

POLICY BRIEF
8-2020

Democracia
ambiental, consultas
populares y
la paz territorial
en Colombia

María Cecilia Roa García
Kristina Dietz



Autoras/investigadoras

María Cecilia Roa

Profesora asistente del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, de la Universidad de los Andes, Colombia. Sus temas de investigación confluyen alrededor de la ecología política del agua y la democratización y justicia ambiental. Contacto: mc.roag@uniandes.edu.co

Kristina Dietz

Doctora en ciencias políticas por la Universidad de Kassel, Alemania. Sus áreas de trabajo son: políticas ambientales; ecología política; conflictos por tierra y minería; democracia y movimientos sociales. Contacto: kristina.dietz@uni-kassel.de

Este Policy Brief fue apoyado y patrocinado
por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz
- CAPAZ

Corrección de estilo

Dalilah Carreño

Diseño y diagramación

Leonardo Fernández

Imagen de portada

<https://www.flickr.com/photos/benbowes>

Bogotá, Colombia, noviembre de 2020

Periodicidad: cada dos meses

ISSN: 2711-0346

En diciembre de 2019, en el marco del paro nacional, el Gobierno colombiano propuso ratificar el Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental. El 4 de marzo de 2018, había culminado la negociación del texto de este Acuerdo en el municipio de Escazú, Costa Rica, entre veinticuatro países de América Latina y el Caribe. Este Acuerdo Regional busca llevar a la práctica el principio 10 de la Declaración de Río (Naciones Unidas, s. f.) sobre el medioambiente y el desarrollo, que propone garantizar los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, con el fin de asegurar el derecho a un ambiente sano y sostenible. El Acuerdo Regional insta a los países firmantes a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, garantizar mecanismos de participación del público para consensuar sobre decisiones que tengan o puedan tener impactos significativos sobre el medioambiente, promover la participación del público frente a asuntos que afectan el medioambiente como el ordenamiento territorial, y realizar esfuerzos para identificar y apoyar personas o grupos en situaciones de vulnerabilidad con el fin de involucrarlos en estos mecanismos de participación (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2018).

Lejos de estar discutiendo el contenido del Acuerdo Regional y la manera como puede llegar a ser una herramienta para lograr avances en materia de participación ambiental, el Gobierno colombiano hasta ahora lo ha usado para tratar de apaciguar el movimiento social y el sector de las ONG que exigen el restablecimiento de todo el potencial democratizador de los mecanismos de participación que ya están incorporados en la Constitución y la ley. Ante la presión social, fue

claro que anunciar la ratificación de un acuerdo de democracia ambiental podía representar réditos políticos coyunturales que compensaban la evidente contradicción con el abierto rechazo de los últimos gobiernos a la democratización ambiental. En julio del 2020, el Gobierno pasó el texto del Acuerdo Regional al Congreso para su aprobación con mensaje de urgencia. Sin embargo, su eventual ratificación no garantizará, pues no lo contempla, que los mecanismos de participación que se diseñen estén abiertos a incorporar las decisiones de las personas sobre los ecosistemas directamente afectados por actividades asociadas al modelo de desarrollo basado en el extractivismo.

Para alzar su voz y exigir su derecho a participar en decisiones acerca de actividades extractivistas en sus territorios, comunidades rurales de Colombia, al igual que de otros países de América Latina, han recurrido a los mecanismos democráticos de participación para repolitizar el ambiente en los últimos años. Un mecanismo de democracia directa que ha sido particularmente importante en este contexto es la *consulta popular*. En Perú, Argentina, Guatemala, Colombia, Ecuador y El Salvador, más de 100 consultas populares fueron realizadas desde el año 2002, y todavía muchas están en trámite (Walter y Urkidi, 2017; Dietz, 2019). Un caso reciente a nivel regional es la consulta popular en el cantón de Girón, en Ecuador, realizada el 24 de marzo de 2019, en la que la mayoría de los votantes dijo "No" a la minería de oro en el páramo de Quimsacocha (Acosta, 2019). En Colombia se realizaron 10 consultas populares y dos consultas autónomas entre 2013 y 2019. La mayoría de las consultas contaron con una participación del electorado por encima del umbral (33 %), y como resultado se obtuvo que más del 90 % de



los asistentes votaron en contra de un proyecto minero en específico o de la minería en general.

Sin embargo, estos contundentes resultados muchas veces no han sido reconocidos por los Gobiernos nacionales ni por las empresas multinacionales, pues argumentan que la minería es un sector de interés público y nacional y, por tanto, las decisiones al respecto deben ser tomadas por el Estado y sus entidades nacionales (ministerios, agencias de minería) y no por entidades municipales o por el pueblo. En este contexto en muchos países de América Latina, especialmente en Colombia, las consultas populares sobre actividades extractivistas han causado conflictos entre Gobiernos nacionales, por un lado, y gobiernos locales y movimientos ambientales, por el otro. En el fondo se trata de una disputa sobre la distribución del poder entre diferentes instancias del Estado, pero el aspecto central que subyace a este tipo de conflictos radica en la legitimidad y la legalidad de la democracia ambiental y la participación democrática en temas relacionados con el extractivismo, el desarrollo y la paz territorial.

En este sentido, en el presente *Policy Brief* nos concentramos en la disputa sobre las consultas populares como mecanismo clave de democracia ambiental en Colombia. Nuestro objetivo es destacar el potencial transformador de la democracia ambiental, particularmente de las consultas populares, su importancia para lograr una paz territorial y los desafíos que plantea. El análisis se basa en investigaciones empíricas que ambas autoras realizamos desde 2015 acerca de la movilización de consultas populares en distintas regiones de Colombia. Además, hacemos referencia a debates que surgieron en el contexto de un seminario-taller que realizamos el 15 de marzo de 2019 en Bogotá¹, denominado Consultas Populares y el Futuro de la Democracia Ambiental. Participaron representantes y líderes y lideresas de más de sesenta iniciativas de todo el país para realizar consultas populares, además de personas de la academia y de la sociedad civil expertas en democracia ambiental. El taller se centró en las siguientes preguntas: ¿Qué

significa democracia ambiental y paz territorial desde las experiencias locales? ¿Qué papel cumplen las consultas populares en la construcción de democracia ambiental y paz territorial? y ¿Qué estrategias son importantes o necesarias para fortalecer la democracia ambiental y la paz territorial?

Este documento describe las características de las consultas populares como mecanismo de democracia ambiental, su activación a escala municipal en los últimos años para decidir sobre actividades extractivas y la respuesta ambivalente del Estado. Le sigue una reflexión sobre la relación entre democracia ambiental y paz territorial en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en el año 2016 y, finalmente, se presentan los resultados del debate con los movimientos sociales sobre los conceptos enunciados. Se concluye con algunas recomendaciones sobre la forma en que debe orientarse el debate sobre la democracia ambiental.

Consultas populares y democracia ambiental en Colombia

En Colombia las consultas populares están ancladas a la Constitución de 1991 (arts. 103-106) como medio de participación democrática directa. Su uso es regulado por la ley nacional de participación (Ley 134 de 1994, arts. 50-57 y la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana 1757 de 2015). Además, en relación con las políticas de descentralización de los años noventa, la ley de municipios (Ley 136 de 1994, art. 33) otorgó a los entes territoriales una autonomía política amplia que les permite hacer consultas populares sobre proyectos que puedan potencialmente afectar el uso de la tierra y perjudicar el medioambiente, incluyendo proyectos de minería, explotación de petróleo y gas. Hasta julio de 2015 solo podían proponer consultas los alcaldes y las alcaldesas, pero con la Ley 1757 de 2015 se estableció la posibilidad de realizar consultas populares de iniciativa ciudadana por medio de la recolección de firmas. Independientemente de quién inicie las consultas a nivel local, estas tienen que pasar por el Concejo Municipal. En esta instancia se decide, con una mayoría sencilla, si una consulta debe organizarse o no.

Para la validez de una consulta popular es condición indispensable que participe una tercera parte del censo electoral (33 %). Sus resultados son vinculantes, es decir, si la población de un municipio

¹ A este taller asistieron representantes de más de sesenta movimientos locales en Colombia que activaron consultas populares en los últimos años, investigadores e investigadoras de la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad El Bosque, Dejusticia; abogados y abogadas y representantes de organizaciones de la sociedad civil. El encuentro fue cofinanciado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ y la Fundación Heinrich Böll.



aprueba una consulta, los gobiernos locales están en la obligación de adoptar medidas para hacer efectiva la decisión consultada.

Aunque en Colombia las condiciones legales para llevar a cabo consultas populares existen desde los años noventa, el mecanismo empezó a tener mayor importancia a partir del 2006 con la consulta popular de Nemocón, Cundinamarca, respecto a la ubicación de un basurero regional, y principalmente desde julio de 2013, cuando en el municipio de Piedras, Tolima, se realizó la primera consulta relacionada con el proyecto de minería de oro La Colosa. Medio año después, en diciembre de 2013, se realizó la primera consulta popular por explotación de petróleo en el municipio de Tauramena, Casanare. Después de conocer los resultados en Piedras y Tauramena, varias organizaciones de diferentes municipios se movilizaron por medio de consultas populares entre el 2014 y el 2016.

En algunos casos las empresas o las asociaciones mineras iniciaron procesos legales para detener el curso de las consultas, alegando que se estaban violando derechos fundamentales como el derecho

al trabajo y a la propiedad privada, o cuestionando la constitucionalidad de la pregunta formulada. Este fue el caso de una consulta popular en el municipio de Pijao, Quindío, que fue prohibida en marzo de 2015 por la supuesta inconstitucionalidad de la pregunta planteada. Como reacción a esta decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, una residente de Pijao interpuso una tutela, argumentando que la imposibilidad de participar en la consulta violaba su derecho a la participación ciudadana. Debido a que los tribunales locales negaron la tutela, el caso se llevó a la Corte Constitucional, y en agosto de 2016, mediante la sentencia T-445 de 2016, la Corte dictaminó que los gobiernos locales y regionales estaban autorizados para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medioambiente en sus jurisdicciones, aunque fuera prohibida la minería por medio de la consulta popular (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-445 de 2016).

La sentencia T-445 de 2016 impulsó aún más consultas populares; entre febrero y octubre de 2017, siete consultas por minería y explotación de petróleo fueron llevadas a cabo exitosamente a nivel municipal y, en el 2018, se hicieron dos más (tabla 1).

Tabla 1. Consultas populares por minería/petróleo en Colombia, en el periodo julio de 2013 - agosto de 2019.

N.º	Municipio, Departamento Caso: proyecto(s)	Fecha de votación	Resultados
1	Piedras, Tolima Oro: La Colosa; AngloGold Ashanti	28 de julio, 2013	Participación: 58,9 % Contra la minería: 98,8 %
2	Tauramena, Casanare Petróleo: Odisea 3D; Ecopetrol	15 de diciembre, 2013	Participación: 34,0 % Contra la minería: 96 %
3	Cabrera, Cundinamarca Hidroeléctrico	26 de febrero, 2017	Participación: 43,5 % Contra la minería: 97 %
4	Cajamarca, Tolima Oro: La Colosa; AngloGold Ashanti	26 de marzo, 2017	Participación: 38,6 % Contra la minería: 97,92 %
5	Cumaral, Meta Petróleo: Llanos 69; Mansarovar Energy	4 de junio, 2017	Participación: 48,8 % Contra la minería: 97 %
6	Pijao, Quindío Metales: sin proyecto específico	9 de julio, 2017	Participación: 44,28 % Contra la minería: 97,76 %
7	Arbeláez, Cundinamarca Materiales de construcción: sin proyecto específico	9 de julio, 2017	Participación: 49,32 % Contra la minería: 98,5 %
8	Jesús María, Santander Carbón/caliza: sin proyecto específico	17 de septiembre, 2017	Participación: 53 % Contra la minería: 97,1 %
9	Sucre, Santander Carbón/caliza/minerales: Luciana; Llano Minas	1 de octubre, 2017	Participación: 52,09 % Contra la minería: 98,9 %
10	Fusagasugá, Cundinamarca Fracking/minerales: sin proyecto específico	21 de octubre, 2018	Participación: 37,6 % Contra la minería: 99,2 %
11	San Lorenzo*, Nariño Oro: Mazamorra Gold; Gran Colombia Gold	25 de noviembre, 2018	Participación: 53,5 % Contra la minería: 98,5 %
12	Mercaderes**, Cauca Minería metálica e hidrocarburos	3 de agosto, 2019	Participación: 46,7 % Contra la minería: 99,4 %

Nota: *Consulta autónoma, **Consulta popular legítima y autónoma.

Fuente: elaboración propia.



Ya a partir de finales de 2017, las consultas empezaron a ser bloqueadas desde la Corte Constitucional, algunas secciones del Consejo de Estado y desde el Ministerio de Hacienda mediante una reversión sin precedentes de los avances jurisprudenciales y constitucionales antes logrados. Los dos hitos más importantes de esta nueva etapa en la que parece que se pone freno a las consultas populares relacionadas con los proyectos extractivos fueron dos sentencias de la Corte Constitucional: la sentencia su-095 de 2018, que argumenta que las actividades extractivas y los recursos del subsuelo no son competencia de los municipios, y que, por consiguiente, no pueden convocar consultas populares sobre estos temas; y la sentencia C-053 de 2019, que, al declarar inconstitucional el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, revirtió la obligatoriedad de las consultas populares por parte de los municipios cuando algún proyecto de cualquier tipo amenazara con provocar un cambio significativo en el uso del suelo o pudiera transformar las actividades tradicionales de un municipio. Las razones que adujo la corte fueron formales: ese artículo debía formar parte de una ley orgánica de superior jerarquía a la de la ley de municipios, y ciertos asuntos como los mineros son competencia nacional, por tanto, se escapan del ámbito de una consulta municipal.

Frente a estas tres últimas sentencias de la Corte Constitucional, organizaciones de base junto con la Alcaldía de Mercaderes, Cauca, decidieron organizar una consulta popular contra la minería metálica y de hidrocarburos, con recursos propios, siguiendo los pasos del vecino municipio de San Lorenzo, que ya había realizado una consulta autónoma en noviembre de 2018. Se puede decir, entonces, que la experiencia más reciente en Colombia es la “consulta popular legítima y autónoma” de Mercaderes realizada el 3 de agosto de 2019. Participaron casi 6.500 personas en la votación, aun cuando para lograr el umbral se requería una participación mínima de 4.671 votantes. En esta consulta, el 99,46 % de los participantes votó en contra de la minería metálica y de hidrocarburos en su municipio (Registraduría Comunitaria de Mercaderes, 2019). La realización de estas consultas, denominadas por los organizadores “legítimas y autónomas”, y su contundente resultado permiten vislumbrar interpretaciones alternas de la democracia participativa en las que la población local toma una decisión política respecto a su territorio y los impactos directos sobre los medios de vida y el medioambiente de personas y comunidades.

El bloqueo institucional a las consultas populares sobre actividades que transforman los territorios, seguido por la ratificación de un tratado de democracia ambiental, suscitan interrogantes acerca de la manera como se interpreta el concepto de democracia ambiental. Por ejemplo, en los términos del artículo 7 del Acuerdo de Escazú, la participación no requiere ser vinculante, es decir, basta con que se ofrezcan los mecanismos de participación, así sean mecanismos procedimentales como lo han sido las consultas previas (Rodríguez, 2012), para legitimar actividades extractivas rechazadas localmente y para que la información sobre los proyectos sea compartida. El Acuerdo de Escazú, entonces, limita las posibilidades de nivelar el campo de juego entre actores con distintos niveles de poder en los territorios, pues la participación de la población se puede reducir simplemente a conocer información sobre los proyectos extractivos en los territorios.

Retos de la democracia ambiental como elemento constitutivo de la paz territorial

La democracia ambiental entendida como la posibilidad de incidir de manera efectiva y auténtica en asuntos que tienen un impacto en el ambiente y los territorios ha sido un tema central en muchos conflictos y fue un componente importante del proceso de paz en Colombia. Tanto comunidades rurales en las zonas de conflicto como el Estado colombiano buscaron a través del Acuerdo Final abrir espacios de encuentro para construir visiones compartidas de los territorios en disputa. Sin embargo, tal y como sucede con el Acuerdo de Escazú, comunidades y Estado entienden la democracia ambiental de diferente forma.

Las diversas interpretaciones de la democracia ambiental fueron evidentes al finalizar la negociación del proceso de paz en 2016 de cara a las consultas populares. Era claramente contradictorio que el surgimiento de procesos democráticos alrededor del modelo económico y de la defensa del medioambiente en los territorios fuera bloqueado por la institucionalidad local o nacional, cuando lo que se esperaba del proceso de paz era que celebrara el fortalecimiento de la participación política y de las formas democráticas de resolver conflictos. La activación de las consultas populares, y especialmente su auge a partir del 2013 respecto a actividades extractivas, debieron ser vistos como resultados del proceso



de paz. Ante la deslegitimación de actores armados y la dejación de armas por parte de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo), se abrieron nuevos espacios políticos en zonas rurales que permitían el ejercicio de formas no violentas de participación política. Después de décadas de violencia en las zonas rurales, los acuerdos de paz posibilitaron –por lo menos potencialmente– participar sin miedo en la toma de decisiones colectivas sobre el destino de los territorios.

La posibilidad de decidir sobre el modelo de desarrollo en sus territorios era una condición de lo que las comunidades consideraban sería la paz territorial. Y tenían razones para creer esto, pues la participación fue uno de los seis puntos del Acuerdo Final y uno de los supuestos principales de la paz territorial, según como lo señaló el Alto Comisionado para la Paz (Jaramillo, s. f.). Pero lo que empezó a revelarse con el bloqueo a las consultas populares fue que no era una participación amplia y vinculante la que proponía el Estado en su versión de la paz territorial (Le Billon, Roa y López, 2020).

Frente a las más recientes decisiones de la Corte Constitucional que deshacen el largo camino avanzado en materia de profundización democrática en Colombia, se hace necesario analizar el significado de democracia en materia ambiental en el país. Esto es aún más pertinente considerando, por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019) del Gobierno Duque, que busca profundizar el modelo extractivista (Pardo, 2019), y por otro, las crecientes amenazas contra líderes sociales y los homicidios de estas personas que en distintos territorios de Colombia se organizan en defensa de los territorios y del medioambiente (Guerrero, 2019; Global Witness, 2020). La frustración que viven las comunidades en los territorios donde se bloquearon las consultas o donde los resultados fueron demandados por las empresas en los tribunales con fallos a su favor fue también uno de los motivos aducidos por los manifestantes del paro nacional de finales de noviembre de 2019, especialmente por el Movimiento Nacional Ambiental, en el que confluyeron organizaciones sociales de todo el país.

El debate nacional sobre la democracia ambiental y la participación pública en decisiones relativas a proyectos mineroenergéticos de alto impacto en los territorios ha tenido una interesante y progresista evolución en los últimos años. En los inicios del licenciamiento ambiental –antes

de que existiera la ANLA (Autoridad de Licencias Ambientales)–, las licencias ambientales eran otorgadas directamente por el Ministerio de Medio Ambiente, y la participación de las comunidades a través del acceso a la información sobre los proyectos, por ejemplo, era mínima. Antes de 2009, año en el que se concedió la licencia ambiental al proyecto de energía hidroeléctrica Hidroituango, fue muy poca la información técnica, ambiental y social que se compartió públicamente. Fue solo hasta 2018, cuando se evidenciaron las falencias técnicas y fueron desplazadas miles de personas por los riesgos de derrumbes de la montaña que sostiene la represa, que se supo que el diseño del proyecto se había basado en estudios regionales y no en las condiciones locales donde se construiría la represa, razón por la cual la licencia ha sido modificada doce veces. Otro caso fue el ocurrido en 2016, cuando, pese a la resistencia local que se había manifestado en una multitudinaria audiencia pública, fue otorgada la licencia ambiental para extracción petrolera en el Área de Manejo Especial La Macarena. Esto causó indignación nacional, y en cuestión de horas el entonces presidente Santos suspendió la licencia y aceptó la renuncia del presidente de la ANLA.

Durante esos años de expansión de la frontera extractiva, las consultas populares como instrumento democrático permitieron reducir la brecha de poder entre la alianza Estado-empresa y las comunidades-territorios. Ampliar el alcance de la participación democrática más allá de los intereses corporativos y volver a poner el ambiente (y el modelo de desarrollo) en el ámbito político fue el mensaje promovido por los municipios que activaron las consultas populares en una clara apuesta por darle nuevos significados a la desvalorada democracia.

La democracia ambiental desde los territorios

El término *democracia ambiental* empezó a circular en la década de 1990 como una propuesta normativa respecto a la forma como se deberían tomar las decisiones sobre el medioambiente en democracias liberales representativas, y venía acompañado de un fuerte componente participativo o deliberativo. El término era el resultado de las aspiraciones sociales formuladas en la década de 1960, de que la gente pudiera participar en decisiones sobre los asuntos que impactaban su vida y de que la



sociedad proveyera los medios para dicha participación (Lynd, 1965). Sin embargo, la democracia ambiental en los noventa se orientó hacia formas de gobernanza ambiental participativa, con un fuerte énfasis en los procedimientos, que en muchos casos terminaron por convertirse en mecanismos de cooptación que legitimaban la exclusión social (Santos y Avritzer, 2004). Actualmente, este modelo de democracia ambiental dista mucho de responder a las necesidades democráticas y, todavía más, de ofrecer soluciones a la crisis ambiental.

En contraste, la forma como se interpreta la democracia ambiental desde los territorios se inspira en modos de vivir y habitar que dependen de la integridad de todo el sistema y de su capacidad de reproducirse a sí mismo en el tiempo y el espacio.

Las comunidades interpretan la democracia ambiental de dos maneras. En primera instancia, como un proceso de toma de decisiones *colectivas* acerca de las relaciones con elementos que forman parte del territorio y sobre su destino. Y en segunda instancia, como un aspecto condicional a la igualdad en términos del acceso a bienes existenciales (por ejemplo, el aire, la tierra o el agua) y al derecho en la medida en que garantiza la posibilidad de vivir en un ambiente sano, no contaminado. La autodeterminación colectiva es un componente constitutivo de dicha democracia y sus condiciones básicas son la igualdad social y política, la garantía de poder opinar en público sin tener que enfrentar graves consecuencias, la apertura de espacios públicos para la participación política de todas las personas. Esta concepción de democracia ambiental propone la revitalización de la esfera pública para que vuelva a incorporar aspectos de la vida que son eminentemente públicos, como los impactos a la salud de las comunidades-territorios, pero que han sido privatizados a través de la producción y el consumo.

Entendida de esta manera, la democracia ambiental propende hacia la democracia radical en un sentido transformativo de las estructuras sociales, políticas y económicas existentes basadas en la explotación y dominación de la naturaleza por cuenta del ser humano. Las formas radicales de democracia vuelven a aparecer a nivel local cuando las opciones legales e institucionales de participar en las decisiones se cierran (Esteva, 2007), tal es el caso de las consultas populares. Al buscar nuevas formas de interactuar con la naturaleza a través de procesos reflexivos y colectivos, se abren caminos

hacia modos de vida sustentables, en consonancia con la visión del Buen Vivir (Acosta, 2017).

Para el contexto colombiano actual, exigir y practicar democracia ambiental significa nada más y nada menos que crear las condiciones básicas para alcanzar una paz territorial: libertad de expresión; libertad de reunión; movilización y asociación como oposición a la política del Gobierno; seguridad y respeto a la vida de los líderes sociales; reactivación de lo público; reducción de desigualdades sociales; formulación de alternativas sociales, políticas y económicas sustentables. Esto quiere decir que la democracia ambiental se concibe como un concepto bisagra que articula las condiciones materiales para la vida en armonía con la naturaleza, por un lado, y para la paz, por el otro. Esto explica por qué, en la lucha por las consultas populares, las organizaciones de base de diferentes partes del país ponen sobre la mesa la democratización de la relación sociedad-naturaleza como condición *sine qua non* para la paz territorial.

En el escenario de construcción de paz territorial, una vez firmado el Acuerdo Final, los problemas sociales, ecológicos y culturales subyacentes al conflicto armado han salido a la superficie. La “paz negativa” (Galtung, 1969) que el Estado proyecta sobre los territorios es una ausencia de conflicto para darle vía al extractivismo. Y es por eso que la idea de paz territorial también está en disputa, pues el Estado y las comunidades tienen ideas diametralmente opuestas al respecto. Desde la perspectiva de las comunidades-territorios, paz territorial no significa una ausencia de conflicto, sino la búsqueda conjunta de maneras asertivas de transitar hacia formas sustentables de vivir y de habitar. La democracia ambiental es precisamente la herramienta de búsqueda, dado que implica un ejercicio de reflexión colectiva en los territorios sobre los usos del suelo, los bienes comunes y los modelos de desarrollo. La democracia ambiental representa un ejercicio de justicia con los habitantes de los territorios al respetar su autonomía territorial y su soberanía en la autodeterminación de sus destinos.

Uno de los grandes aprendizajes de los procesos de consulta popular fue el conocimiento en condiciones de equidad en cuanto eje central de la democracia ambiental. Para poder experimentarla es indispensable tener, además de acceso a información, el conocimiento y la capacidad de decidir consciente y libremente. Entre las intensas actividades en las etapas previas a las consultas, una de las más fundamentales para los movimientos sociales fue la difusión de información y



conocimientos acerca de los impactos ambientales de los proyectos mineroenergéticos en los territorios, y especialmente en el agua; las dinámicas político-económicas desde lo local hasta lo global que tienen incidencia en políticas del Estado; y sobre la vulnerabilidad socioecológica de los territorios.

Las promesas de “desarrollo” que acompañan la actividad extractiva logran en muchos casos convencer a las entidades de Estados frágiles de que son pobres y que la actividad extractiva los hará salir de la pobreza. La elaboración de imaginarios de pobreza y necesidad en territorios campesinos facilita la entrada de narrativas de extractivismo-desarrollo que van construyendo la idea de una limitada libertad para decidir sobre las formas de vida en los territorios. Bajo estos imaginarios, tanto las personas como los entes territoriales deberían priorizar unos ingresos monetarios mínimos para su funcionamiento, antes de plantearse grandes transformaciones en relación con el suelo y el agua.

Gracias al movimiento ambiental se ha logrado movilizar redes de conocimiento e información para generar un amplio consenso frente a las prioridades de los usos del suelo y el agua y sobre las dinámicas socioecológicas de la actividad extractiva que van alterando las relaciones sociales y culturales. Los resultados de las votaciones en las consultas realizadas (tabla 1) muestran que los habitantes de los territorios conocen los impactos de las actividades extractivas.

El movimiento por las consultas populares reconoce que es indispensable que todas las personas potencialmente afectadas por un proyecto económico o de infraestructura tengan conocimiento sobre el estado del territorio, sus condiciones y vulnerabilidades sociales y ecológicas, en el marco de un diálogo de saberes locales, de modo tal que las diversas perspectivas sobre el desarrollo local sirvan de base para entender los impactos de cualquier proyecto extractivo.

Aunque hemos descrito las condiciones mínimas de equidad para hacer posible la democracia ambiental, es importante aclarar que esta implica ejercicios de exigencia y denuncia, además de incidencia para proponer acciones concretas mediante mecanismos constitucionales. Manifestaciones concretas de democracia ambiental en los territorios son, por ejemplo, la soberanía alimentaria, la defensa del agua y la cultura para la reproducción de la vida.

En los municipios de tradición minera los fuertes impactos de la actividad extractiva han generado cuestionamientos en las mismas comunidades que dependen de la minería como medio de subsistencia, como ocurre en el sur de Bolívar, y las ha obligado a buscar alternativas de extracción que minimicen sus impactos y reduzcan tal dependencia (Le Billon, Roa y López, 2020). Esta búsqueda de alternativas de menor impacto también se considera una práctica concreta de democracia ambiental.

La democracia ambiental tiene un amplio horizonte de expansión, por eso las consultas populares, pese a su limitado efecto para la protección de algunos territorios, representan un avance en democratización, entendido como un proceso lento de transformación social en el que hay avances y retrocesos. El bloqueo de las consultas en asuntos relacionados con el subsuelo marca una nueva etapa en las luchas territoriales, ya que son luchas de largo aliento. El gran logro de los movimientos sociales de las consultas populares fue haber puesto en evidencia un Estado antidemocrático frente al extractivismo. Las consultas populares sobre proyectos mineroenergéticos golpearon en seis años la política económica extractiva del país, y lograron develar la intención dolosa de un Estado que, después de haber apoyado la democratización ambiental a través de jurisprudencia progresista con el propósito de responder a la crisis planetaria, se contradice y crea una tensión legal que refleja el objetivo principal de la política económica del Estado: usar cualquier herramienta disponible para obtener materia, energía y trabajo baratos para la generación de ingresos. Así quedaron al descubierto las instituciones y los individuos que marcan estos retrocesos civilizatorios.

Para la mayoría de las comunidades que activaron las consultas populares en los territorios, el ejercicio significó una gran victoria del movimiento ambiental. Las consultas permitieron a los movimientos llegar a otros procesos más importantes que la consulta misma. Uno de esos procesos fue dimensionar el poder del voto para resolver un problema real; en muchas consultas los votantes manifestaron que por primera vez estaban usando su voto de manera consciente para influir en una decisión que iba a tener un impacto en sus vidas. Además, más allá del ejercicio del voto, las consultas permitieron generar reflexiones en torno a la resolución de conflictos en una sociedad acostumbrada a la violencia, y lograron suscitar una discusión política sobre los modelos de sociedad



y de desarrollo y también acerca de las formas de ver el mundo. Las consultas recogieron y dieron sentido de comunidad a muchas personas que nunca antes se habían interesado por vincularse a luchas sociales o ambientales y generaron redes de comunicación y acción en los territorios. En este sentido, las consultas crearon espacios políticos necesarios para la democracia ambiental. De las discusiones ambientales se pasaba a cuestionar los modelos de desarrollo que impiden que las comunidades étnicas y campesinas construyan un sentido de pertenencia por los territorios. La organización comunitaria facilita el acceso a la información de los proyectos mineroenergéticos al ejercer presión social sobre las entidades que la custodian. Las consultas populares vehiculizan el despertar político de muchos ciudadanos, y así empiezan a relacionar los modelos económicos dominantes con sus condiciones de vida. Las consultas también generaron reflexiones sobre las escalas de control territorial en línea con los planteamientos constitucionales de la autonomía territorial. Se empezó a clarificar la importancia del empoderamiento territorial para avanzar hacia la consolidación de la organización social con capacidad de influir en la planeación de los territorios. Las consultas estimularon estos ejercicios de autonomía local.

El ejercicio de consulta como herramienta de participación ciudadana propició los espacios para discutir quién decide sobre los territorios y para fomentar la capacidad de construir colectivamente la defensa de la naturaleza, la autonomía local y la soberanía alimentaria. También desplegó un escenario de poder al poner en juego los intereses particulares y colectivos frente a las decisiones que se toman. Quizás una de las reflexiones más importantes a las que se llega gracias a las consultas populares es que todo derecho acarrea una responsabilidad. Por un lado, es necesario pensarnos como habitantes de territorios libres de extractivismo, y a la vez como consumidores de tecnología y de energía, de modo tal que como sociedad podamos pensar y decidir sobre la minería necesaria y la transición energética. Y por otro, la defensa del derecho a un ambiente sano implica también la responsabilidad de luchar por mecanismos de incidencia en los modelos de desarrollo y en la planeación territorial. Los procesos pedagógicos que implican las consultas populares, y de manera muy particular las consultas autónomas como, por ejemplo, la realización de consultas entre los estudiantes de los colegios, tendrán un efecto

a largo plazo en estos municipios. Los jóvenes tuvieron acceso a información sobre los posibles impactos de actividades extractivas y la oportunidad de ejercer su derecho a participar en estas decisiones. Además, el bloqueo de las consultas populares envió un mensaje contundente en contra de la construcción de la paz territorial desde abajo, aunque así estuviese planteada en la negociación de paz en La Habana, pues le puso obstáculos a una herramienta esencial, por lo sencilla, de participación ciudadana.

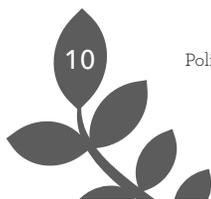
Recomendaciones

El bloqueo a las consultas populares por parte de diversas instancias estatales representa una violenta señal frente a la aspiración popular de extender la democracia a las actividades que impactan la naturaleza y al modelo de “desarrollo” para transitar hacia la paz y la sustentabilidad territorial. La inmensa frustración de las comunidades que activaron la consulta popular en cuanto mecanismo de participación se vio reflejada en uno de los mandatos populares del Movimiento Nacional Ambiental (MNA) en el marco del paro nacional de noviembre de 2019 (MNA, 2019), que reclama al Gobierno respetar la autonomía territorial y el derecho de las comunidades a participar e incidir en las decisiones relativas a proyectos extractivos que afectan sus territorios.

La defensa territorial ante la avanzada extractiva de los últimos años es entendida como un proceso de largo aliento, cuyos elementos y finalidades clave son: la formación política de los residentes locales para participar en espacios donde es posible incidir en asuntos relativos a la planeación de los territorios; la difusión de información y conocimientos entre los residentes locales con el fin de que adquieran herramientas conceptuales y ejerzan presión a las instancias administrativas locales; la creación de redes a escalas regional y nacional que puedan apoyarse mutuamente en los procesos formativos sobre sustentabilidad territorial; y la formación de jóvenes en temas como las transformaciones locales y su relación con las dinámicas ambientales y económicas globales.

Considerando los resultados expuestos en este documento, se pueden hacer las siguientes recomendaciones:

- La participación democrática sobre temas ambientales y territoriales es esencial en la creación de una paz territorial. Por ello, los



mecanismos de participación local, incluyendo las consultas populares, deben retomar y ampliar su potencial para permitirles a las comunidades locales la expresión de su voluntad desde perspectivas propias sobre la vocación de los territorios.

- La democracia ambiental se debe construir sobre la equidad, reconociendo que una condición de la democracia es el respeto a la vida de los defensores ambientales, en lugar de aceptar la intención de proteger sus vidas como un gran logro de un tratado de democracia ambiental, como lo plantea paradójicamente el Acuerdo de Escazú.
- Los movimientos sociales pueden y deben darle nuevos significados a la democracia a partir de los ejercicios de autonomía territorial que se manifiestan de diversas formas, como: la defensa del agua, la soberanía alimentaria y el replanteamiento de las relaciones con la energía.
- Además de fortalecer tales ejercicios, los territorios y sus habitantes pueden y deben articularse en redes regionales que reciban el apoyo de entidades del Estado dispuestas a asumir su responsabilidad en la transición socioecológica y la paz territorial construida desde abajo. Esto les permitirá seguir tomando decisiones sobre las actividades que impactan directamente en sus vidas, a través de consultas u otros mecanismos de democracia ambiental.
- Las herramientas de democracia ambiental limitadas a procedimientos que impiden la participación democrática efectiva de los actores locales deben ser cuestionadas y revisadas a la luz de las visiones de la democracia ambiental desde los territorios. Esto permitirá dar contenido a la democracia ambiental como una vía de transformación social a medida que supera la democracia representativa y prioriza las condiciones para la reproducción de la vida y la paz territorial.

Referencias

Acosta, A. (2019, 29 de marzo). La naturaleza reta a la democracia. *PDTG, Colectivo Tejiendo Saberes*. <http://democraciaglobal.org/la-naturaleza-reta-la-democracia-alberto-acosta/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (2018, 4 de marzo). Escazú, Costa Rica. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-445 de 2016 (19 de agosto). (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia su-095 de 2018 (11 de octubre). (M. P. Cristina Pardo Schlesinger). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su095-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-053/19 (13 de febrero). (M. P. Cristina Pardo Schlesinger). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-053-19.htm>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"*.

Dietz, K. (2019). Contesting claims for democracy: The role of narratives in conflicts over resource extraction. *The Extractive Industries and Society*, 6(2), 510-518. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.03.004>

Esteva, G. (2007). The *Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca*: A chronicle of radical democracy. *Latin American Perspectives*, 34(1), 129-144. <https://doi.org/10.1177/0094582X06297615>

Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.

Global Witness (2020, 29 de julio). Defender el mañana: la crisis climática y amenazas contra defensores de la tierra y el medioambiente. *Global Witness*. <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>

Guerrero, M. (2020, 16 de marzo). ¿Por qué asesinan a líderes ambientales en Colombia? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/>



- la-critica-situacion-de-los-defensores-ambientalistas-en-colombia-473144
- Jaramillo, S. – Alto Comisionado para la Paz. (s. f.). *La paz territorial*. <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>
- Le Billon, P., Roa-García, M. C. y López-Granada, A. R. (2020). Territorial peace and gold mining in Colombia: local peacebuilding, bottom-up development and the defense of territories. *Conflict, Security & Development*, 20(1), 303-333. <https://doi.org/10.1080/14678802.2020.1741937>
- Lynd, S. (1965). The New Radicals and "Participatory Democracy". *Dissent*, 12(3), 324-333.
- Movimiento Nacional Ambiental [MNA]. (2019). *Movimiento Nacional Ambiental. Por la defensa del agua, la vida y el territorio*. <https://justiciaambientalcolombia.org/cartilla-del-movimiento-nacional-ambiental-acerca-del-paro-nacional-ambiental/>
- Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (s. f.). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Naciones Unidas*. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Pardo, A. (2019, 4 de marzo). El Plan Nacional de Desarrollo profundiza el modelo extractivista. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/el-plan-nacional-de-desarrollo-profundiza-el-modelo-extractivista/>
- Registraduría Comunitaria Mercaderes. (2019). Consulta Popular Legítima en Mercaderes. Boletín n.º 3 (agosto 3 de 2019). Resultado Final.
- Rodríguez, C. (2012, 28 de junio). Etnicidad.gov: los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/publication/etnicidad-gov-los-recursos-naturales-los-pueblos-indigenas-y-el-derecho-a-la-consulta-previa-en-los-campos-sociales-minados/>
- Santos, B. y Avritzer, L. (2004). Para ampliar el canon democrático [Introducción]. En B. De Sousa Santos (Coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa* (pp. 35-74). México: Fondo de Cultura Económica.
- Walter, M. y Urkidi, L. (2017). Community mining consultations in Latin America (2002-2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation. *Geoforum*, 84, 265-279. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007>



Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie *Policy Briefs* del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie *Policy Briefs* del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito, y se rige por los parámetros del Creative Commons Attribution. Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda el documento) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción del documento solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias del uso del mismo. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 Extensión 29982
Carrera 8 No. 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá - Colombia



Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office

DAAD

Deutscher Akademischer Austauschdienst
Servicio Alemán de Intercambio Académico



Federal Foreign Office