecanismos de actuación administrativa que tienen las autoridades ambientales para la resolución de conflictos y, en la segunda parte, se propondrá un enfoque de derechos humanos que servirá de guía en cada uno de estos mecanismos para garantizar su efectividad y la materialización de los derechos-deberes que los sustentan.

1. Mecanismos de actuación administrativa para la resolución de conflictos ambientales

1.1. La participación ciudadana ante la administración en temas ambientales

Después de los desastres ambientales de las últimas cuatro décadas se ha demostrado que las decisiones que afectan el medio ambiente no pueden quedar exclusivamente en manos de quienes poseen los conocimientos técnicos. Esto se debe a que es dudoso que se pueda hablar hoy en día de un monopolio del conocimiento en una sociedad esencialmente pluralista y en la que son patentes las incertidumbres de carácter científico, principal motivo

del principio de precaución (Velásquez, 2003), de aquí que hoy en día no se pueda hablar de una decisión legítima que comprometa un potencial impacto ambiental que no involucre la participación ciudadana. Como ha anotado Betancor (2001), ante la ausencia de la verdad científica, debe identificarse la verdad social, partiendo, en todo caso, de unos indicios científicos como base de la decisión que se adopte; ante la ausencia del absoluto científico solo cabe el relativismo social.

Esta participación tiene carácter dual de derecho-deber (Andaluz, 2006) y para el tema ambiental, debido a la complejidad de sus problemas, demanda la concertación de esfuerzos de los diferentes interesados en aras de un objetivo común (Bell y MacGillivray, 2006): la conservación y defensa del medio ambiente.

En vista de lo anterior, uno de los ámbitos donde por tradición ha existido mayor interés en la participación ciudadana es precisamente en el tema ambiental. Esto se explica, desde la perspectiva de los ciudadanos, gracias a las implicaciones sociales de los impactos ambientales, al gran número de personas que se ven afectadas por un daño y a la titularidad común de los elementos que lo componen considerados como *public good* y *common pool resources* (Mirosevic, 2011).

Adicionalmente, otra causa que justifica la nutrida participación en asuntos ambientales es la profusa normatividad nacional e internacional que promueve, protege y garantiza el ejercicio de la participación ciudadana en este tema, la cual atribuye a los ciudadanos amplias posibilidades de intervención en las decisiones que toman las autoridades ambientales.

De esta manera, el ejercicio de la participación ciudadana constituye una concreción del principio de cooperación de los ciudadanos con las autoridades ambientales, puesto que en ocasiones la acción de éstas resulta insuficiente para la tutela efectiva del ambiente, de modo que corresponde a la ciudadanía un activo rol de colaboración en dicha función de interés público (Mirosevic, 2011; Dieguez y Cureau, 2008).

Sin embargo, estas garantías de materialización del derecho a la participación en temas ambientales son relativamente novedosas en la legislación colombiana ya que, si bien la normatividad ambiental enunciaba que la máxima participación social era necesaria para lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables (Decreto 2811 de 1974, artículo 2°), no es sino a

partir de la Constitución Política de 1991 que se establecen verdaderos mecanismos efectivos para lograr la materialización del derecho a la participación en asuntos ambientales.

Efectivamente, antes de la expedición de la Constitución de 1991 en Colombia existían pocas herramientas jurídicas que propiciaran la participación de la ciudadanía en la protección del medio ambiente. De igual manera, el contexto político generado por la anterior constitución (expedida en 1886) tampoco ofrecía espacios democráticos ni garantías suficientes para que las personas pudieran iniciar acciones en defensa del medio ambiente (Valencia, 2007).

Es así como, a partir de la Constitución actual, los derechos de los ciudadanos dejaron de ser meros derechos formales y se convirtieron en exigencias reales, inmediatas y garantizadas con medios materiales y jurídicos ante todos los operadores jurídicos. En el caso particular, desde el preámbulo y el artículo primero, se consagra el carácter participativo y pluralista que enmarca el ordenamiento jurídico colombiano como un Estado social de derecho, lo cual es reiterado por el artículo 2°, donde se establece que entre los fines esenciales del Estado se encuentra el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten”.

De igual forma, la participación en asuntos ambientales también tuvo su consagración explícita en la Carta Política de 1991, ya que en su artículo 79 se consagra el deber del Estado, representado por sus autoridades ambientales, de garantizar la participación ciudadana en las decisiones que puedan afectar el derecho a gozar de un ambiente sano. Esta garantía constitucional se ha venido cumpliendo con múltiples desarrollos legislativos, como la Ley 134 de 1994, de mecanismos de participación ciudadana, la Ley 99 de 1993 del medio ambiente, la Ley 472 de 1998, entre otras.

De esta manera, la participación ciudadana es consagrada como principio y como derecho, no solo para que la ciudadanía forme parte de las decisiones que se tomen sobre el medio ambiente, sino como obligación de los organismos estatales de promover y respetar esta participación, sin la cual hoy se hace impensable tratar las cuestiones ambientales (Valencia, 2007).

Entre estos organismos estatales se encuentra la administración o nivel ejecutivo del Estado, que para el caso son las autoridades ambientales y tienen a su cargo tomar las medidas y ejercer las acciones necesarias para manejar en la práctica el Estado y lograr los fines por él perseguidos, conforme a las reglas

generales expedidas por el legislador. En consecuencia, la administración es la actividad consistente en reglamentar o ejecutar la ley (Rodríguez, 1996).

En este orden de ideas, podemos afirmar que las autoridades ambientales, investidas por la Constitución y las leyes como representantes del Estado, en su deber de promover y garantizar la participación de los ciudadanos en temas ambientales, deben tener en cuenta los siguientes componentes de este derecho para garantizar su efectividad:

1. Fomentar la sensibilización de la población en los asuntos ambientales.
2. Involucrar la participación de todos los ciudadanos interesados.
3. Garantizar el acceso adecuado a la información sobre los impactos al medio ambiente, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades.
4. Brindar la oportunidad de participar a los ciudadanos en los procesos de adopción de decisiones.
5. Incorporar y discutir todas las consideraciones de los ciudadanos en los actos administrativos que involucren su participación, con el fin de acogerlas o desestimarlas de manera argumentada en la decisión.
6. En caso de ausencia de certeza científica para tomar decisiones que puedan afectar el medio ambiente se debe atender a la verdad social que se recoge a través de los mecanismos de participación ciudadana, legitimando con ello las decisiones precautorias que se tomen (Razquin, 2005; Betancor, 2001; Fraga, 1995).

Si se tienen en cuenta estos aspectos seguramente se evitaran o mitigaran las posibilidades de que los conflictos ambientales se conviertan en procesos judiciales en los que se pretenda reivindicar la conculcación del derecho a la participación.

Finalmente, cabe señalar que en lo precedente nos hemos referido a una participación funcional del ciudadano, ya que tiene lugar cuando puede intervenir en los procesos que adelanta la administración, pero fuera de los órganos administrativos (participación orgánica). Es decir que el ciudadano no hace parte del órgano que toma la decisión *vr. gr.* la junta directiva de una Corporación Autónoma Regional, sino que interviene en el proceso que se sigue para tomarla. De igual forma, el ciudadano no es un invitado a observar el proceso,

sino que se involucra con sus consideraciones, necesidades y expectativas en el proceso decisorio, pero en ningún momento para desplazar a la administración en la toma de la decisión, sino para influir en ella (Velásquez, 2003).

1.2. El marco jurídico de actuación de la administración frente a los conflictos ambientales

La función administrativa es el conjunto de actividades destinadas a satisfacer los fines del Estado (Constitución Política, artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3), y dentro de estos fines se encuentra el de “facilitar la participación de todos los miembros de la comunidad colombiana en los asuntos que le competen” (Constitución Política, artículo 2). De esta manera, la función administrativa se deriva de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, las cuales impulsan a la administración a procurar al individuo las condiciones para su existencia y, de esta manera, acceder a los diversos beneficios para lograr dicho fin. Por lo tanto, en un Estado social de derecho, la participación ciudadana es una condición para la existencia en sociedad de los administrados (Santofinio, 2003).

De acuerdo con lo anterior, no cabe duda de que la actuación de las autoridades ambientales debe estar guiada por el principio de participación en los asuntos que puedan afectar a los ciudadanos, pero entonces surge la pregunta de cómo se puede iniciar una actuación administrativa para la resolución de un conflicto ambiental. Según el nuevo Código Contencioso Administrativo (artículo 4), la actuación administrativa puede iniciar por tres maneras: en virtud del derecho de petición en interés particular o general, en cumplimiento de una obligación o deber legal y de manera oficiosa.

En cuanto al derecho de petición, cabe rescatar que, de acuerdo a la reciente reforma del Código Contencioso Administrativo que entró a regir a partir del 2 de julio de 2012, se introdujeron varias modificaciones importantes que vale la pena rescatar para el tema que nos ocupa: en primer lugar, de acuerdo con el artículo 13, se crea la presunción legal de que toda actuación que se inicie ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición; en segundo lugar, se instituyeron los procesos orales para la presentación y trámite de una petición ante las autoridades (artículos 5, 15, 21, 35); en tercer lugar se consagra la posibilidad de presentar peticiones ante organizaciones, instituciones privadas y personas naturales para proteger los derechos fundamentales (artículos 32 y 33) y, finalmente, se instituyeron los mecanismos

que dan plena validez y coercibilidad a los derechos de petición presentados por medios electrónicos (artículos 53 al 63).

En cuanto al inicio de una actuación administrativa a través del cumplimiento de una obligación o deber legal, cabe señalar que existen diferentes mecanismos de participación ciudadana que señalan explícitos deberes a las autoridades ambientales para actuar en consideración al legítimo ejercicio que hacen los ciudadanos de estos mecanismos. Sin el ánimo de ser exhaustivos en la descripción de cada uno de dichos mecanismos de intervención ciudadana en sede administrativa, a continuación presentaremos una tabla que resume el mecanismo y menciona la norma que involucra la actuación de la autoridad ambiental:

Tabla. Mecanismos de participación ciudadana y normas que involucran la competencia de la autoridad ambiental

Mecanismo de participación en sede administrativa	Norma que la regula	Naturaleza jurídica	Artículo que vincula la actuación de la autoridad ambiental
Audiencia pública ambiental	Ley 99 de 1993, artículo 72; Decreto n° 330 de 2007.	Derecho a solicitar una audiencia pública cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente y para la cual se exija permiso o licencia ambiental.	Ley 99 de 1993, artículo 72: La audiencia pública será convocada por la autoridad administrativa ante la cual se solicita.
Tercero interviniente	Ley 99 de 1993, artículo 69.	Es un mecanismo de participación y un derecho de cualquier persona sin necesidad de demostrar interés jurídico, para intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.	Ley 99 de 1993, artículo 70. La entidad administrativa competente al iniciar una actuación administrativa ambiental tendrá como interesado a cualquier persona que así lo manifieste.

Continúa

Mecanismo de participación en sede administrativa	Norma que la regula	Naturaleza jurídica	Artículo que vincula la actuación de la autoridad ambiental
Consulta previa	Convenio ort 1691 de 1989; Ley 21 de 1991; Ley 1437 de 2011, artículo 46; Directiva Presidencial 01 de 2010 sobre garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales.	La consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y tribales que busca salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de estos pueblos, así como reconocer y proteger sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e institucionales.	La Ley 1437 de 2011 establece en su artículo 46 la consulta obligatoria: Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar.
Veeduría Ciudadana Ambiental	Ley 850 de 2003.	Es un mecanismo de participación que permite a los ciudadanos o a las organizaciones comunitarias ejercer vigilancia, fiscalización y evaluación sobre la gestión pública que adelantan las autoridades encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato, o de la prestación de un servicio público que pueda afectar el medio ambiente y los recursos naturales.	Ley 850 de 2003, artículo 16. Las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, intervenir en audiencias públicas, denunciar ante las autoridades competentes contravenciones o irregularidades en materia ambiental, entre otras.

Fuente: adaptado por los autores de las Normas que regulan el tema.

Es importante resaltar que en el cuadro anterior no se mencionó el derecho de petición a pesar de ser un importante mecanismo de participación ciudadana en sede administrativa, ya que fue objeto de análisis como una de las formas de inicio de la actuación administrativa.

Finalmente, en cuanto al inicio de la actuación de administración de manera oficiosa hay que señalar que las autoridades ambientales en el área

de su jurisdicción tienen competencia para la evaluación, control y seguimiento de las actividades, proyectos o hechos que puedan causar impactos sobre los recursos naturales (Ley 99 de 1993, artículo 31 numeral 2, 12 y 13). De igual forma, tienen la función de promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables (Ley 99 de 1993, artículo 31 numeral 3). En vista de lo anterior, no habría excusa para que una autoridad ambiental no actúe sin que medie solicitud de un particular en el evento de una afectación a los recursos naturales y que del mismo modo no promueva la participación de la comunidad en la resolución del conflicto ambiental que se pueda suscitar.

1.3. Una actuación administrativa para la resolución de conflictos con enfoque de derechos humanos

Como se ha mencionado, en los temas ambientales confluyen una gran cantidad de conflictos debido a su evidente impacto sobre las comunidades, lo cual exige una importante capacidad institucional de respuesta. En este sentido, las Corporaciones Autónomas y para el Desarrollo Sostenible del país, como representantes del Estado en asuntos ambientales a escala territorial, desde el punto de vista de los derechos humanos, tienen a su cargo principalmente dos deberes que han sido constituidos a través de instrumentos internacionales ratificados por Colombia y la Carta Política de 1991: en primer lugar, un deber de *respeto* por el que se prohíbe al propio Estado violar los derechos y libertades reconocidos en torno a la participación en asuntos ambientales, lo que quiere decir que debe abstenerse de restringirla sin una razón suficientemente justificada. En segundo lugar, un deber de *garantía* que obliga al Estado, por una parte, a adoptar medidas administrativas para evitar y prohibir la violación por terceros del derecho a participar en la toma de decisiones de carácter ambiental que puedan afectar a los ciudadanos y de otra parte, a velar por el disfrute pleno del derecho lo que podría calificarse de programático y que entraña una visión a largo plazo.

Al respecto, la profusa jurisprudencia de las altas cortes sobre temas de participación ciudadana y consulta a grupos étnicos en asuntos ambientales, aunado a la gran cantidad de manifestaciones populares y acciones de hecho contra la realización de proyectos de infraestructura o de explotación de recursos naturales en el país, son notorios indicadores de las dificultades

institucionales que existen para responder de manera adecuada y eficiente a los conflictos ambientales que se presentan en sus jurisdicciones.

El enfoque de derechos humanos corta con anteriores prácticas centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, y las reemplaza por prácticas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos. Esta distinción es clave. Los derechos implican obligaciones. Las necesidades, no. Hablar de derechos implica hablar de quién tiene responsabilidades en relación a esos derechos, profundizar en las causas del incumplimiento de derechos y del irrespeto a uno de los principios fundamentales de los derechos humanos, la participación en asuntos que puedan afectar a los ciudadanos. Por tanto, uno de los objetivos claves de este enfoque es el análisis del grado de cumplimiento y aplicación de los distintos instrumentos para la participación ciudadana en temas ambientales (OHCHR, 2012).

De acuerdo a Sepúlveda et ál. (2012), los principios de los derechos humanos deben ser incorporados y materializados durante el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de las estrategias, mecanismos, instrumentos, sistemas y prácticas de las políticas públicas. En vista de lo anterior a continuación haremos un análisis de los criterios que se deben seguir para orientar la actuación administrativa en la resolución de conflictos ambientales desde un enfoque de los derechos humanos. La metodología de este marco consiste en la aplicación de los principios de la igualdad y no discriminación, (incluyendo la accesibilidad, la adaptabilidad, la aceptabilidad, la suficiencia y una perspectiva de género), como también la participación, la transparencia y la rendición de cuentas en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los sistemas de protección social:

1. *Establecer un marco jurídico e institucional adecuado y adoptar estrategias a largo plazo.* Esto implica que se debe contar con un marco legal adecuado a todos los tipos de conflictos ambientales existentes dentro de un territorio. Se deben evaluar constantemente las políticas públicas a nivel nacional con el objetivo de blindar y proteger principalmente a la persona. Se debe asegurar que la legislación incorpore los derechos de procedimiento no solo en la legislación primaria,

sino también en la secundaria y en los manuales de procedimientos de las instituciones públicas.

2. *Adopción integral, coherente y coordinada de políticas.* La fragmentación y la falta de coordinación entre instituciones y actores aumentan la probabilidad de que las medidas no serán eficaces y que los derechos de las personas que viven en la pobreza sean infringidos (Sepúlveda 2012). Un enfoque de derechos humanos exige que los Estados coordinen sus acciones de una manera integral con el objetivo de mejorar la efectividad y la eficiencia.
3. *El respeto de los principios de igualdad y la no discriminación,* lo cual involucra analizar las causas subyacentes de desigualdad y discriminación y dar prioridad a los miembros marginados de la sociedad. Se deben eliminar las discriminatorias y darle más prioridad a los más vulnerables.
4. *La incorporación de la perspectiva de género.* Las autoridades deben incorporar y poner en práctica una perspectiva de género que permita la participación de la mujer en todos los procesos de diseño e implementación de estrategias y tomar en cuenta su experiencia como mujer. Los canales de participación y rendición de cuentas deben ser de fácil acceso para las mujeres, teniendo en cuenta las estructuras culturales y comunitarias que las impiden participar en igualdad de condiciones. Por ejemplo, las mujeres pueden estar presentes en una reunión de la comunidad, pero los roles de género pueden impedirles expresar sus preocupaciones. Los canales de participación deben diseñarse para hacer frente a estos obstáculos y promover una participación efectiva y significativa de las mujeres.
5. *Cumplir con el principio de accesibilidad.* Los derechos humanos requieren que los mecanismos de participación sean accesibles, se deben remover los obstáculos físicos y administrativos que impidan a los más vulnerables debido a su discapacidad, origen étnico, edad y ubicación geográfica quienes experimentan desventajas en el acceso a los mecanismos de participación. Se deben eliminar las restricciones administrativas las cuales resultan complejas, costosas y muchas veces innecesarias. Los mecanismos deben ser accesibles físicamente. Muchos procesos administrativos también implican conocimiento práctico y lenguaje muy formal y complejo, lo que supone que la in-

formación debe estar accesible en todos los lenguajes utilizados por las minorías, indígenas e inmigrantes. De igual manera, se necesita mejorar los mecanismos de tecnología de información y adecuarlos a las necesidades de los ciudadanos con información clara, verdadera, relevante, completa, actualizada y fácil de entender. Para lograr la materialización del principio de la libre expresión, el cual incluye los derechos de buscar y recibir información del Estado, se deben mejorar las prácticas y establecer mecanismos para responder de manera rápida e integral a las solicitudes de los ciudadanos. También se debe superar la falta de conocimiento y las barreras lingüísticas utilizando métodos para alcanzar a las poblaciones más vulnerables y empoderarlos.

6. *Garantizar la transparencia y el acceso a la información.* El derecho a la participación y al acceso a la información están insertos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho ambiental. El artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos estipula que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin la limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Por otro lado, el artículo 19 (2) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos especifica que “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa, o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.
7. *Asegurar la participación significativa y efectiva.* En este sentido, las autoridades ambientales deben asegurar la participación efectiva de los miembros de la comunidad de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con cualquier medida que pueda afectar su entorno natural. También se debe incorporar la participación en los procesos de concepción, ejecución y evaluación de las decisiones ambientales que puedan afectarlos.
8. *Asegurar el empoderamiento de las comunidades.* Desde una perspectiva de derechos humanos debe existir una estrategia de participación

que fortalezca la cultura y el conocimiento. Muchos mecanismos de participación no están diseñados para cumplir una función de empoderamiento con el objetivo de conseguir control social y ambiental, en vez de eso muchos de ellos solo cumplen una función administrativa. Con el objetivo de reducir los desequilibrios de poder y proteger a los denunciantes, los mecanismos de denuncias deberían incluir diferentes canales, como, por ejemplo, provisiones para presentar denuncias anónimas, protección de la confidencialidad de los denunciantes y provisiones para bajos niveles de lenguaje y conocimiento.

2. Conclusión

La aceleración de los procesos de globalización económica, política y social ha incrementado el número de conflictos ambientales originando presiones sobre los recursos naturales y el medio ambiente. Un enfoque de derechos humanos permite prevenir la degradación del medio ambiente y las violaciones de los derechos humanos, al eliminar las barreras de tipo físico, administrativo, social o tecnológico que pueden restringir la información, la comunicación, y la participación de las personas y comunidades en materia de conflictos ambientales. Si se promueve y se materializa este enfoque se construirá una nueva cultura dentro las instituciones públicas del Estado y se traerá una mayor credibilidad, eficacia y eficiencia en el sector público, al mismo tiempo que se empoderará la gente y se garantizarán los derechos fundamentales de las comunidades afectadas.

Conclusiones sobre el estado actual de la resolución administrativa de conflictos ambientales: Un aporte desde la investigación acción participativa

Beatriz Londoño Toro*



Omar Quiñones Serrano (MADS), Gonzalo Moreno Parra (MADS), Ligia María García (CAS), Rosalba Muñoz Alegría (CRC), Liliana Paz Burbano (CRC), Ana María Rocha (CORMACARENA) Mariela Gutiérrez Rodríguez (CORPOCHIVOR), Zonia Jimena Buitrago (CORPOCHIVOR), Olga Jannet Orjuela (ANM), Medardo Quiroz S. (CSB), Pedro Oviedo (CSB), Alex F. Guerra (CORTOLIMA), Nohora E. Molina (CAR), Víctor Mauricio Villa Restrepo (CORNARE), Uriel Aguilar (EPA), Mariana Gómez (PNN), Laura Osorio (PNN), Luis Ovelio Lugo (CORPORINOQUÍA), Katty Taffur Díaz (CRA) Julio Díaz (ACEPIS), Mangei Varón (CDA), Ligia María del C. García (CAS), Libia Libreros López (CVC), Emilse Bernal Bastidas (CORPOAMAZONÍA), Pablo Rodríguez Rengifo (CORPOAMAZONÍA), Luz Stella Rey Sabogal (SDA Bogotá), Leonardo Güiza Suárez, Lina Muñoz Ávila, Beatriz Londoño Toro (Universidad del Rosario).

* Documento compilado por la autora. Abogada de la Universidad Pontificia Bolivariana. Doctora en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Titular y Directora del Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. E-mail: beatriz.londono@urosario.edu.co

Aspectos metodológicos

Los días 13 y 14 de septiembre y 4 y 5 de octubre de 2012 se realizó el taller denominado “Hacia una propuesta de fortalecimiento institucional de los procesos de participación ciudadana para la resolución de conflictos ambientales” mediante la aplicación de la metodología de investigación acción-participativa, estaba dirigido a funcionarios conocedores de los temas de participación ciudadana de cada una de las autoridades ambientales del país.

Con esta metodología se pretende dar un enfoque de actuación a quien hace la investigación y a los participantes de la misma que permita conseguir el mejoramiento de las prácticas administrativas que responden a los mecanismos de participación ciudadana en torno a los conflictos ambientales que giran alrededor de los tres temas planteados anteriormente en cada una de las autoridades territoriales ambientales. De esta manera lo que se busca es mejorar la práctica en vez de generar conocimientos. La producción y utilización del conocimiento se subordina a este objetivo fundamental. Se busca aprovechar las herramientas jurídicas y las experiencias de actuaciones administrativas surtidas por los funcionarios para efectos de entender cómo se están aplicando y reflexionar sobre la aplicación de un enfoque de derechos humanos y los efectos prácticos de un cambio de pensamiento en procura de este paradigma.

En el primer taller se hizo un diagnóstico que empezó socializando un caso de un conflicto ambiental que traía descrito cada uno de los participantes. Las prácticas administrativas fueron analizadas de manera respetuosa y constructiva con la constante observación de los investigadores. Esta reflexión permitió que los participantes de los talleres, a través de su propia experiencia, la interacción con las experiencias ajenas, el surgimiento de propuestas y las observaciones conjuntas alcanzaran el objetivo de hacer más eficaz la respuesta institucional en torno a los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental que lleve a un mejor tratamiento y resolución colaborativa de los conflictos ambientales.

En el segundo taller se hizo un análisis más profundo de los casos a partir del enfoque en derechos humanos, en el cual estos son concebidos de manera integral, interdependiente y complementaria, superando así clásicas distinciones de generaciones de derechos, en las cuales solo los llamados derechos de primera generación, son derechos fundamentales. Este enfoque se

vale para su materialización de políticas públicas y participación ciudadana, con especial énfasis en la atención de grupos marginados, siendo una guía en la acción e intervención de las autoridades públicas de conformidad con la Carta Política de 1991.

La participación ciudadana con enfoque en derechos humanos es importante ya que genera toda una serie de ventajas para la administración pública y el ciudadano, tales como prevenir futuras confrontaciones o dar soluciones a las mismas, reconocer los problemas y buscar posibles salidas, evitar la corrupción, lograr decisiones más concertadas y consensuadas, establecer de manera conjunta formas de manejo del territorio, etc.

El reto entonces está en romper la brecha entre práctica y teoría, pues el ejercicio les permitirá analizar sus experiencias más significativas en la resolución de conflictos ambientales desde un nuevo enfoque, el de los derechos humanos, y seguramente les representará una forma más estructurada de abordar los nuevos retos que se les presenten en tales temas. En este entendido, los participantes consideramos importante realizar un aporte a manera de conclusión de este proyecto, haciendo las siguientes reflexiones y propuestas para la resolución de conflictos ambientales, con base en la participación y desde un enfoque de derechos humanos.

1. ¿Por qué hoy es urgente la participación?

Entendemos por participación un proceso permanente, continuo, de cambio de largo plazo para la conservación, preservación y uso sostenible de la biodiversidad y la garantía de los derechos ambientales con enfoque de derechos humanos.

Es igualmente un derecho fundamental que debe tomar parte activa en todos los procesos sociales, económicos, ambientales y políticos que modifican, alteran o ponen en riesgo el presente y el futuro de las actuales y próximas generaciones. La participación es incidir en la toma de decisiones en todas las etapas: formulación, inversión, seguimiento, evaluación de planes, programas o proyectos. En la participación la ciudadanía debe ser sujeto de su propio desarrollo.

El principio ético de estos procesos es la solidaridad y debe realizarse conforme a valores como reciprocidad, honestidad, transparencia, compromiso, trabajo colaborativo y propositivo, y así rescatar saberes y tradiciones.

En la participación, el eje es la búsqueda de consenso o de acuerdos con las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones. La base de los consensos la constituyen la deliberación, la comunicación y el respeto democrático.

Estos lineamientos buscan recordar que las autoridades ambientales deben trabajar por el respeto, la protección y la garantía del derecho al ambiente sano con enfoque de derechos humanos y de género, como una herramienta para la búsqueda de solución a los conflictos. La participación debe entenderse como integración social para que se fortalezca la gobernabilidad, es asimismo urgente una tramitación civilista de los conflictos sociales y ambientales.

En el actual proceso abierto de paz hay esperanza: hay esperanza en la restitución de tierras, hay esperanza en el fortalecimiento de las autoridades ambientales y las organizaciones.

2. ¿Cuáles son los principales conflictos ambientales del Sistema Nacional Ambiental?

Como se ha mencionado, la existencia de conflictos no debe ser calificada necesariamente como algo negativo ya que el proceso conflictual puede dar lugar al nacimiento de valiosos aportes para el desarrollo de una sociedad que despliegan herramientas de solución que permiten alcanzar puntos comunes y lograr acuerdos en pro del interés general.

En Colombia los conflictos son diversos y de enorme complejidad, pero gran parte de ellos nacen de un daño o perjuicio ambiental. Según el análisis realizado por las autoridades ambientales presentes en el taller, los conflictos más frecuentes en las regiones se relacionan, en primer lugar, con la explotación de recursos naturales como la minería y la actividad petrolera. En segundo lugar, se evidencia un importante número de conflictos por la realización de obras de infraestructura como vías y puertos. Finalmente, es notorio el número de conflictos ambientales que se presentan por las afectaciones a los recursos hídricos como la degradación de los humedales y la contaminación y usurpación de aguas para consumo humano. Todos estos conflictos se ven agudizados por la presencia del narcotráfico y el conflicto armado interno.

De acuerdo con los participantes en este taller, los conflictos ambientales en Colombia, podrían ser clasificados en las siguientes categorías:

- a) Por el sector de la economía que afecta el recurso natural:
- Sector primario: El que obtiene productos directamente de la naturaleza: sector ganadero, pesquero, forestal, minero, petrolero, etc.
 - Sector secundario: El que transforma materias primas en productos terminados o semi-elaborados: sector industrial, sector energético, sector de la construcción, etc.
 - Sector terciario: También es considerado como sector servicios ya que no produce bienes, sino servicios: sector transportes, sector comunicaciones, sector comercial, sector turístico, etc.
- b) Por el tipo de territorio que afectan
- Territorios de grupos étnicos, como los resguardos indígenas y los consejos comunitarios.
 - Zonas de protección ambiental, como los parques naturales, los humedales, las reservas forestales.
 - Zonas de protección cultural o arqueológica.
 - Zonas urbanizadas.
 - Zonas rurales.
- c) Por recurso natural que afectan, vr.gr. el agua, el aire, la flora, la fauna, el suelo.
- d) Por la licitud o ilicitud de la actividad que afecta los recursos naturales.
- e) Por la presencia o ausencia de grupos armados al margen de la ley.

3. ¿Cuáles son los obstáculos para una garantía integral del derecho a la participación?

A partir de la reflexión en el taller se llegó a la conclusión de que existen diversos obstáculos que impiden o dificultan la actuación administrativa en torno a la resolución de conflictos ambientales y que de una manera u otra terminan vulnerando los derechos humanos de las comunidades afectadas. Entre los obstáculos más significativos se encuentran los siguientes:

- *Sensibilidad institucional.* Falta de sensibilidad y conciencia de los funcionarios hacia el tema de importancia y potencial de la participación en general. En algunos casos se presenta actitud de rechazo o incomodidad por parte de algunos funcionarios frente a los mecanismos de participación.
- *Institucionalidad.* Poca credibilidad de las autoridades ambientales frente a la comunidad. Escepticismo, incredulidad y desmotivación. Las autoridades ambientales son débiles en el poder de convocatoria en las comunidades.
- *Recursos.* Insuficiente asignación de recursos para el tema de participación. No existe presupuesto para asumir los gastos en que incurrir las personas para participar, ni condiciones dignas para la participación. Faltan recursos económicos para la logística y el acceso de toda la población en estos procesos. De igual forma, los grupos de trabajo de participación en las corporaciones son aún débiles.
- *Conflicto armado y orden público.* La presión a la comunidad y el miedo que genera la presencia de grupos armados ilegales por intimidación. Problemas de orden público. El conflicto armado genera temor en las comunidades para la aplicación de los mecanismos de participación. Grave riesgo de manipulación de las comunidades.
- *Educación ambiental.* Falta de aterrizar acciones concretas con la política de educación ambiental.
- *Comunicación.* Falta implementación de estrategias de comunicación. Es muy escasa o inexistente la presencia de medios de comunicación.
- *Empoderamiento de las comunidades.* Dificultades en la representatividad, credibilidad y respaldo de algunos líderes de organizaciones sociales. De igual forma, existen niveles de organización bajos, lo que limita la utilización de mecanismos de participación. Se evidencia falta de representatividad y legitimidad en el reconocimiento de los líderes en las comunidades. Graves problemas de gobernabilidad.
- *Corrupción.* Las autoridades ambientales tienen alto riesgo de permeabilidad a la corrupción.
- *Conocimiento.* Falta de conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana por parte de las comunidades. De igual forma, es débil el acompañamiento institucional para que las organizaciones utilicen los mecanismos de participación.

- *Propensión hacia la judicialización.* Se prefiere la judicialización de los conflictos porque no se confía en la gestión de las autoridades ambientales.
- *Intereses particulares.* En los conflictos ambientales priman los intereses particulares sobre el interés general. Se evidencian en algunos casos intereses económicos o políticos por representantes de la sociedad civil o las instituciones.
- *Reuniones excesivas e ineficaces.* Exceso de convocatorias sin resultados claros y a corto plazo.
- *Directivos distantes de las comunidades.* Los directivos de las entidades son difíciles de abordar por parte de la comunidad.
- *Política pública.* Carencia de Política pública nacional de participación con destinación de recursos que impidan la judicialización de los conflictos.
- *Cultura de la participación.* Los ciudadanos solo participan cuando la situación los obliga a ello porque se afectan sus intereses personales. Hay poca preocupación por lo público. También falta conocimiento de los derechos que se desprenden de la participación y de tolerancia de las opiniones de los otros.
- *Carácter coactivo.* Escaso poder vinculante de las decisiones que se toman en los procesos de participación. En muchos casos solo es un asunto de trámite para llevar a cabo un proyecto. También en algunos casos los acuerdos son incumplidos.

4. ¿Cómo se pueden fortalecer las capacidades institucionales y de las organizaciones para la participación?

Como se pudo apreciar en el ítem anterior, son varios los retos que las autoridades ambientales deben asumir para reivindicar los derechos afectados por una deficiente participación ciudadana en torno a los conflictos ambientales que se presentan en el área de sus jurisdicciones. En vista de lo anterior, a través del taller se aportaron las siguientes propuestas para mejorar la actuación de las autoridades ambientales en este tema:

- *Posicionamiento institucional de la participación.* Superar la visión reducida de la participación, reducir los formalismos y desechar la idea

de equipararla a confrontación y polarización. Ver la participación como una suma positiva, como un proceso continuo y permanente.

- *Estrechar lazos con las comunidades.* El Estado y sociedad civil deben ser socios dinámicos, fortalecidos en la identificación y priorización de los problemas, los procesos de planeación, la toma de decisiones y el seguimiento y control y evaluación de los programas y proyectos. Se debe propender hacia una codecisión.
- *Propiciar la sensibilización social.* Fomentar los espacios de sensibilización y educación en el tema de resolución de conflictos. Sensibilizar, acercar a la ciudadanía a los problemas ambientales de su entorno. Se pueden crear observatorios de conflictos ambientales con las comunidades.
- *Interculturalidad y género en los conflictos ambientales.* Se debe tener en cuenta el tema intercultural y de género para la incorporación de las diferentes perspectivas y formas de ver el mundo en la gestión de las autoridades.

5. ¿Cómo incorporar el enfoque de derechos humanos en la resolución de los conflictos ambientales?

Aplicar un enfoque de derechos humanos en las instituciones que tienen a su cargo el respeto y la garantía del derecho a la participación en asuntos ambientales permite integrar en la función administrativa los principios éticos y legales inherentes a los derechos humanos. Con ello se corta con anteriores prácticas centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria y se reemplazan por prácticas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos. Esta distinción es clave. Los derechos implican obligaciones. Las necesidades, no. Hablar de derechos implica hablar de quién tiene responsabilidades en relación a esos derechos, profundizar en las causas profundas del incumplimiento de derechos y del irrespeto a uno de los principios fundamentales de los derechos humanos, la participación en asuntos que puedan afectar a los ciudadanos. Por tanto, uno de los objetivos claves de este enfoque es el análisis del grado de cumplimiento y aplicación de los distintos instrumentos para la participación ciudadana en temas ambientales. En vista de lo anterior, consideramos que las principales acciones para tener en cuenta dentro los

programas, planes y gestión de las autoridades ambientales con un enfoque de derechos humanos son las siguientes:

- Identificar los derechos, los titulares de los derechos y los responsables de la garantía de los derechos.
- Evitar la exclusión y la discriminación.
- Incluir la perspectiva de género.
- Determinar cómo puede la gestión contribuir a la calidad de vida y la garantía de derechos económicos, sociales y culturales.
- Tener una visión integral de los derechos humanos.
- Integrar a la gestión las demás entidades competentes. Involucrar con responsabilidad y compromiso las entidades que tengan injerencia en la zona de conflicto para que el mecanismo tenga un resultado positivo.
- Gestionar con transparencia y luchar contra la corrupción.
- Tener especial consideración con la población más vulnerable.
- Involucrar a la mujer y a los jóvenes en la búsqueda de solución a los conflictos.
- Buscar el cambio de actitud de la comunidad y las instituciones frente a la disposición para acceder a los mecanismos de participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales.
- Aceptabilidad. La comunidad y las instituciones deben orientar sus acciones a lograr que la participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales es un deber y un derecho que deben ejercer y generar un impacto positivo.
- Adaptabilidad en la toma de decisiones para resolver un conflicto ambiental; se debe tener en cuenta el reconocimiento del entorno social, cultural, económico, político y ambiental.
- Incluir en los actos administrativos de las entidades los derechos humanos como elemento de juicio para tomar decisiones.
- Tener en cuenta los patrones culturales en resolución de conflictos.
- Acompañar las actividades de promoción de derechos humanos de las comunidades.
- Incluir en el plan de educación ambiental un módulo de derechos humanos.

Alabao

María del Socorro Mosquera

La minería en el campo antes era artesanal,
con pico, pala y batea sacábamos el metal.

Salve, salve, salve, salvemos el territorio,
no dejemos que extranjeros se nos lleven todo el oro.

El Estado con su fuerza ha venido a improvisar,
sin una consulta previa, se están llevando el metal.

Del oro de nuestra tierra los campesinos vivían,
porque siempre lo cuidaban para todita la vida.

Todo lo que hemos luchado por defender nuestras tierras,
para que ahora el Estado venga a apoderarse de ellas.

Las mujeres campesinas todas viven de la mina,
quedando todas enfermas, sin ninguna medicina.

Si quieren que les mencione unas de las enfermedades,
es rasquiña en todo el cuerpo e infecciones vaginales.

Como queda el territorio aquel donde trabajamos
Destruído por mucho tiempo y no podemos entrar en él.

Un campesino sin tierra es un barco a la deriva,
que viaja sin rumbo fijo, hasta acabar con su vida.

¿Qué le queda al campesino? Tristeza y desolación
al ver cómo es que se llevan el oro pa' otra región.

Ya los pájaros no cantan, como antes lo hacían,
porque han perdido el bosque allí donde ellos vivían.

Explotación laboral se hace en las mujeres,
no pagan lo que ellas ganan, sino lo que el patrón quiere.

Los niños se encuentran tristes porque ellos están sintiendo,
la deserción escolar por culpa de un mal gobierno.

Metidas en un gran lodo donde van a barequear,
así viven las mujeres para sostener su hogar.

Al gobierno le pedimos cambiar su mentalidad,
que se haga consulta previa para poder trabajar,
que se haga consulta previa para poder trabajar.

Referencias

- Acción popular contra la Nación, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Protección Social, 13001-23-31-000-2003-025588 y 2005-00052 (Juzgado Doce Administrativo de Cartagena 5 de noviembre de 2003).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). Decreto n° 203 de 2003. Decreto por el cual se declara el estado de alerta amarilla en el humedal La Tibanica. Bogotá D.C.
- Alegría, M. A. (2007). (2012) Comisión Mundial del Medio Ambiente, en: <http://aprchile.cl/pdfs/Informe%20Comision%20Presas.pdf>
- Andaluz, C. (2006). *Manual de derecho ambiental*. Lima: Proterra.
- Angarita, C. (M.P.). Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 517 de 1992.
- Arrojo, P. (n.d.). (2012). Aguas, ríos y pueblos, en: <http://www.aguariosypueblos.org/>
- Bebbington, A. y Humphreys Bebbington, D. (2009). “Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú”. Iconos. Quito. *Revista de Ciencias Sociales*. n° 35.
- Bell, S. y MacGillivray, D. (2006). *Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Betancor, A. (2001). *Instituciones de derecho ambiental*. Madrid: La Ley.
- Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.
- Comité Intersectorial para el Proceso Cabildos de Gobernanza del Agua. (2012). *Guía para aproximarse a la metodología, estrategia y actividades para la participación masiva e incidente*. Bogotá: Secretaría Distrital de Ambiente.
- Constitución Política de Colombia. (2012). Bogotá: Legis.
- Corte Constitucional de Colombia (2012). Sentencia de Tutela n° 274 de 11 de abril, M.P. Juan Carlos Henao.

- Corte Constitucional de Colombia (1992). Acción de inconstitucionalidad n° 517 de 15 de septiembre, M.P. Ciro Angarita Barón.
- Cruz, J. y Rey, L. (2011). *Informe final Comité Distrital de Humedales*. Bogotá D.C.: Profesionales Oficina de Participación, Educación y Localidades SDA.
- DAMA, Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente. (2000). *Historia de los humedales de Bogotá*. Bogotá D.C.
- DAMA, Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente. (2006). *Política de Humedales del D.C.* Bogotá D.C.
- Declaración de Río. (1992). Conferencia de las Naciones Unidas para el medio ambiente y el desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil.
- Defensoría del Pueblo. (2005). Resolución Defensorial n° 35, en: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial35.pdf>
- Diario ADN. “Minería ilegal, otra fuente de recursos para armados. Estudio señala que bandas paramilitares y guerrilla controlan el negocio”, 14 de octubre de 2012. En: Seminario Identificación, Manejo y Resolución de Conflictos Ambientales, Ministerio del Medio Ambiente, ICES y Universidad Colegio Mayor del Rosario, Bogotá 2001.
- Diario ADN. “Centro Internacional de Toledo para la Paz sobre la minería ilegal en Colombia”. Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2012.
- Díaz, J. (2012). Conferencia: “Presentación de la problemática de la Ciénaga Grande de Santa Marta”. En: Talleres “Hacia una propuesta de fortalecimiento institucional de los procesos de participación ciudadana para la resolución de conflictos ambientales”. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Dieguez, M. y Cureau, S. (2008). *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Fernández, A. (2007). *En paz, conflicto y sociedad civil en América latina y en el Caribe. Conflictos, vulnerabilidad y manejo de recursos ambientales y energía en la región del Caribe*. Buenos Aires: Icaria.
- Fonseca, C., González, A. y Falla, E. (1998). *Ambiente para la Paz Congreso Nacional Ambiental Hacia una agenda ambiental para la paz en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Medio Ambiente, CORMAGDALENA.
- Fraga, J. (1995). *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: Bosch.
- Horta, A.; Rincón, A., Vergara, C., Osorio, L., Santacruz M., Rodríguez M., Durranze M; Gómez, M., Navas, P. y Méndez, O. “Participación Social – Dirección General. Parques Nacionales Naturales de Colombia”. En: *Avances y aportes conceptuales y metodológicos para la construcción e implementación de*

- Estrategias Especiales de Manejo (eem) en el ordenamiento ambiental de las áreas protegidas en situación de traslape con resguardos indígenas, en superposición con territorios indígenas o en relación/colindancia con comunidades afrocolombianas*". Documento de Trabajo Interno, *sf*.
- Ley 99 de 1993. Recuperado de: www.secretariassenado.gov.co el 18 de septiembre de 2012.
- Londoño, B. (2001). "Judicialización de los conflictos ambientales. Algunas reflexiones dirigidas a las autoridades ambientales". En: *Seminario Identificación, Manejo y Resolución de Conflictos Ambientales, Ministerio del Medio Ambiente*. Bogotá: ICES y Universidad del Rosario.
- Lora, A., Muñoz, L. y Rodríguez, G. (2008). *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia*. (1ª ed.) Bogotá D.C.: Publicaciones ILSA.
- Méndez, O., Vergara C., Rodríguez M., Rincón, Á., Santacruz M. (2010) "Lineamientos generales para el desarrollo de las Estrategias Especiales de Manejo en el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia". Bogotá: Área de Participación Social, Parques Nacionales Naturales.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución n° 157 de 2004. A través de la cual se establece que las autoridades ambientales deben elaborar los Planes de Manejo Ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción.
- Ministerio del Medio Ambiente, Oficina Asesora de Educación Ambiental, Participación Ciudadana y Población y Corporación Ecofondo, (1998). *Conflictos Ambientales y Participación Ciudadana. 12 Estudios de Caso en las Regiones Colombianas*, Bogotá: Ministerio de Medio Ambiente.
- Mirosevic, C. (2011). "La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley n° 20.417". En: *Revista de Derecho* de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso n° 36. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Muñoz, L. y Rodríguez, G. (2009). *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. (1ª ed.). Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales. (1998). "Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales". Santiago de Chile. Recuperado el 26 de agosto de 2012. En: <http://www.olca.cl/oca/informes/texto008.htm>

- OHCHR (2012). *Human Rights and Environment*. Recuperado 29 de septiembre de 2012. En: <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/Join-tReportOHCHRandUNEPonHumanRightsandtheEnvironment.pdf>
- Palacio, G. (2002). “Notas sobre la noción de conflicto ambiental: ¿un nuevo matiz en el análisis histórico?”. En: *Repensando la naturaleza*. Bogotá: Universidad Nacional sede Leticia.
- Política de Participación Social en la Conservación (2001). Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Bogotá D.C.
- Razquin, J. (2005). “El Convenio de Aarhus: Consecuencias de su ratificación por España”. En: XV Actualidad Jurídica Aranzadi nº 670.
- Real Academia de la Lengua. (2012). *Diccionario de la Lengua Española*. 23ª edición. En: www.rae.es
- Rey, L. (2006). *Informe de la gestión adelanta en cumplimiento del Decreto n° 203 de 2003*. Bogotá D.C.: Secretaría Distrital de ambiente, Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad.
- Rincón, A. (2011). “Lineamientos generales en materia de normatividad y procesos institucionales de la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia para el desarrollo de buenas prácticas en torno a los derechos de los pueblos indígenas”. Bogotá: Área de Participación Social, Parques Nacionales Naturales.
- Rodríguez, L. (1996). *Derecho administrativo*. Bogotá: TEMIS.
- Rodríguez, M. (2011). “Acciones, políticas, medidas a favor de las comunidades afrocolombianas negras, raizales y palenqueras y la Política de Participación Social en la Conservación”. Bogotá: Área de Participación Social, Parques Nacionales Naturales.
- Santofimio, J. (2003). *Tratado de derecho administrativo*. T. I. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Santos, J. Presidente República de Colombia. (2012). Palabras para la instalación de la VI Cumbre de las Américas en Cartagena.
- Santuario de Fauna y Flora Ciénaga Grande de Santa Marta. Recuperado el 15 de octubre de 2012, en: <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.010402>
- Secretaría general Convención de Ramsar sobre los humedales, Sobre la convención de Ramsar. Recuperado el 15 de octubre de 2012, en: http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-about-about-ramsar/main/ramsar/1-36%5E7687_4000_2__

- Sepulveda M, et ál. (2012). Ministry for Foreign Affairs of Finland. The Human Rights approach to Social Protection. En: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf>
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. 20 de Septiembre de 2001. Acción popular n° 254. Humedal Córdoba.
- Valdelamar, B. (2004). *Agenda de trabajo comun y permanente para el mercado de Bazurto*. Cartagena: Universidad del Norte.
- Valencia, J. (2007). *Estado ambiental, democracia y participación ciudadana en Colombia a partir de la Constitución de 1991*. Manizales: Universidad de Caldas.
- Valencia, J. (2010). “Resolución de los conflictos ambientales en el marco del estado social de derecho”. En: *Revista ideas ambientales*, ed. 2.
- Velásquez, C. (2003). “Participación ambiental: Mecanismos establecidos por los Estados español y colombiano para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales”. *Revista de Derecho*, Universidad del Norte n° 20.
- Viceministerio de Ambiente, Oficina de Educación y Participación y Corporación ECOFONDO. (2004). *Resolución de Conflictos Ambientales: Metodología y estudios de caso en el Caribe Colombiano*, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible.
- Wilches, G. (1998). *Ambiente para la paz. Congreso Nacional Ambiental Hacia una agenda ambiental para la paz en Colombia*. ECOFONDO, Magdalena: Ministerio de Medio Ambiente, CORMAGDALENA.
- Zuleta, E. (1980). “Elogio de la Dificultad”. Conferencia brindada al recibir su título honorífico Doctor Honoris Causa en Psicología de la Universidad del Valle. En: www.utp.edu.co/rectoria/documentos/el-elogio-de-la-dificultad.pdf.

Este libro fue compuesto en caracteres Adobe Caslon Pro
11.5 puntos, impreso sobre papel propal de 70 gramos y
encuadernado con método Hot Melt, en el mes de diciembre
de 2012, Bogotá D. C., Colombia
Multi impresos Ltda.



Conflictos ambientales en Colombia. Retos y perspectivas desde el enfoque de DDHH y la participación ciudadana se articula en tres partes: en la primera se realiza un panorama de conflictos ambientales en las diferentes regiones naturales del país desde la perspectiva de la participación ciudadana.

En la segunda se exponen las diferentes reflexiones de las autoridades ambientales locales y de las organizaciones sociales sobre los conflictos ambientales desde el enfoque de los derechos humanos. En la tercera, se hace un análisis de las competencias de las autoridades ambientales en torno al derecho a la participación cuando se presentan conflictos ambientales desde el enfoque de los derechos humanos.

Dada la complejidad de los conflictos ambientales que tienen las diversas regiones del país y sus repercusiones ambientales y sociales, es necesario promover esfuerzos conjuntos con las universidades, los institutos, las organizaciones sociales y las autoridades ambientales realizando encuentros y generando reflexiones conjuntas acerca de los desafíos, retos y oportunidades en búsqueda de resolución civilista de los mismos. Por ello se espera que esta publicación logre constituirse en una herramienta de trabajo concreta que sirva de guía a las autoridades ambientales, las organizaciones sociales y la ciudadanía para abordar, entender y resolver los grandes desafíos que se tienen que afrontar cotidianamente en el país.



MinAmbiente
Ministerio del Ambiente
y Desarrollo Sostenible

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**