



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**APORTES A LA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE
ARBELÁEZ, CUNDINAMARCA, COLOMBIA, DEL PROCESO DE LA
CONSULTA POPULAR REALIZADA EN EL 2017**

Tesista: Andrés Darío Salazar Fierro.

Director de Tesis: Miguel Ángel Julio.

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: (26/02/2024)

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA	9
2.1 Derechos ambientales en Colombia	13
2.2 Las Consultas Populares contra las actividades extractivas en Colombia	17
2.2 La Consulta Popular de Arbeláez	30
2.2.1 La Provincia del Sumapaz	30
2.2.2 Arbeláez	36
2.2.3 LOS PROYECTOS EXTRACTIVOS	39
3. OBJETIVO GENERAL	42
3.1 Objetivos específicos	42
4. METODOLOGÍA	43
5. MARCO TEÓRICO	48
5.1 La agencia y las capacidades	50
5.2 El territorio	54
5.3 Las Consultas Populares como mecanismo de participación y el ordenamiento territorial	57
5.4 La Gobernanza y lo ambiental, aspectos constitutivos del concepto contemporáneo de desarrollo	63
5.4.1 Sobre la participación ciudadana y la gobernanza	65
5.4.2 Lo ambiental y el desarrollo	73
5.5 Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible	79
6. RESULTADOS	88
6.2 Agua sí	101
7. CONCLUSIONES	104
Referencias	111

Tabla de mapas

Mapa 1. Departamento de Cundinamarca con sus provincias.....	32
Mapa 2. Mapa de la Provincia de Sumapaz.	33
Mapa 3. Mapa de Arbeláez.....	36
Mapa 4. Arbeláez, Cundinamarca Usos del suelo EOT 2000.....	37

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, desde el año 2013 al 2017, se usó el mecanismo oficial de participación ciudadana, denominado Consulta Popular, en varios municipios de Colombia, con el objetivo de consultar a la ciudadanía sobre la aprobación o rechazo a la realización de actividades extractivas (minería, explotación de hidrocarburos y la realización de hidroeléctricas) en sus territorios.

Estas Consultas Populares se fundamentaron legalmente, es decir, en la justificación del tema por consultar, en la autonomía otorgada constitucionalmente a las entidades territoriales como los municipios (Artículo 287, [Colombia, 1991]) para definir su propio ordenamiento territorial, que es, en otras palabras, la determinación de las categorías de uso y/o posibles usos del suelo en los territorios de su jurisdicción. Sin embargo, esta pretensión chocó con los intereses de los actores asociados a las actividades económicas extractivas del sector privado y del gobierno nacional, que reaccionaron en controversia jurídica con la ley también constitucional que determina que la propiedad del subsuelo es del Estado colombiano (Artículo 332, [Colombia,1991]), que si bien es el poseedor de estos recursos, opera a través de concesiones para que operadores privados y públicos, cumpliendo con la normativa que regula la implementación de estas actividades económicas, desarrollen las diversas actividades extractivas.

Con base en esta normativa y en el contexto del auge por materias primas de inicios del siglo XXI, hubo un otorgamiento de concesiones para las actividades extractivas en muchos territorios del país, principalmente para minería, que pasaron de largo restricciones en usos del suelo en áreas protegidas de carácter ambiental, o en territorios de propiedad colectiva de pueblos étnicos; situación problemática de por sí, que junto a los incumplimientos de las normativas

ambientales y sociales para la operación de este tipo de proyectos, ocasionaron una serie de conflictos socioambientales que constituían el contexto en el que empezó el proceso de las Consultas Populares como una alternativa ciudadana de participación directa para incidir en la determinación de las actividades económicas a aprobar o rechazar en los usos del suelo de sus territorios, es decir, en el *modelo de desarrollo* a impulsar en su territorio, por lo que su realización constituye un hito en la participación y la gobernanza ambiental de los territorios del país.

De esta manera se configuraron en términos legales las disputas de poder sobre las decisiones del uso y aprovechamiento económico y social de los territorios, sus ecosistemas y recursos, por el uso de las facultades entregadas a la ciudadanía para participar en la definición sobre la vocación o usos económicos en las jurisdicciones de sus municipios, de manera tal que varios actores locales fueron capaces de unirse para oponerse a los intereses extractivos de actores económicos ajenos a los territorios, fenómeno que toca las fibras del desarrollo, en tanto implica la consideración sobre el alcance de la participación ciudadana en la construcción colectiva de los objetivos como sociedad en su relación económica, social y cultural con el territorio y con la naturaleza, siendo evidente, por ejemplo en estos casos de las Consultas Populares y sus resultados de rechazo a las actividades extractivas, la preferencia de la ciudadanía por otras alternativas de desarrollo, atendiendo factores como la vocación agropecuaria, las preocupaciones ambientales, el cuidado del agua, entre otros como los que primaron sobre la prometida bonanza económica de las actividades extractivas, cuestionable igualmente en sus beneficios sociales y económicos a mediano y largo plazo en lo local, por lo que otro tipo de valoraciones diferentes a la más «lucrativa», se manifestaron en las urnas sobre la manera en que se quiere habitar o progresar social y económicamente en los territorios.

El proceso de las Consultas Populares contra la realización de actividades extractivas: minería, extracción de hidrocarburos y energética, fue un proceso que aprovechó las posibilidades para la participación ciudadana en torno a la protección del ambiente y el alcance de las entidades territoriales para construir de manera autónoma sus ordenamientos territoriales; se instituyó como un logro sin precedentes de participación ciudadana, derrotando a poderosos actores económicos ajenos a los territorios. La batalla jurídica llegó sin embargo a un punto neutro¹, en tanto se quedaron sin , pero tampoco se invalidaron las Consultas Populares que procedieron y alcanzaron a ser efectuadas (varias quedaron en el limbo de su realización); se reconoció la necesidad de generar nuevas leyes y normas que orienten la manera en que se articula el Estado central con las entidades territoriales y su ciudadanía, así como el fortalecimiento de las dimensiones de participación, veeduría ciudadana y co-gobernanza en la planeación y gestión de estas actividades económicas en varias entidades públicas administrativas.

Así mismo, y más allá del hito que significaron las Consultas Populares, se revisa cómo este fenómeno de significativo alcance democrático aportó en alguno de los componentes de la gobernanza ambiental, en sus dinámicas de participación, en la circulación de la información, en la coordinación de actividades, en la veeduría y cumplimiento de la ley en el involucramiento en los escenarios públicos con ocasión de lo ambiental.

¹ A través de la Sentencia SU 095 del 2018: «EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DEL SUBSUELO DEBEN SER ADOPTADAS POR AUTORIDADES NACIONALES EN COORDINACIÓN Y CONCURRENCIA DE LAS AUTORIDADES TERRITORIALES» y principalmente a través de la sentencia C-053 del 2019, que fue una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la ley 136 de 1994, que era piedra angular para argumentar la validez democrática de las consultas populares y que decía: «ARTÍCULO 33. USOS DEL SUELO. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio».

Se plantea el marco teórico desde el enfoque de capacidades y la agencia en su relación con la gobernanza, la gobernanza ambiental en particular y el desarrollo sostenible, analizando el caso en estudio a través de estos conceptos para justificar su importancia para el desarrollo humano y las ciencias sociales, articulando esta propuesta con otros conceptos, como el territorio y el espacio tanto fundamenta y enmarca la descripción del conflicto o la disputa de poder, ya que es la consideración espacial sobre la tierra y sus beneficios, no solo económicos, que de distintas formas diferentes grupos obtienen de sus vivencias, actividades y experiencias en los lugares que habitan.

La participación ciudadana se presenta como un fundamento del ordenamiento democrático del Estado, pero a pesar de ser un precepto central, no fue sino hasta hace unas décadas que se consideró relevante la participación de la ciudadanía como algo funcional, útil, relevante o necesario para el cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas estatales, en referencia al contexto occidental y/o colombiano. Es aquí donde emerge el concepto de gobernanza, el cual será presentado y usado para la interpretación de los resultados.

Además de la gobernanza, se presenta la sostenibilidad como precepto o contenido ya incorporado al concepto contemporáneo de desarrollo, siendo tal vez el ejemplo más relevante los Objetivos de Desarrollo Sostenible —ODS— que ya incorporan el adjetivo de sostenible al desarrollo, evidenciando que el lineamiento en la política internacional del desarrollo vincula la derrota de la pobreza con la transformación de las actividades económicas que sustentan el desarrollo, de manera que se contrarreste el creciente deterioro de la naturaleza en sus ecosistemas, evidente en la crisis climática y en la amenaza sobre la provisión de los recursos que como sociedades nos servimos de la naturaleza.

Estos conceptos: gobernanza y sostenibilidad. se ponen a dialogar con el desarrollo humano en términos de las capacidades y de la agencia, conceptos que tienen plena resonancia frente a los desafíos que implica la implementación de la sostenibilidad y de la participación ciudadana.

Como caso de estudio, se escogió el municipio de Arbeláez, Cundinamarca², que realizó su Consulta Popular el 9 de julio del 2017 para revisar la realización de actividades extractivas mineras y de hidrocarburos, respondiendo la siguiente pregunta: *¿Está usted de acuerdo, Sí o No, con que en el municipio de Arbeláez, Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?*

Con base en este caso, a través de entrevistas y revisión documental, se examina la participación y gestión ciudadana ambiental que en un momento de su actuar decidió apostar a la Consulta Popular como la herramienta para plantear y defender sus intereses y visiones sobre el territorio, para también conocer sobre los momentos posteriores a la realización de la Consulta, con el propósito de identificar aportes a la gobernanza ambiental del municipio de Arbeláez, más allá de los resultados jurídicos del proceso.

Es un aporte en el diagnóstico de cómo ha venido operando la gobernanza ambiental en Colombia, un tema de la mayor relevancia para la discusión y construcción democrática de los modelos de desarrollo regionales en Colombia, y que es también hoy en día bandera de la consolidación de la paz en los territorios contra dinámicas propias de la explotación y del conflicto.

² Cundinamarca es del departamento del centro del país y su capital es Bogotá D.C.

2. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

El problema de investigación se inserta en la dificultad que ha tenido Colombia a la hora de crear un modelo democrático de participación política funcional que ayude a garantizar una verdadera gobernanza de lo público, en particular en lo que tiene que ver con lo ambiental. Al respecto, vale la pena destacar el avance normativo que ha habido a nivel global, así como en Colombia, en términos de participación política en la esfera ambiental del desarrollo y en otros ámbitos de la gestión pública. La cuestión es que ese avance normativo se ha dado en un contexto en el que la agenda del desarrollo mundial, regional y nacional, ha venido siendo definida por la dinámica capitalista, en particular, recientemente, en las últimas décadas por la propuesta neoliberal, que ha implicado, en el proceder del Estado, o mejor, de los gobiernos colombianos al actuar, el privilegiar a los actores sociales, foráneos y de grandes capitales, usualmente, y a sus propuestas asociadas a la mayor generación de ingresos, como las más determinantes para definir el desarrollo a impulsar en el país. Esta contradicción entre los avances normativos logrados para ampliar las posibilidades de participación de la ciudadanía, de maneras más autónomas en sus territorios, en el caso particular de Colombia, se dio especialmente a través de la Constitución Política de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) y, por otra parte, la profundización de una apuesta gubernamental por la inversión en actividades extractivas como fuente o pilar del desarrollo, con varios atropellos a las leyes y normativas asociadas a la regulación de estas

actividades económicas, terminó derivando en múltiples conflictos socioambientales (*Global Atlas of Environmental Justice*. s.f.) y en el triste récord de ser uno de los países más peligrosos del mundo para defender el ambiente (EFE: Verde, 2023).

En ese sentido, el problema es la privación de los derechos ambientales de las comunidades, entendiendo que dentro de los principios que hacen parte de los derechos ambientales, está el derecho a participar en los asuntos relacionados con el ambiente, lo que adquiere una repercusión significativa cuando se comprende que el ambiente se relaciona con todas las actividades humanas en el territorio, por lo que la ciudadanía está llamada desde sus derechos ambientales a ser decisoria en los modelos de desarrollo en sus territorios.

En vista de lo anterior hay una necesidad urgente de construir y/o fortalecer los sistemas y mecanismos de gobernanza que garanticen los derechos, necesidades e intereses de las comunidades en los territorios, entendiendo la prevalencia de lo ambiental y del desarrollo local, del desarrollo humano en tanto se refiere a la capacidad de poder determinar cómo se quiere vivir, ejerciendo ese derecho *desde* el lugar donde se vive *para* el lugar donde se vive, de manera tal que se pueda ejercer la capacidad de ser determinante e incidente como ciudadanía en el tipo de desarrollo al que se quiere apostar en cada territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco de los procesos para poder ser determinantes en los modelos de desarrollo de sus municipios, actores locales en Colombia gestionaron, desde 2013 y hasta 2018, la realización de consultas populares para determinar la aprobación o el rechazo al desarrollo de diversas actividades extractivas en los territorios de las jurisdicciones municipales, proceso que se configuró en el marco de las posibilidades legales que tenían los actores locales a través de la figura de las autoridades territoriales municipales, en razón de la autonomía otorgada constitucionalmente para gestionar sus intereses en el marco de la ley y de acuerdo a lo que se

definiera en la gestión del ordenamiento territorial (Artículos 287 y 288), lo que derivó en la Ley Municipal 136 de 1994, que en su artículo 33 indica:

USOS DEL SUELO. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

La argumentación legal que se opuso por parte de las empresas privadas con el respaldo de las autoridades nacionales, también tenía un fundamento constitucional a través del artículo 332 de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) que declara que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, por lo que no se pueden tomar decisiones que desde lo local afecten los intereses nacionales.

La disputa legal por la implementación de los resultados de las consultas populares efectuadas, así como la realización de nuevas consultas populares, quedó truncada por las Sentencias SU-095 del 2018 y la Sentencia C-053-2019, que atajaron las pretensiones legales que se buscaban con las consultas populares, que consistían en prohibir la realización de las actividades extractivas en sus territorios. En la actualidad el Estado colombiano está en mora de cumplir los mandatos de dichas sentencias para garantizar la coordinación y concurrencia entre las entidades públicas, tanto del nivel central y como del nivel territorial, para garantizar la debida diligencia social y ambiental para el desarrollo de estas actividades extractivas.

Más allá de esta narrativa jurídica —la que permite entender los derechos ambientales que están en juego en este conflicto de poder por el territorio, así como las lógicas del ordenamiento normativo colombiano en estos temas, y las posibilidades de participación ciudadana en este proceso— se busca resaltar que los procesos de oposición y rechazo a la realización de las

actividades extractivas ya existían en los territorios, entre ellos, el municipio de Arbeláez, Cundinamarca, que es el caso de estudio escogido en esta investigación, por lo que se indaga en la historia de gestión previa a la determinación del uso de la consulta popular como la mejor alternativa para oponerse de manera formal y legal a la realización de dichas actividades económicas. Ese proceso es de interés para esta investigación porque evidencia las capacidades ciudadanas puestas en acción para comunicar lo que implicaba el desarrollo de las actividades extractivas de acuerdo a lo proyectado, desde la consecución y análisis de la información, así como la preparación pedagógica para transmitir de la manera más efectiva lo que podría ocurrir y, posteriormente, de qué forma la consulta popular era la mejor alternativa para oponerse desde la participación ciudadana al desarrollo de tales actividades.

Con la intención de aportar en la generación de conocimiento sobre la manera en que se llevaron a cabo estos procesos de resistencia a las actividades extractivas, de gestión ciudadana e institucional, para que se aprobara la realización de las consultas populares, del fomento de la realización de las Consultas Populares y su respectiva promoción para votar por la alternativa que rechazaba las actividades extractivas, así como los aportes que estos procesos dejaron a la gobernanza ambiental de los municipios donde se realizaron, se investigó el proceso de la Consulta Popular realizada para consultar la aprobación o el rechazo hacia la realización de actividades de minería y extracción de hidrocarburos en Arbeláez, realizada el 9 de julio del 2017 con la pregunta: *¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Arbeláez Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica, exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?*

Con base en este caso, la pregunta de investigación que se presenta es: *¿Cuáles fueron los aportes que dejó el proceso de la consulta popular para aprobar o rechazar la realización de actividades extractivas a la gobernanza ambiental del municipio de Arbeláez?*

2.1 Derechos ambientales en Colombia

Los derechos ambientales en Colombia se fundamentan en la Constitución Política de 1991. En principio, hay dos que se quieren destacar.

El Artículo 79 dice:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

El artículo 79 es esencial porque declara el ambiente sano como un derecho de la ciudadanía y establece los cimientos para la gobernanza ambiental al obligar al Estado a desarrollar procesos de decisión y de planeación en torno a los temas ambientales, generar educación para lograr los propósitos ambientales, e institucionaliza la obligación estatal de garantizar que eso sea posible. En otras palabras, pone al Estado en la tarea de gestionar las capacidades (educación ambiental), para que puedan ejercer su agencia³ (en las decisiones que puedan afectarlo).

³ Se usa la siguiente acepción de agencia con base en la siguiente definición de Sen (2000): «El uso del término “agencia” exige algunas aclaraciones. La expresión “agente” a veces se emplea en la literatura sobre economía y sobre la teoría de los juegos para referirse a una persona que actúa en representación de alguna otra (dirigida quizá por un principal) y cuyos logros deben evaluarse a la luz de los objetivos de alguna otra (el principal). Aquí no utilizamos el término “agente” en este sentido, sino en el más antiguo —y ‘elevado’— de la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de

Y segundo, otro artículo de importancia en el contexto del tema de las consultas populares es el Artículo 58, el cual indica lo siguiente:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Este artículo es el que reconoce la propiedad privada como derecho en Colombia, eso sí, sujeta al interés público o social, siendo la primera consideración al respecto del interés público y social la ecológica. Esto tiene enormes implicaciones, ya que en la práctica significa que si un territorio tiene evidente importancia ecológica —he aquí la importancia de la información de carácter ecológica y ambiental—, debe tener prelación en su uso sobre otras consideraciones que atienden intereses u ópticas enfocadas en el lucro o desarrollo de ciertas actividades económicas.

Desde un punto de vista normativo es un avance muy significativo declarar que, si un territorio cumple con funciones ecológicas, tendrá prioridad sobre cualquier otro uso o aprovechamiento humano, por lo que el conocimiento de las condiciones ecológicas de los territorios se vuelve primordial para poder garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas y de la relación de la sociedad con ellos. Esto indica que la sostenibilidad es un asunto de interés público al que debe plegarse la propiedad privada o el interés particular.

algunos criterios externos. Este estudio se refiere especialmente al papel de agencia del individuo como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas...». (P. 35-36)

Volviendo al tema de la participación, hay que destacar dentro del contexto internacional el artículo 10 de la Declaración de Río de Janeiro de la Cumbre de la Tierra de 1992⁴, que deja en la columna vertebral de la sostenibilidad la participación ciudadana que, dicho sea de paso, se incorpora al ordenamiento legal colombiano a través de la Ley 99 de 1993, que instituye el Sistema Nacional Ambiental y creó el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Dicha ley indica en el primer principio de su primer artículo, sobre los «Principios Generales Ambientales» lo siguiente:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Esto implica que, de acuerdo con lo consignado en la Declaración de Río, los asuntos ambientales en Colombia deben tratarse con los ciudadanos en el nivel que corresponda, garantizando el acceso a la información, a la participación en los procesos de toma de decisiones, así como el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales teniendo en cuenta el resarcimiento de los daños (Naciones Unidas, 1993). Así mismo indica, en varios de sus artículos, la importancia de la participación de la ciudadanía en los procesos asociados a la gestión ambiental e incluso a la gestión de riesgos, respecto de los cuales puede considerarse que está asentada

⁴ *PRINCIPIO 10*

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. (Naciones Unidas {UN}. s.f. «Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo».
<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm#:~:text=PRINCIPIO%2010&text=Los%20Estados%20deber%C3%A1n%20facilitar%20y,da%C3%B1os%20y%20los%20recursos%20pertinentes.>

legalmente la gobernanza ambiental en el país, resaltando, como parte esencial de su definición, la participación de actores no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones, como se puede ver a continuación en los siguientes principios del artículo primero de la Ley 99 de 1993 sobre los «Principios Generales Ambientales».

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.

...

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

(Congreso de Colombia, 1993)

Como se evidencia, en Colombia hay una estructura normativa que de base incorpora elementos para el ejercicio de la gobernanza ambiental, considerando la participación de la ciudadanía y/o la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de esta estructura normativa, la realidad es que en Colombia los derechos ambientales han sido vulnerados, en particular en lo que tiene que ver con la participación. Esta vulneración se ha caracterizado, entre otros aspectos, por no cumplir con garantizar la participación ciudadana en temas ambientales, lo que, por mencionar algunos pocos ejemplos, se ha visto en los casos de vulneración del derecho a la consulta previa con las comunidades étnicas, como se encontró en Rodríguez G. (2014), quien registra parte de la jurisprudencia que condena la vulneración de este derecho en Colombia hacia las comunidades indígenas:

Como se ha podido establecer en este documento, es abundante el número de sentencias emanadas de la Corte Constitucional referentes al tema de consulta previa, y en muchas de ellas se evidencia

la vulneración de este derecho, ya sea porque no se efectuó de manera anterior a la toma de la decisión o porque esta se realizó de manera inadecuada, sin el cumplimiento de los requisitos de la buena fe, el que sea culturalmente adecuada y que se cuente con suficiente información. (P. 164)

En el caso de la vulneración del cumplimiento a los espacios de consulta con la ciudadanía en los territorios, se destaca el proceso de delimitación de los páramos, ecosistemas tropicales de alta montaña de suma importancia por su alta regulación hídrica, en el que el Estado fue obligado a repetir el proceso⁵, incluyendo participativamente a las comunidades, por no haberlas tenido en cuenta en espacios de participación para realizar dicha delimitación y la reglamentación asociada.

Otra problemática muy grave en la vulneración de los derechos ambientales en Colombia son los asesinatos, la represión y amenazas a los defensores ambientales (Rozo et. Al.; 2021), que tiene que ver también con la falta de acceso a la información de carácter ambiental y a la falta de transparencia en estos procesos.

En general hay un amplio historial de vulneraciones a los derechos ambientales en Colombia asociados a la participación, por lo que ahora, en ese contexto, se procede a describir el proceso de las Consultas Populares contra las actividades extractivas en Colombia y en particular en el municipio de Arbeláez en Cundinamarca.

2.2 Las Consultas Populares contra las actividades extractivas en Colombia

⁵ La Sentencias: «T-361/17. DERECHO DE PARTICIPACION EN MATERIA AMBIENTAL EN EL MARCO DE LA EXPEDICION DE RESOLUCION QUE DELIMITO PARAMO DE SANTURBAN», fue la que marcó el camino que siguieron los procesos de los páramos de Pisba, Almorzadero y Sumapaz.

Las Consultas Populares para revisar la voluntad ciudadana ante la realización de actividades extractivas en sus municipios, específicamente hidrocarburos y minería en Arbeláez, hicieron parte de una oleada de Consultas Populares realizadas en distintos municipios de Colombia para preguntar directamente a la ciudadanía sobre la aceptación o no, en la jurisdicción de sus municipios, sobre la realización de actividades extractivas entre 2013 y 2018, años en los que, a través del fundamento legal de la potestad otorgada constitucionalmente para el ordenamiento del suelo a las entidades territoriales⁶, y la participación ciudadana asociada y expresada en las Consultas Populares como herramienta de participación, se buscaba impedir la irrupción de estas actividades económicas en los municipios mencionados.

Esta situación, que fue avalada temporalmente a través de la Sentencia T-445 del 2016, tenía dentro de sus decisiones la siguiente:

SEGUNDO: Precisar que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera. (Corte Constitucional de Colombia, 2016)

Esta sentencia, en conjugación con la facultad que otorgó la Ley Estatutaria de Participación 1757 del 2015 a la ciudadanía para promover directamente las consultas populares, sin depender de la intermediación del Alcalde o del Consejo, fue el contexto en el cual se realizaron siete consultas durante el año 2017⁷, entre las cuales estaba la de Arbeláez. En 2018 y 2019 llegaron dos sentencias que invalidaron las consultas populares como alternativa de oposición para la

⁶ En particular a partir de la Constitución Política de 1991 que amplía las competencias y el rango de acción de las entidades ejecutivas de carácter departamental y municipal; reglamentadas en la actualidad con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 del 2011.

⁷ **2017**: Cabrera, Cundinamarca 26 de febrero; Cajamarca, Tolima 26 de marzo; Cumaral, Meta 4 de junio; Arbeláez, Cundinamarca 9 de julio; Pijao, Quindío 9 de julio; Jesús María, Santander 17 de septiembre y, Sucre, Santander 1 de octubre.

Antes en el **2013**: Piedras, Tolima 28 de julio y, Tauramena, Casanare 15 de diciembre.

2018: Fusagasugá, Cundinamarca 21 de octubre.

realización de actividades extractivas y que fueron la Sentencia SU – 095 del 2018, en la que se ordena que «la Exploración y Explotación de Recursos Naturales No Renovables del Subsuelo deben ser adoptadas en coordinación y concurrencia de las autoridades territoriales», y, posteriormente, la C-053 del 2019, que revisó la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, «por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios», que permitía a los municipios realizar consultas populares cuando se desarrollaran actividades económicas que implicaran un cambio significativo en el uso del suelo distinto a las actividades tradicionales o usuales en el municipio(s), lo cual fue declarado inexequible e impactó la médula de la fundamentación legal para la realización de las consultas populares.

Se puede ver que, a pesar de que el camino para que las consultas populares sean usadas como herramientas de participación ciudadana para oponerse desde la facultad del ordenamiento del territorio hacia la realización de actividades extractivas se cerró, el conflicto en términos de la configuración legal para determinar la manera de resolver estas controversias entre los intereses de explotación extractiva del estado central y por supuesto los privados, versus los intereses de preservación ambiental, cultural y social de los municipios, comunidades y autoridades locales sigue pendiente.

A pesar de esta descripción del programa jurídico, que permite entender la historicidad y la lógica normativa que ha habido en las diferentes decisiones y momentos, la atención está en la revisión, reflexión y análisis en las que la gobernanza ambiental, expresada principalmente en el componente de participación ciudadana, sufrió cambios en términos del interés de la población, en las expresiones, prácticas y propuestas ciudadanas, que si bien por una parte no prosperaron en términos formales al ser frenado el alcance legal de la Consulta, sí se convierten en un activo y

legado para el fortalecimiento de la gobernanza ambiental de los municipios, en tanto al robustecer la participación ciudadana en sus múltiples expresiones, las posibilidades de que las decisiones que se tomen tengan mayor consenso y razonabilidad aumentan, en procura de la sostenibilidad y el ambiente sano como derecho.

Es importante comprender que la Consulta Popular en Arbeláez es una muestra de un fenómeno que se expresó no solo en las Consultas Populares que llegaron a realizarse (10), sino también en las que no llegaron a materializarse por decisiones judiciales, eso sin mencionar que es un fenómeno que también ha tenido expresiones a nivel latinoamericano (Urkidi&Walter, 2015), en un contexto del *boom* de las materias primas de principio de siglo y entendiendo que son muestra de una incapacidad sistémica de la administración pública en los territorios en las que no se ha logrado la gobernanza suficiente para garantizar la legitimidad política y social que necesitan decisiones de aprovechamiento económico con las implicaciones que tienen las actividades extractivas de gran escala, por lo que han proliferado en la región y en el país múltiples conflictos socioambientales y divergencias frente a las maneras de administrar el territorio y sus recursos, evidenciando las fricciones entre los múltiples intereses y necesidades que se yuxtaponen sobre un mismo territorio.

En el caso de Colombia, este fenómeno de las consultas populares sobre la realización de las actividades extractivas en sus jurisdicciones municipales, lo inició un municipio llamado Piedras (Muñoz M. T. y Peña J., 2019), en el departamento del Tolima.

En 2013, Piedras un municipio de alrededor de 5.600 habitantes abrió este camino, se convirtió en el caso emblemático y creó una estructura de oportunidad favorable para municipios vecinos – potencialmente afectados por el mismo proyecto de Anglo Gold Ashanti de La Colosa– y el resto del país en la adopción de este mismo procedimiento.

Esta victoria duró poco, dado que la Procuraduría General de la Nación salió al paso para bloquearlas, advirtiéndole a alcaldes y concejales que los investigaría bajo argumentos de

extralimitación de competencias; según este ente de control, esta facultad estaba bajo el amparo exclusivo del gobierno nacional por ser el propietario del subsuelo.

A pesar de esto, según datos de la Registraduría Nacional, hasta abril de 2018 se habían inscrito 39 consultas populares desde el año 2016, en temas relacionados con minería, hidrocarburos, defensa del agua, ambiente y territorio, todas de origen ciudadano. De éstas, 10 no allegaron las firmas o fueron retiradas por los promotores, lo que indica que los 29 restantes estaban en trámite o suspendidas. Las autoridades y las organizaciones que las promovían no solo adujeron la legalidad de su uso basada en la Constitución y las leyes señaladas, sino también su legitimidad como instrumento por medio del cual los actores territoriales se vuelven visibles ante la opinión pública y se convierten en tomadores de decisión sobre asuntos que afectan sus vidas en el territorio. (Muñoz M. T. y Peña J., 2019, pág. 35)

Aquí es importante destacar como desde su inicio, el proceso de las consultas populares en Colombia generó reacciones de los organismos o entidades nacionales para oponerse a lo que autónomamente iba tejiéndose en muchos municipios del país, siendo la primera en salir al paso la Procuraduría General de la Nación, cuya función es la vigilancia del cumplimiento de las funciones legales y constitucionales que tienen los servidores públicos, a través de las funciones de prevención, intervención y la función disciplinaria. Esta advertencia temprana de la Procuraduría, era sumamente relevante y amenazante en ese momento, en perspectiva de poder concretar más consultas populares, ya que de acuerdo con la normativa vigente en ese momento, solo a través de los Alcaldes y los Concejos municipales se podía realizar el trámite para desarrollar el instrumento de participación de la Consulta.

Lo que hizo evidente esta situación fue que no había un consenso definitivo sobre lo que estaba en el marco de la ley, dado que consistía en o podría verse como derechos que entran en disputa, específicamente el de la autonomía territorial versus la administración central, que en el primer caso tiene que ver con la potestad que tienen los municipios y sus ciudadanos para la realización de los planes o esquemas de ordenamiento territorial determinando los usos del suelo, contra la administración de los recursos del subsuelo en tanto el Estado es su único poseedor; así mismo, se ponían a prueba los alcances políticos de las herramientas democráticas cuando se

oponen a las actividades económicas más lucrativas en los modelos de desarrollo que se han impulsado en Colombia y en la región, apoyado fundamentalmente en los *commodities*⁸, y en este caso en particular en las economías extractivas.

En ese sentido, es importante tener presente el carácter político del fenómeno, en tanto indica la voluntad de comunidades y de territorios de empezar a ser coprotagonistas de las decisiones que se den en la administración de lo público, de los modelos de desarrollo económico y de transformación de los territorios y sus vocaciones productivas y/o culturales y sociales.

Esto es elocuentemente planteado por Mariana Walter y Leiri Urkidi (2015) (Castro(et.al), 2015) en su estudio sobre las consultas populares contra la minería en América Latina:

Las consultas son más que la suma de regulaciones y derechos existentes y, aunque basados en estos, desafían su alcance y sentido en base a lo que es considerado como legítimo y justo por las comunidades locales. Además, la relevancia de las consultas comunitarias reside en que las comunidades no solo se están movilizandoy luchando discursivamente para desafiar la gobernanza minera, sino que también están desplegando estrategias innovadoras para demandar y reconstruir instituciones empoderantes de participación democrática. Las consultas comunitarias estudiadas aquí son una forma de movilización política, una forma de protesta, basada en instituciones democráticas e indígenas, formales e informales. (Urkidi&Walter, 2015, pág. 359)

Esta comprensión del carácter político del fenómeno, permite destacar dos aspectos acá. El primero es que las consultas populares reflejaban por parte de las organizaciones y de los actores locales un entendimiento de las posibilidades legales de participación y de gobernanza ciudadana de los territorios, al poder incidir en las actividades económicas a ser aprobadas o no para su realización en los municipios, con base en el derecho de la autonomía territorial. Este aspecto es relevante para el análisis porque implica un aprovechamiento ciudadano de las posibilidades

⁸ Un *commodity* es un material tangible que puede comerciar, comprar o vender. Al encontrarse sin procesar, no posee ningún valor añadido o diferencial más allá de su proveniencia, por se suele usar como materia prima para fabricar productos más refinados. (Universidad Europea, 2022)

normadas y que cuentan, al menos de entrada, con las posibilidades de plasmar una voluntad popular y política en una decisión vinculante para el Estado y la administración del territorio.

El otro aspecto es la comprensión del contexto y las maneras en que las actividades extractivas estaban siendo impulsadas, o mejor, impuestas en el contexto latinoamericano y colombiano, en este caso en particular, a principios del siglo XXI.

Por ejemplo, el sector minero en Colombia en esos años, de manera similar a otros países de la región, reorientó sus esfuerzos en materia de desarrollo económico al aprovechamiento del auge que se dio en los precios de varios *commodities*, que en el caso colombiano, se plasmó en la visión de gobierno, que a principios de siglo creó el Código Minero en Colombia, pensado en las necesidades e intereses de los grandes capitales en este sector, incluso asesorado por abogados de las compañías de estos sectores económicos (Mining Watch Canada y CENSAT, 2009).

Al respecto, es muy diciente sobre los impactos de la promulgación del Código de Minas, el siguiente aparte tomado de (Bocanegra Acosta H. y Carvajal Martínez J.E., 2019, págs. 154 - 155):

La presión sobre la población afectada creció en el 2002 cuando el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) otorgó alrededor de 11,000 títulos para explotación minera y de hidrocarburos, dentro de las medidas para impulsar su política de ‘Confianza Inversionista’. Una investigación del 2010 de la periodista Camila Osorio para el portal *La Silla Vacía* afirma que «en los ocho años que gobernó el expresidente, la superficie de hectáreas con título minero pasó de 1.13 millones a 8.53 millones. Y las hectáreas tituladas en los páramos se duplicaron con creces. Hoy en día, 6.3 % de las hectáreas en los páramos (122,000) están tituladas». . . Esta política fue continuada a partir del 2010 por el presidente Juan Manuel Santos, quien incorporó la que llamó ‘locomotora mineroenergética’ al Plan Nacional de Desarrollo y otorgó otros 9,500 títulos mineros.

Justamente en el año 2010, la extracción de hidrocarburos y la minería se plantearon como una de las estrategias principales para el avance social y económico del país, siendo una de las

«locomotoras de crecimiento» en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 del presidente Juan Manuel Santos, tal y como se puede apreciar a continuación:

C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo

Las locomotoras de crecimiento son los sectores o actividades económicas que van a definir el rumbo que tome la economía colombiana en los próximos años. Sectores con el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo o los recursos naturales. Sectores no solo con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas.

Las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el gobierno e incluidas en esta sección del Plan Nacional de Desarrollo son: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) agricultura y desarrollo rural (3) vivienda y ciudades amables, **(4) desarrollo minero y expansión energética** y (5) infraestructura de transporte.

Negrilla añadida. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 161)

Este posicionamiento de las actividades extractivas como una de las prioridades de la gestión para el desarrollo social y económico del país, enmarcándose como una de las estrategias del gobierno central, logró en efecto que la extracción de hidrocarburos y la minería tuvieran una mayor participación e impulso en la economía del país. Sin embargo, dicha implementación de estas actividades económicas en territorio, estaba llevándose a cabo a través de la vulneración de los procesos normativos que regulan la gestión social y ambiental de este tipo de proyectos, incumpliendo e irrespetando diversas normas sociales y ambientales que atienden a las particularidades socioculturales y del debido cuidado y protección al ambiente, en particular en el marco de actividades económicas con impactos ambientales tan notorios como las actividades extractivas. Dado este deterioro en el cumplimiento normativo para el desarrollo de actividades económicas con impactos ambientales y sociales tan intensos, en el caso particular de la minería, fue evidente un descontrol institucional que derivó en una serie de conflictos socioambientales y, en

la mayoría de los casos, con repercusiones jurídicas que aún hoy siguen afectando los territorios y la gestión pública.

La participación porcentual de las exportaciones minero-energéticas (minería e hidrocarburos), pasó de 29,6 % en 2002, a 45.5 % en 2007, alcanzando el punto más alto en 2012 cuando registró 73,3 %, esto es, un incremento del 147,6 % en diez años. Después de este año, ha descendido a 57,8 %(pr) en 2015 e incrementándose, según las proyecciones, a 63,5 %(pr) para el 2016.

Para muchos de los años presentados, Colombia obtuvo desempeños sobresalientes respecto a la región de América Latina; sin embargo, este periodo de súper ciclo estuvo acompañado de fuertes repercusiones al interior del país, tales como la transformación del uso del territorio por la ampliación de la frontera extractiva, la mayor concientización de los efectos ambientales y sociales, los conflictos laborales y las tensiones y vulneraciones a los principios constitucionales y a los derechos individuales y colectivos...

En consecuencia, el mapa minero se transformó de forma silenciosa y poco democrática, con el incremento exponencial de solicitudes y títulos a lo largo y ancho del país. Este proceso sucedió sin tener en cuenta el diálogo con las autoridades locales y las comunidades directamente afectadas, la planeación ambiental, la presencia de comunidades étnicas y la heterogeneidad y vocación de los territorios. Incluso hubo adjudicación de títulos en zonas de páramo, áreas protegidas y en territorios colectivos.

Según cifras del Ministerio de Minas y Energía, (citado en Garay et al, 2013 p. 24), los títulos mineros otorgados entre el año 2000 y el 2012 pasaron de 2.192 a más de 9.400; en 2011 el exministro de Minas, Carlos Rodado Noriega, denunció las irregularidades que se habían presentado en estos procedimientos, y quedó en evidencia la baja capacidad institucional del Ingeominas y posteriormente la Agencia Nacional de Minería (ANM) para atender esta dinámica, producto de la apuesta vehemente por acelerar la actividad minera en el país. (Muñoz M. T. y Peña J., 2019, págs. 24-25)

Una de las sentencias que hace parte del entramado jurídico de este proceso de las consultas populares, es la Sentencia T-445 de 2016, en la cual el Estado se vio obligado a generar una investigación científica y sociológica para la identificación de los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano, en la que se afirma que evidentemente la primera década del siglo XXI fue histórica para el impulso de la minería en Colombia, lo que configuró

conflictos⁹ que siguen siendo desafíos para esos sectores económicos y sus intenciones de explotación y extracción.

Por el lado del sector de hidrocarburos, el panorama tampoco difiere mucho, ya que de acuerdo con la investigación de Cáceres *et. al.* (2023) sus conclusiones demuestran el alcance del poder del sector de hidrocarburos en el país, generando desequilibrios normativos, sociales y ambientales para beneficiar o propiciar el desarrollo de las actividades petroleras y/o de hidrocarburos, que coinciden en demostrar la inoperancia e incluso complicidad del Estado para favorecer a este sector económico, aún por fuera de las normativas existentes, avalando los motivos y argumentos que, por ejemplo en nuestro caso de estudio en Arbeláez, fueron utilizados para oponerse al proyecto de explotación petrolera:

- La exploración y explotación de hidrocarburos en Colombia se ha desarrollado en un contexto estructural de captura corporativa, el cual se expresa a través de mecanismos como la interferencia legislativa y la implementación de políticas que priorizan la industria petrolera sobre la conservación ambiental de los territorios y la protección de los derechos de las comunidades locales.
- La captura corporativa se refleja en la existencia de normativas claramente insuficientes para regular las diferentes actividades relacionadas con la industria del petróleo; pero también es notoria en la desidia de las autoridades frente al seguimiento y monitoreo de los impactos ambientales cuando esto se contrasta con la diligencia del mismo Estado a la hora de proteger la infraestructura petrolera por medio de acciones como la militarización de los territorios y la privatización de la Fuerza Pública al servicio de las empresas.
- La exploración y explotación de hidrocarburos se ha dado en un contexto de asimetría y abuso de la posición dominante, donde las comunidades no tienen poder decisorio sobre las actividades que se imponen en sus territorios. Así, el desarrollo de estas actividades en el contexto del conflicto armado ha significado la exacerbación de la violencia y la imposición de nuevos riesgos sobre las personas. (P. 106).

⁹ «...la información revisada permite establecer que la actividad minera en este país se circunscribe a la primera década del siglo XXI, teniendo en cuenta que fue en este periodo cuando la minería hizo parte de las propuestas de desarrollo económico en los planes nacionales de desarrollo de los 3 periodos presidenciales, con lo cual, el Estado promocionó y respaldó los procesos de exploración y explotación de minerales en todo el territorio nacional». (Mesa de Trabajo Interinstitucional, 2019; P.30)

Además de la evidente predilección gubernamental por apostarle al desarrollo con base en el impulso de las actividades extractivas, lo que se destaca acá es cómo, en el marco del fomento de esta actividad económica, instituciones estatales han incurrido en la vulneración de la normatividad que regula o rige la gestión social y ambiental para compensar los impactos de los proyectos extractivos en los territorios, con tal de aupear la extracción de hidrocarburos y otras materias primas.

En relación con el contexto del sector energético, de las hidroeléctricas, más específicamente, son sumamente relevantes y conocidos en Colombia los impactos socioambientales generados, antes, durante y después de la construcción de las hidroeléctricas de Hidroituango en Antioquia¹⁰ y el Quimbo en el departamento del Huila¹¹, que han dejado al Estado, gracias a las acciones judiciales emprendidas por actores ciudadanos, con múltiples obligaciones en lo ambiental, debido a los enormes impactos en las dinámicas sociales y ecológicas en los territorios. Se destaca la diversidad de efectos adversos relacionados con experiencias a nivel internacional y nacional sobre la construcción de hidroeléctricas, en la revisión de Duque (2021) que encuentra a nivel internacional reasentamiento forzado de poblaciones, inundación de tierras fértiles, propagación de enfermedades, afectación cultural de comunidades indígenas, reconfiguraciones de los territorios y afectación a los medios de subsistencia; mientras que a nivel nacional:

Se concluye de estos estudios nacionales que, efectivamente, son más los impactos sociales negativos que los positivos cuando de construir y operar una hidroeléctrica se trata. Emergen en este aspecto categorías como cambios sociales, imperativos o no, conflictos sociales (huelgas, creación de asociaciones, etc.) y daños ambientales que implican problemas sociales. Incluso, hasta las mismas fuentes encabezadas por hidroeléctricas (Hidrogeneradora Pijao S.A.S., 2016) reconocen las afectaciones ambientales y sociales que pueden ocasionar los proyectos hidroeléctricos. (Héctor Alonso Duque Ramírez, 2021, pág. 35)

¹⁰ Sentencia T-038 del 2019, río Cauca sujeto de derechos.

¹¹ Sentencia T-135 del 2013.

Por su parte (Viviescas, 2014) encontró en su investigación de caracterización de los impactos ambientales y sociales, encontrados por la construcción de grandes hidroeléctricas en el país, que generan afectaciones a nivel social como el desplazamiento, el cambio en las dinámicas poblacionales, en la economía local y regional, generando más perjuicios que beneficios para los habitantes de los territorios.

Este era el panorama que existía en torno a la realización de actividades extractivas: que lamentablemente, a pesar de los instrumentos técnicos, normativos y de asignación de recursos, así como de la normativa relacionada con la participación ciudadana, eran inciertos los beneficios a mediano y largo plazo para el bienestar de los territorios, siendo más evidentes en muchos casos las problemáticas y conflictos por los profundos impactos ambientales y sociales de este tipo de actividades, especialmente en el marco de una regulación defectuosa de su operación.

Este contexto generó múltiples conflictos ambientales que en muchos casos llegaron a estrados judiciales y han obligado al Estado a compensar las deficiencias en el cumplimiento de los estándares o resultados ambientales y sociales de varios proyectos extractivos; este es el contexto en el cual surgen las iniciativas para la realización de las Consultas Populares, no solo por una oposición a las actividades extractivas *per se*, sino por la conciencia ciudadana sobre el deficiente rol del Estado en su regulación, incluso beneficiando a estos sectores por fuera de las normas existentes, como por ejemplo con la concesión de licencias en territorios de áreas protegidas de carácter ambiental, en territorios colectivos de pueblos étnicos, en ecosistemas estratégicos, entre otros lugares que evidenciaron un desbalance en la manera en que el Gobierno impulsaba estas actividades económicas como centrales en el desarrollo.

Este desgobierno era el contexto en el cual se continuaba promoviendo el desarrollo de actividades extractivas, por lo que ahora se verá en detalle el proceso y el contexto de la Consulta Popular de Arbeláez, que se da en el marco de las redes ciudadanas de organizaciones ambientales en la provincia del Sumapaz.

2.2 La Consulta Popular de Arbeláez

Así como ha habido una mención especial al proceso de las consultas populares en general para ofrecer un contexto sobre cómo se gestó y desarrolló, es importante también destacar el territorio¹² de la Provincia del Sumapaz y las redes que se tejieron entre diferentes procesos organizativos de los diferentes municipios, entre ellos Arbeláez, en torno a la gestión para oponerse a la realización de las actividades extractivas en la región y posteriormente impulsar la realización de las consultas populares, para consecuentemente invitar a la población de sus municipios a votar en rechazo a tales actividades económicas.

2.2.1 La Provincia del Sumapaz

Es importante destacar que Arbeláez hace parte de una región en el departamento de Cundinamarca. Dicha región, o mejor, provincia, que es como se denomina en la división territorial, es la Provincia de Sumapaz.

¹² Se usa el concepto de territorio con base en Montañez y Delgado (1998) quienes brindan unas consideraciones de suma validez y alcance a lo que implica el concepto de territorio:

«1. Toda relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado.

2. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.

3. El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción.

4. La actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiar territorio es desigual.

5. En el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.

6. El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial.

7. El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de acción ciudadana, solo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades». (P. 122 - 123)

Esta provincia puede ser comprendida con diferentes acepciones de acuerdo a la proveniencia del término, como por ejemplo dentro de los límites del departamento de Cundinamarca y como creación administrativa, más específicamente con el Decreto 489 de 1895, que comprendía los municipios de Arbeláez, Fusagasugá, Nilo, Pandi, Pasca, Ricaurte, Tibacuy y Viotá; o como una provincia cuya extensión comprende también al departamento del Tolima con los municipios de Icononzo y Villa Rica, bordea el páramo¹³ más grande del mundo que es el de Sumapaz; o también como parte de la subzona hidrográfica del Río Sumapaz¹⁴.

A continuación, se pueden apreciar dos mapas; el primero ilustra las provincias del departamento de Cundinamarca, entre ellas la de Sumapaz, y el siguiente exhibe exclusivamente la cartografía de la provincia de Sumapaz:

¹³ Ecosistema tropical de alta montaña, exclusivos del norte de la Cordillera de los Andes, «pieza clave en la regulación hídrica (en estos ecosistemas nacen las principales estrellas fluviales del país, las cuales abastecen de agua a más del 70% de los colombianos». **Fuente especificada no válida.**

¹⁴ «La cuenca hidrográfica del Río Sumapaz hace parte de la hoya hidrográfica del Río Magdalena, se ubica al suroccidente del departamento de Cundinamarca, su extensión es de 2532,14 Km²...La cuenca limita al norte con la Cuenca del Río Bogotá y Cuenca Río Magdalena Vertiente Oriental (C/marca), al sur con el departamento de Huila, por el oriente con el Departamento del Meta y parte de la Cuenca del Río Bogotá y la del Río Blanco y finalmente por el occidente con el Departamento de Tolima.

La cuenca del Sumapaz comprende los municipios de Fusagasugá, Pasca, Silvana, Granada, Tibacuy, Arbeláez, Pandi, San Bernardo, Cabrera, Venecia, Granada, Nilo y parte de Ricaurte». **Fuente especificada no válida.**

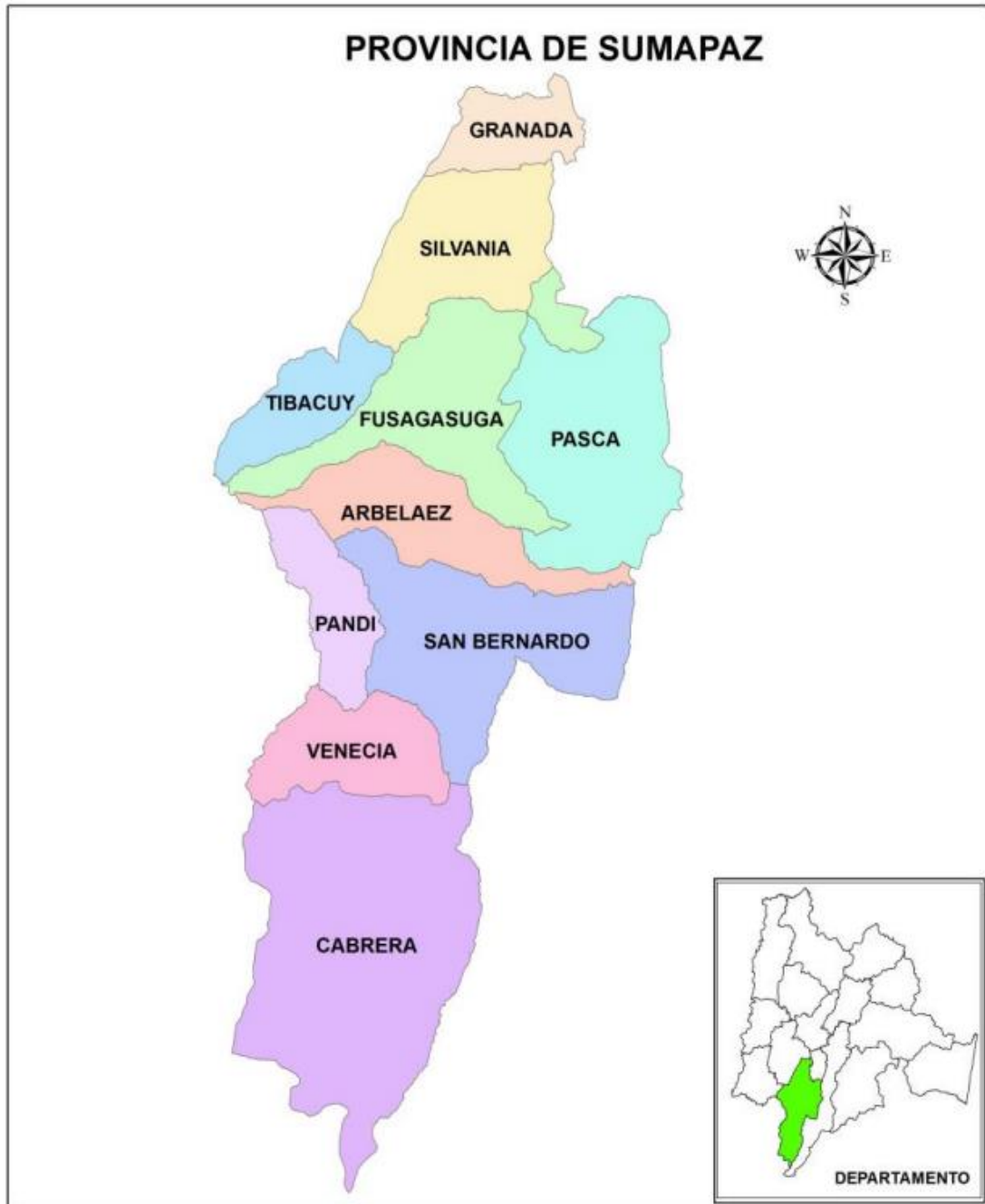
GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
MAPA DE PROVINCIAS



Mapa 1. Departamento de Cundinamarca con sus provincias.

Fuente: Ordenanza 023 / 19-04-98 Actualización Ordenanza 07 / 9-04-01. Tomado de:

[MAPA_PROVINCIAES_2020_1](https://s3.amazonaws.com/ago-item-storage.s3.amazonaws.com/MAPE_PROVINCIAES_2020_1.pdf) (ago-item-storage.s3.amazonaws.com) (Agosto 2023)



Mapa 2. Mapa de la Provincia de Sumapaz.

Fuente: Secretaría de Planeación – Oficina de Sistemas de Información, Análisis y Estadísticas Gobernación de Cundinamarca. Tomado de: [Presentación de PowerPoint \(cundinamarca.gov.co\)](#) (visitado en agosto 2023)

Se ha querido destacar la región del Sumapaz porque es importante resaltar que la cercanía geográfica entre varios de los municipios en el marco de la oposición a las actividades extractivas, propició el encuentro, la formación y el trabajo colectivo en torno a la realización de Consultas Populares en sus municipios: Cabrera, Arbeláez, San Bernardo, Fusagasugá y Pasca, lo que generó lazos de información y comunicación sobre los procesos de consolidación de las Consultas Populares entre municipios, además de redes de apoyo entre los grupos promotores.

...el referente a nivel regional era una fundación que estaba en Fusagasugá que se llamaba nuestro páramo, hablamos con ellos, recibimos papelería de ellos y organizamos algo que se llamó nuestro páramo Arbeláez, que fue la primera estructura organizativa que venía de lo regional a nivel local. Diego Rojas (Entrevista, 29 de agosto, 2023).

De igual manera, Natalia González (Entrevista, 12 de febrero, 2024) afirmó que dialogaron con el colectivo de Fusagasugá «Nuestro Páramo» y el Colectivo «Gustaguchipas» de Pasca, por lo que se logró una red de trabajo y comunicación que incluso llegó a generar espacios de formación e intercambio.

Esta información evidencia que hay un intercambio comunicativo, político y organizativo entre distintas organizaciones y procesos en la región del Sumapaz, ya que de las diez Consultas Populares que se efectuaron, tres fueron en municipios de la provincia del Sumapaz, que fueron las de Cabrera el 26 de febrero del 2017, la de Arbeláez el 9 de julio del 2017, y la de Fusagasugá el 21 de octubre del 2018.

En el caso de Pasca, se aceptó una tutela de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos —ACIPET—, que derivó en una suspensión de la Consulta Popular¹⁵, porque el contenido e implicaciones de la pregunta fueron aceptadas sin examinar su contenido de manera detallada y precisa. En el caso de San Bernardo, fue suspendida también por el Consejo

¹⁵ Ver en: <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2017/07/SUSPENDEN-CONSULTA-MINERA-EN-PASCA-CUNDINAMARCA.pdf> Fuente especificada no válida.

de Estado¹⁶, otorgando una tutela que declaró vulnerado el derecho al debido proceso y cuya realización estaría en contravía de lo dispuesto por la Sentencia Su-095 del 2018.

Lo importante, más allá del haber podido materializar la consulta en algunos casos y en otros no, es que se conformó una red de comunicación e intercambio de información en principio de carácter regional, para luego ser de carácter nacional y abarcar otros aspectos para fortalecer la gestión.

Así mismo, el valor de la particularidad de Arbeláez como estudio de caso radica en que, si bien hace parte del territorio de la Provincia del Sumapaz, su historia y talante político la hacen diferente a municipios como Cabrera, que tiene una larga historia de participación campesina para garantizar el derecho a la tierra, y en general las zonas altas de los municipios de la provincia que hacen parte o son aledaños al páramo de Sumapaz, que tienen en la actualidad tanto a Cabrera¹⁷ como municipio de Cundinamarca y la localidad de Sumapaz, de Bogotá, como Zonas de Reserva Campesina¹⁸, lo que demuestra el alcance que ha logrado la

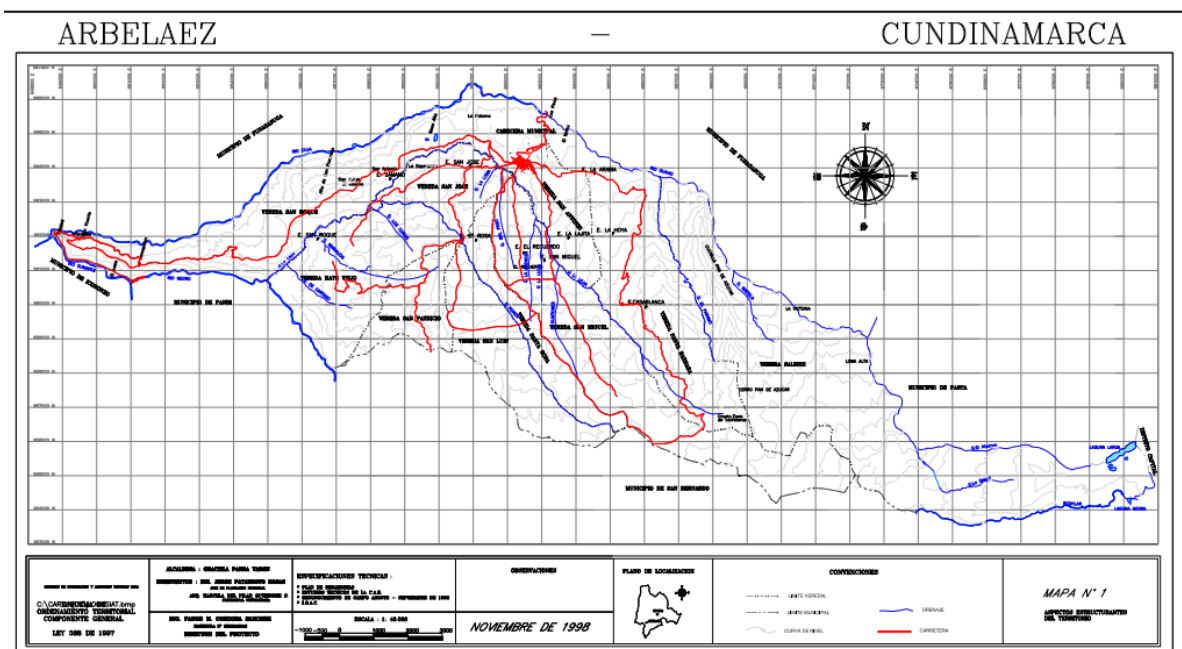
¹⁶ Ver en: [SUSPENDEN-CONSULTA-MINERA-EN-PASCA-CUNDINAMARCA.pdf \(consejodeestado.gov.co\)](#)
Fuente especificada no válida.

¹⁷ «La creación de la ZRC de Cabrera se remonta a la larga tradición de lucha del movimiento campesino colombiano por una reforma agraria integral, por la solución estructural al conflicto social y armado y por la construcción de una forma de producción agrícola y pecuaria alternativa, que brinde garantías de vida digna para los cultivadores y que garantice la seguridad y la soberanía alimentaria. En la defensa de dichas reivindicaciones, el papel del campesinado de la provincia de Sumapaz ha sido notable. Desde la segunda década del siglo XX, este ha dado muestras de su capacidad organizativa y movilizadora, el movimiento campesino encabezado por Eufrosina Molina en contra de la titulación de tierras a latifundistas que ni siquiera las habían ocupado, y que declaró el año 1916 como “año de sublevación contra los latifundistas”, constituyó una primera muestra de ello. Las ligas campesinas de los años veintes y treintas (Mondragón, 2002) y el sólido proceso de organización agraria encabezado por Juan de la Cruz Varela y Erasmo Valencia, de la mano inicialmente de la organización de colonias agrícolas (Palacios, 2011) y posteriormente, de la resistencia a los desmanes de la policía chulavita, son dos ejemplos más que destacables». (SINPEAGRICUN et. al., 2013).

¹⁸ La Ley 160 de 1994 que instituye las Zonas de Reserva Campesina en su capítulo XIII, que en la normativa vigente del sector agropecuario (Decreto 1071 del 2015) se precisa que: «tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas». Y tiene como uno de sus objetivos: «5. Crear y construir una propuesta integral de **desarrollo humano sostenible**, de ordenamiento territorial y de gestión política». Negrilla añadida. (Presidente de la República, 2015)

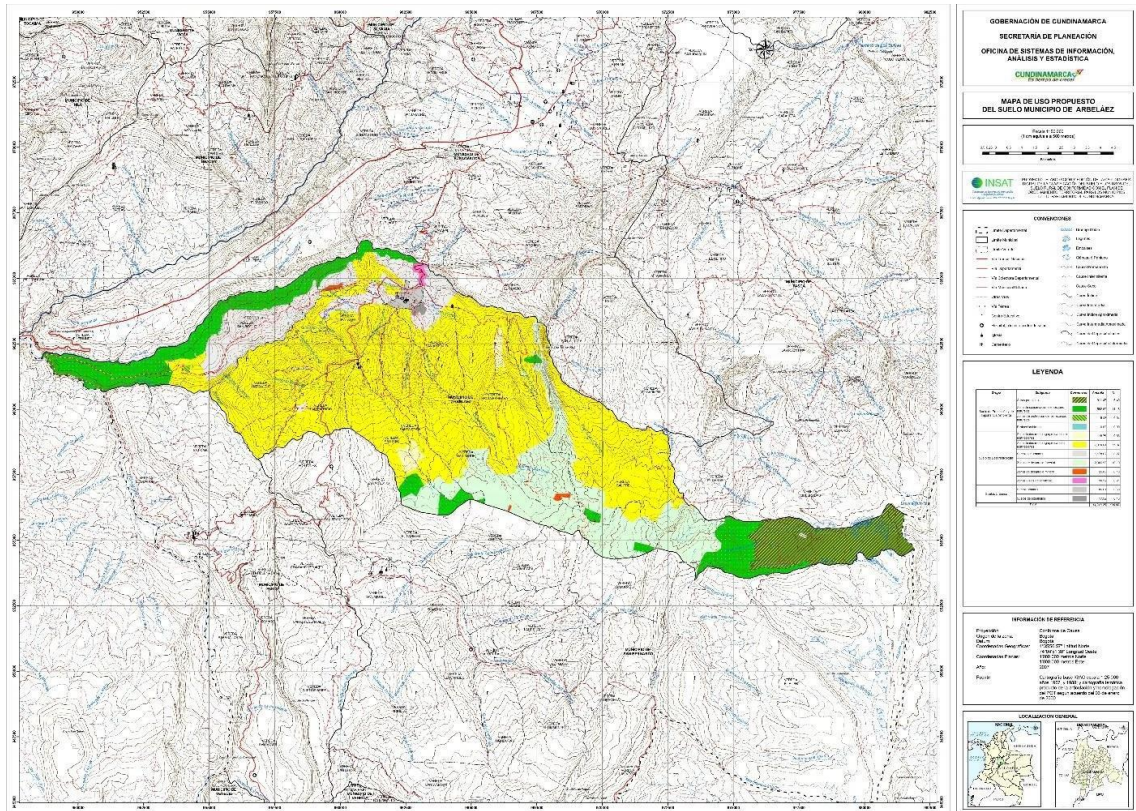
participación ciudadana en la determinación del uso del suelo de su territorio, garantizando su derecho a la tierra como campesinos y definiendo la vocación y las características del desarrollo que buscan allí desde lo agropecuario y no desde lo extractivo.

2.2.2 Arbeláez



Mapa 3. Mapa de Arbeláez.

(Municipio de Arbeláez, 2000)



Mapa 4. Arbeláez, Cundinamarca Usos del suelo EOT 2000.

Tomado de: (Alonso, 2023)

Arbeláez es un municipio que cuenta con diversidad de pisos térmicos por la extensión de su territorio, desde las zonas bajas, que están alrededor de los 260 metros sobre el nivel del mar, hasta las zonas de páramo, alrededor de los 3600 metros sobre el nivel del mar, en el que se distribuyen sus diez veredas, por lo que es un municipio con una gran diversidad social y cultural que se corresponde con su descripción geográfica, lo que implica también diversidad en su producción agropecuaria y en los paisajes que hacen parte de su territorio.

Fundado en 1870, su historia no ha tenido una vinculación tan activa a las luchas políticas campesinas por la tierra en el Sumapaz, e incluso se considera un municipio conservador, ha sido llamado ‘El Pozo Azul del Sumapaz’ (Rodríguez, 2018). Que valga mencionar que ese es el color que ha representado históricamente al Partido Conservador en Colombia. Lo importante a destacar acá es que, a pesar de ser parte de una misma región

geográfica, en términos de historia e identidad política, Arbeláez es disímil a otros municipios de la provincia del Sumapaz¹⁹.

En la información registrada en las entrevistas realizadas, se puede añadir un matiz en esta diferenciación política de Arbeláez con el resto de la provincia del Sumapaz, y es que si bien hay evidentes diferencias en las predilecciones y grupos políticos que históricamente han dominado ese poder local, no implica que tenga de base una participación débil en lo que concierne a las Juntas de Acción Comunal. En las entrevistas realizadas con Lina Pinzón (2024) y Natalia González (2024), así como Diego Rojas (2023) afirmaron que existe una importante participación histórica de las Juntas de Acción Comunal que progresivamente se ha vuelto más importante, citando a Pinzón (2024), el caso de una que ya ha concursado y ganado la financiación de proyectos presentados a convocatorias institucionales (RAP-E²⁰ y PNUD²¹); mencionando también que cada junta de acción comunal tiene sus temas predilectos como lo

¹⁹ Al respecto es ilustrativa esta descripción tomada del libro *Cundinamarca, corazón de Colombia*: «Arbeláez es uno de los municipios de Cundinamarca que más ha cambiado desde la época de su fundación. La Guerra de los Mil Días, que para muchos municipios fue motivo de contar con héroes y batallas, para Arbeláez fue causa de una tragedia la razón por la cual su aspecto cambió totalmente. En 1899 las fuerzas revolucionarias del general Aya se tomaron Arbeláez, y lo que no arrasaron las tropas lo destruyó el incendio que dejaron al marcharse. Por eso, no obstante las rápidas iniciativas de restauración y a pesar de que aún quedan vestigios de edificaciones coloniales, Arbeláez es un pueblo del siglo XX, incluida su iglesia principal.

Sus actividades económicas han cambiado sensiblemente, pues si hace un siglo los habitantes se dedicaban al cultivo del café y de la caña panelera, hoy la ganadería es su principal ocupación. También se dedican a la avicultura y a la piscicultura, pero, sobre todo, a la explotación de cerdas de cría, actividad reciente que ha resultado muy satisfactoria. A pesar de este notorio cambio, la agricultura sigue siendo un factor importante que ahora se centra en el cultivo de mora, tomate chonto y de árbol, arveja y pepino cohombro.

Lo que no ha cambiado en Arbeláez es su paisaje, mezcla de páramos y zonas calientes, pero en general de clima moderado que acoge una amplia gama floral. Está delimitado por cuatro ríos y coronado por la laguna Larga, parte de la cuenca del río Sumapaz y valiosa reserva natural. Tampoco han cambiado sus celebraciones colectivas y, curiosamente, entre ellas aún conserva importancia el tradicional Festival y Reinado de la Caña y el Café, que se celebra en junio e incluye el concurso del mejor arriero y la mejor mula de carga, el concurso de la vaca lechera, el desafío gallístico y sensacionales espectáculos de música. En Navidad la fiesta es más moderada, pero no desprovista de eventos divertidos, como el famoso concurso de disfraces». (Villegas, 2011).

²⁰ Región Administrativa de Planeación Especial Región Central -RAP-E-.

²¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ambiental, los niños, las vías, entre otros; eso sí, trabajando normalmente en mucha soledad y sin apoyo institucional.

Ahora bien, justamente en entrevista con la presidenta de la Junta de Acción Comunal de la vereda San José, Diana Godoy (2024), afirmó que había un mayor interés de la población en ciertos temas asociados a la participación en temas públicos, pero a la hora de ir a materializar las acciones y de incidir en las tomas de decisiones sobre instrumentos de administración del territorio, la participación no ha tenido la fuerza que podría haber tenido, como por ejemplo con la actualización catastral, en la que, de acuerdo con su testimonio, mucha gente no se enteró, y mucha gente que asistió lo hizo pensando y opinando exclusivamente en función de sus intereses particulares y no de las necesidades y problemáticas colectivas o el interés general.

2.2.3 LOS PROYECTOS EXTRACTIVOS

Para el caso del municipio y de la Consulta Popular realizada en el municipio de Arbeláez, los proyectos extractivos que se cernían sobre el territorio son los Contratos de Concesión para la exploración y producción de Hidrocarburos de los bloques llamados COR-33 y COR-4.

El bloque COR 4, adscrito a la *Australian Drilling Associates* con sede en Colombia y que incluye la realización de *fracking* (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2011), tiene la siguiente área:

El área total comprendida dentro del bloque descrito a continuación es de setenta y seis mil setecientos diez y nueve (76.719) hectáreas con dos mil ochocientos ochenta y nueve (2.889) metros cuadrados, la cual se encuentra completamente fuera de los polígonos A/B definidos en el Artículo 4° del Acuerdo número 008 del 3 de mayo de 2004. La información cartográfica fue tomada del Mapa político de Colombia, archivo digital del I.G.A.C, a escala 1:1'500.000. El bloque se encuentra ubicado dentro de las jurisdicciones municipales de Anapoima, Arbeláez, El Colegio, Fusagasugá, Granada, Nilo, Pasca, Sibaté, Silvania, Soacha, Tibacuy y Viotá en el

Departamento de Cundinamarca. (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2011, págs. Anexo B - Pág 1)

Por el lado del COR-33, se adjudicó también a una empresa extranjera con sede en Colombia, *Alange Energy Group* (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2011), que tiene definida la siguiente área:

El área total comprendida dentro del bloque descrito a continuación es de cuarenta y tres mil cuatrocientos veintinueve (43.429) hectáreas con tres mil cinco (3.005) metros cuadrados, el cual se encuentra en un área de ciento siete (107) hectáreas con cinco mil doscientos doce (5.212) metros cuadrados dentro del polígono A definido en el Artículo 4° del Acuerdo número 008 del 3 de mayo de 2004. La información cartográfica fue tomada del Mapa político de Colombia, archivo digital del I.G.A.C, a escala 1:1'500.000. El bloque se encuentra ubicado dentro de las jurisdicciones municipales de Bogotá, Fusagasugá, Pasca, Nilo, Arbeláez, Pandí, San Bernardo y Venecia en el Departamento de Cundinamarca, Melgar e Icononzo en el Departamento del Tolima. (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2011, pág. Anexo B Pág. 1)

De acuerdo con las áreas que se dieron en concesión, más de 120 mil hectáreas, sumando las áreas de ambos bloques COR-33 y COR-4, cubrían la totalidad de la jurisdicción de algunos de estos municipios, parte incluso del Parque Nacional Natural Sumapaz, así como parte de Fusagasugá, considerada la capital de la provincia.

Es importante resaltar cómo el Estado al ser el dueño y poseedor de los recursos del subsuelo, realiza estos contratos que ceden los derechos de exploración y producción con estos particulares, sin que se dé ninguna mediación técnica o social desde lo local, por ejemplo en torno a la revisión de la amplitud de las áreas cubiertas por el bloque que, como se mencionó, llegaban a abarcar parte de áreas protegidas y zonas con otros usos del suelo, y por supuesto sobre los intereses y visiones locales sobre tal intención productiva, que en caso de concretarse modificaría permanentemente el municipio.

Es en este contexto que se inicia este proceso respecto del cual a continuación, se presenta un relato encontrado de uno de los promotores de la Consulta Popular que ilustra el

momento de conocer estos proyectos extractivos y la trayectoria realizada hasta la realización de la consulta popular:

Transcurría el año 2013 y una empresa colombiana subordinada de una canadiense, citó un par de reuniones con juntas de acción comunal para informarle a la comunidad que había petróleo, lo cual significaba mucho dinero y además bienestar para el municipio. «No éramos más de cuatro jóvenes universitarios interesados en averiguar cómo era que de eso tan bueno iban a dar tanto, así que asistimos a las reuniones». Con gran tristeza y algo de rabia comprobamos que los argumentos de las empresas eran una completa farsa. Nos contaron que una empresa llamada Alange Energy Corp. ejecutaría el título de hidrocarburos COR 33, que tenía una dimensión que apenas ocupaba cinco municipios de la provincia y que consistía básicamente en despejar toda forma de vida de un polígono de terreno para sacarle petróleo durante cuarenta años, mientras la gente disfrutaba de la bonanza económica que ello implicaba y que cuando se acabara el crudo; entonces, devolvían la tierra a su sitio y dejaban todo como estaba antes.

Como no pudimos comer nos el cuento, nos pusimos a estudiar para entender la dinámica del asunto. Así nos enteramos de que había más y más grandes títulos de explotación de hidrocarburos en el municipio, incluso por fracking como el COR 4 y además títulos para explotación de carbón, arenas y materiales de construcción; y para su implementación la empresa debe cumplir unos requisitos para obtener licencia de exploración y explotación, que incluye entre otros un estudio de impacto ambiental. Conseguimos el dichoso documento y con la ayuda de amigos de semilleros de investigación académica de varias universidades descubrimos que era una mentira total y comprendimos que era también una amenaza a la conservación de nuestros ecosistemas.

El amor por Arbeláez y por la tierra misma se materializó, a mediados de 2014 empezamos a hacer trabajo comunitario, inicialmente éramos once jóvenes intentando crear conciencia colectiva en un municipio con más de cincuenta años de conservatismo y gamonales políticos poco interesados en defender el territorio. Algunas personas mayores se apropiaron del asunto y aunamos esfuerzos para incidir social, política y jurídicamente en la solución al problema. Una vez ganados los espacios y la atención de algunos, comenzamos con el arte y la cultura a crear conciencia de la amenaza y con el tiempo estábamos realizando ponencias didácticas para informar de la situación y describir las características e implicaciones reales de este tipo de proyectos; primero en colegios y espacios públicos, luego con juntas de acción comunal y cualquier otro grupo o gremio, realizando el recorrido por todo el municipio.

En 2015 evidenciamos la necesidad y la fortaleza de trabajar como región, al igual que los ecosistemas que se interconectan, se alimentan y se cuidan mutuamente sin distinción de fronteras. Las estrategias implementadas nos llevaron a realizar un foro provincial con los candidatos a las alcaldías de la región discutiendo el tema y solicitando públicamente la realización de consultas populares en cada municipio del Sumapaz. Durante el 2016 nos asesoramos de otras experiencias y repetimos el recorrido por todo Arbeláez, esta vez no solo para informar y aclarar, sino para plantear una alternativa jurídica y pacífica que da esencia al estado social de derecho y ejercita la democracia directa y participativa “la consulta popular”.

A inicios de 2017 la consulta popular ya era un tema común para los arbelaezunos y la administración empezó el trámite para solicitarla con el apoyo unánime del concejo municipal.

¿Está usted de acuerdo SI o NO con que en el municipio de Arbeláez se realicen actividades de sísmica, exploración, explotación y lavado de hidrocarburos y/o minería a gran escala?

Esa era la pregunta que decidiría nuestro futuro. [...]. (Colectivo socio-ambiental de Arbeláez Guacaná - Fundación Gusta Guchipas, 2018)

3. OBJETIVO GENERAL

Comprender los aportes del proceso de la Consulta Popular realizada contra actividades extractivas en el año 2017 a la gobernanza ambiental del municipio de Arbeláez, Cundinamarca.

3.1 Objetivos específicos

1. Describir el proceso de la Consulta Popular realizada contra actividades extractivas en el municipio de Arbeláez, Cundinamarca el 9 de julio del 2017.
2. Analizar el caso de la Consulta Popular para votar la aprobación o rechazo de las actividades extractivas en el municipio de Arbeláez, en el marco de las Consultas Populares asociadas durante el 2013 al 2018 en Colombia.
3. Consultar información documental asociada a la Consulta Popular realizada en el municipio de Arbeláez, Cundinamarca para analizarla desde el enfoque de la gobernanza ambiental.
4. Entrevistar a algunos protagonistas de los procesos de la consulta popular en Arbeláez, Cundinamarca para analizar sus relatos e información sobre el proceso desde el enfoque de la gobernanza ambiental.

4. METODOLOGÍA

La investigación realizada se orientó por la metodología cualitativa, en particular con un enfoque interpretativo, con base en la información recolectada a través de entrevistas y revisión documental. El principal motivo para que haya sido así se fundamenta en el carácter interpretativo de las ciencias sociales. Es decir, que lo que se busca no es la relación acción y reacción o causa y consecuencia, no al menos en el sentido que se construye conocimiento desde las ciencias naturales, sino a partir de una comprensión tan profunda cómo se pueda del contexto, como marco social, cultural y económico, marcado a través de la historia, para generar lógicas interpretativas de la acción social.

En ese sentido, el objetivo general de esta investigación se ha planteado desde la comprensión, más que desde la explicación²².

En este caso, lo que es objeto de interpretación son los motivos que impulsaron las acciones de un grupo de personas que lograron a través de sus acciones educativas y de gestión y divulgación del conocimiento, de gestión social y política en el tema ambiental, concretar la realización de un mecanismo de participación formal, para defender una propuesta política territorial propia, divergente de la propuesta extractivista y del enfoque de desarrollo impulsado por los gobiernos de turno, entendiendo cómo esas acciones que constituyen ese proceso, propiciaron o coadyuvaron en que se generaran o fortalecieran ciertas dinámicas asociadas a la gobernanza ambiental a través del ejercicio de participación realizado, pero también más allá de este.

²² «VON WRIGHT aseguraba que se requieren las explicaciones para incrementar la comprensión, y que a veces la comprensión se expresa en términos de explicación, pero los dos objetivos son epistemológicamente bastante distintos. Insistía en una diferencia importante para nosotros, la diferencia entre estudios de casos que tratan de identificar las relaciones de causa y efecto, y los que tratan de comprender la experiencia humana». (Stake R., 1999, P. 43)

En ese sentido, la investigación se diseñó de manera descriptiva, generando la descripción de un contexto social, político, ambiental y normativo en torno al proceso de las consultas populares en general, como fenómeno que reflejó las problemáticas para el ejercicio de la participación en temas ambientales como derecho en Colombia, lo que a su vez se usa como marco de información que también sirve para el análisis del caso de estudio, complementando con información del proceso particular abordado.

Como caso de estudio, se escogió el proceso de la consulta popular realizada en el municipio de Arbeláez, Cundinamarca, en principio por la conveniencia geográfica, pero se afianzó por la particularidad política conservadora de Arbeláez en el contexto político liberal de la Provincia del Sumapaz, lo que le distingue de otros municipios de la región, donde también se impulsaron consultas populares.

La población elegida, por ser primordial para recoger la información sobre el proceso de la consulta popular e incluso lo que le antecedió, fue la promotora directa de la consulta popular, lo que, en la órbita de organizaciones para el caso del municipio de Arbeláez, dejaba dos destacadas: la Veeduría Ecológica de Arbeláez y el Colectivo Guacaná. Por diferentes motivos no se logró contactar a las personas de la Veeduría Ecológica, por lo que se priorizó el Colectivo Guacaná y/o sus integrantes para la recolección de información primaria a través de entrevistas. Dentro de la muestra de personas que se lograron entrevistar, se contactó al fundador del Colectivo Guacaná y licenciado, a dos integrantes más del colectivo Guacaná y, de manera adicional por considerarse de interés para la investigación, se realizó una entrevista con la presidente de la Junta de Acción Comunal veredal, por aportar desde su óptica de líder comunal sobre la gobernanza ambiental en el municipio.

Los instrumentos para la recolección fueron entrevistas semiestructuradas, en las que se incorporaban preguntas informativas generales sobre el contexto del municipio, para luego

incorporar preguntar temáticas, en este caso asociadas al tema de gobernanza ambiental como la participación en asuntos públicos y el interés en temas ambientales entre la población, la gestión de las entidades públicas en torno al tema ambiental, los procesos de educación ambiental y la necesidad de la misma en el municipio, y, sobre todo el proceso de participación que se gestó para responder a la posibilidad de que se realizara en Arbeláez una actividad extractiva a gran escala como la que implicaba la explotación de hidrocarburos de los bloques conocidos COR-33 y COR-4. El formato fue semiestructurado para procurar aprovechar las particularidades o los aspectos de interés para la investigación, que iban surgiendo a medida que las entrevistas se desarrollaban, teniendo en cuenta lo que las personas respondían a las preguntas formuladas. En todos los casos, las personas entrevistadas dieron su consentimiento para realizar la grabación de las entrevistas y utilizar sus datos en el marco de esta investigación.

El análisis de las entrevistas fue temático, teniendo como eje el concepto de gobernanza ambiental, la participación en torno al proceso de la consulta, así como en el municipio *per se*, y en los aportes a lo que se han visto en las dinámicas de participación ciudadana en general y en especial en lo ambiental, después de la realización de la consulta; la gestión de la información y la comunicación, que se relaciona con la construcción de redes, en las cuales entra y sale información a través de acciones y comunicaciones de acuerdo con las necesidades de la gestión u objetivos organizativos propuestos, así como la dinámica en esta cuestión en el municipio; las temáticas ambientales y su relevancia durante el proceso de la consulta popular, los comportamientos de las personas respecto al tema, el actuar de las entidades ambientales en el cumplimiento de las normas y en general preguntar sobre su mayor o menor relevancia en los escenarios públicos, especialmente después de la consulta popular.

En relación a la revisión documental, se realizó la búsqueda en fuentes virtuales y la consulta documental en acervos documentales de la web y de bibliotecas locales, sobre el proceso de las consultas populares en general y en particular sobre el caso de Arbeláez.

Respecto a las limitaciones de la investigación, es evidente que la información que fue obtenida en las entrevistas, con excepción de la presidente de la Junta de Acción Comunal veredal, corresponde a un sector o a un grupo muy particular, el cual es el promotor de las consultas populares. Esto quiere decir que la perspectiva de la líder comunal, que no fue participante directa del proceso de la consulta popular y lo que le antecedió, ofrece otra perspectiva frente a lo acontecido y otro punto de vista sobre la población y su participación e interés en temas ambientales. Un planteamiento investigativo con otro grupo poblacional y/o con entidades públicas, complementaría el alcance que se ha planteado para esta investigación, en tanto podría profundizar desde la cotidianidad y prácticas de ciertos grupos, así como en el quehacer institucional los aspectos asociados a la gobernanza ambiental.

En vista de las limitaciones metodológicas planteadas, la revisión documental y la descripción del contexto son los fundamentos que complementan el soporte del análisis realizado, aprovechando la información recogida en las entrevistas para brindar un contexto a partir del cual se construye la narrativa del proceso de resistencia territorial, destacando los aspectos que retratan las dinámicas relacionadas con la gobernanza ambiental, tanto entre los promotores como grupo, como en la población y las instituciones del municipio.

El valor de la información encontrada radica en que se evidenciaron varios resultados concretos que podrían llamarse ‘efectos’ del proceso de defensa territorial asociado a la consulta popular, los cuales pueden ser objeto de mayor escrutinio y análisis por otras investigaciones posteriores. Al mismo tiempo, la información obtenida en las entrevistas fue comparada con otros relatos hallados sobre el caso de Arbeláez en la revisión documental, por

lo que confirmó su veracidad y aumentó la comprensión sobre el contexto, para interpretar de manera más asertiva esos cambios o situaciones que evidencian la manera en que se ha materializado la gobernanza ambiental en el municipio. A la vez, se presentan reflexiones que pueden aportar en el análisis del proceso de las consultas populares contra actividades extractivas en Colombia, en perspectiva de las acciones administrativas, normativas y sociales que quedan por delante en el conflicto de poder por los usos de los territorios en Colombia,

Como parte de los anexos de la investigación, se adjuntan las cuatro entrevistas realizadas.

5. MARCO TEÓRICO

Una mayor libertad aumenta la habilidad de las personas para ayudarse a sí mismas, y también para influir en el mundo. Estos temas son centrales para el proceso del desarrollo.

Sen (2000).

El desarrollo como concepto sigue siendo el faro para el quehacer de las instituciones políticas y económicas del mundo, entendido en su grandes líneas o características principales como el avance social y económico que hace posible la derrota de la pobreza. Es también palpable cómo ese concepto de desarrollo, que ha sido objeto de arduas disputas políticas y teóricas sobre las mejores maneras de cumplir o de alcanzar sus objetivos —siendo un gran ejemplo al respecto la disputa entre el capitalismo y el socialismo—, ha tenido profundos cuestionamientos, así como transformaciones, sobre la manera en que se *desarrollan* las relaciones entre el estado y la sociedad civil, la sociedad y la naturaleza.

El mismo proceso o ascenso del concepto del desarrollo humano, es uno de los ejemplos más claros sobre las críticas y propuestas que se le han hecho al concepto del desarrollo en su acepción tradicional, al ampliar el panorama de la percepción de los diferentes aspectos o ámbitos de la vida social que hacen posible el bienestar, más allá de los ingresos percibidos, y que son fundamentales para un buen vivir, como la salud o la educación.

Otro ejemplo de las transformaciones del concepto de desarrollo, o si se quiere, de los adjetivos que ha venido adquiriendo, es el de la sostenibilidad. Ese proceso que empezó en firme con la Cumbre sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972, significó el inicio del replanteamiento o consideración a nivel global entre las naciones del mundo, de los

impactos y contaminación que las actividades humanas, asociadas al desarrollo, estaban generando sobre el 'medio humano'. De ahí en adelante ha venido creciendo, década a década, la importancia del tema ambiental, al punto de que hoy en día es el adjetivo oficial del desarrollo a nivel de políticas internacionales, en tanto se está en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

Paralelamente, a medida que se reconsideraban las perspectivas sobre el desarrollo, a través de los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sostenible, en términos históricos, principalmente en el último cuarto del siglo XX en adelante, otro enfoque emergía con fuerza, postulando la importancia y/o relevancia de la participación de actores diferentes al Estado en los asuntos de interés público, el cual es la gobernanza.

La gobernanza surgió como un concepto de la administración pública, que empezó a ser usado principalmente en los últimos 30 años del siglo XX para plantear la necesidad de que, para un mejor funcionamiento de la prestación de servicios y funciones que venían estando a cargo del estado, era necesaria la participación y la vinculación de actores económicos y sociales diferentes al estado como aparato burocrático.

Este proceso derivó en dos vertientes, una que se tradujo en los planteamientos neoliberales postulando la necesidad y la racionalidad de permitir a los grandes actores económicos del mercado, entrar en los negocios y actividades que venían siendo ejecutadas por el Estado y, otra más asociada al componente político de la democracia, que fue postulando la necesidad de la ampliación de las bases y de las redes que deliberaban, planteaban sus puntos de vista y necesidades y en mayor o menor medida empezaban a incidir y a ser parte de las discusiones y decisiones relacionadas con los asuntos de interés público.

En 1992, el Banco Mundial introdujo la «buena gobernanza» como parte de sus criterios para la concesión de préstamos a los países en desarrollo. La gobernanza a la que se hace referencia en el presente documento las reformas neoliberales del sector público, la mercantilización y la nueva gestión pública que el Banco Mundial creía que conducía a una mayor eficiencia.

Por el contrario, los Programas de Gobierno Local y Whitehall del Consejo Británico de Investigación Económica y Social utilizaron la palabra «gobernanza» para describir un nuevo patrón de relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Traducción libre (Bevir, 2013, pág. 15).

Se evidencia entonces que el concepto de gobernanza está atravesado por intenciones políticas, siendo la agenda neoliberal una de las más importantes, y de mayor interés para esta investigación, es la reformulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad en perspectiva de generar nuevas formas de administrar y de gobernar lo público.

De esta manera, se plantea que el fenómeno investigado resuena y ejemplifica la puesta en ejecución de capacidades, de agencia y en general del desarrollo humano al demostrar cómo desde una valoración local del territorio, se buscaba generar una nueva relación con el Estado, una nueva *gobernanza*, en este caso haciéndole frente a un proyecto extractivo que tenía como argumento para su aceptación social, los beneficios económicos que hubiera implicado su ejecución, evidenciando cómo otros elementos o aspectos del bienestar fueron puestos por encima de la generación de ingresos.

De esta forma se configuró un proceso que, desde la agencia ciudadana, en defensa de lo ambiental y de la valoración por el territorio, constituyó un hito para la gobernanza desde lo local, al poder incidir en la resistencia y rechazo a un proyecto extractivo que usualmente hubiera sido impuesto por los actores del gobierno central en beneficio de actores económicos ajenos al territorio. Se podría decir en este caso que la gobernanza social o en redes se impuso a la gobernanza neoliberal.

5.1 La agencia y las capacidades

La comprensión sobre la importancia del proceso de las Consultas Populares en Colombia pasa por entender que fue un hito en el aprovechamiento de las herramientas democráticas de participación, que demostró un ejercicio de comunicación, de apropiación territorial, de acción y agencia por parte de actores y grupos ciudadanos que lograron converger para plantear una postura en las discusiones sobre el aprovechamiento económico de sus territorios y evidentemente sobre el tipo de desarrollo que se quiere impulsar. En ese sentido, una de las propuestas teóricas que enmarca este texto, se asienta en el enfoque de las capacidades de Martha Nussbaum, porque se considera que es el que mejor permite interpretar y justificar el problema de investigación como un fenómeno de interés en las discusiones y reflexiones sobre el desarrollo humano y el desarrollo en general, en tanto justamente refleja una postura autónoma por parte de actores comunitarios y sociales de los territorios, que se fundamenta en los modos de vida (campesino), en las relaciones sociales y la relación sociedad–naturaleza que caracterizan y le dan vida propia a los territorios y que a partir de esa identidad, arraigo e interés en defender esos modos de vida, se opusieron al ejercicio convencional del desarrollo en América Latina, la extracción de los recursos naturales por actores ajenos a los territorios.

En síntesis: queremos un enfoque que sea respetuoso de la lucha de cada persona por su florecimiento, que trate a cada persona como un fin y como una fuente de participación activa y de valía en sí misma. Parte de este respeto significará no ser dictatorial acerca del bien, por lo menos con los adultos y en algunas áreas centrales de elección, dejando a los individuos un amplio espacio para importantes tipos de elección y para las afiliaciones significativas. Pero este gran respeto significa asumir una posición firme respecto de las condiciones que les permiten seguir su propio saber y entender, libres de tiranías impuestas por la política y la tradición. Esto, a su vez, requiere tanto la generalidad como la particularidad, tanto los patrones de medición globales como el conocimiento detallado de la variedad de las circunstancias y culturas en las cuales la gente se está esforzando por salir adelante. La carencia tanto del enfoque utilitarista como del basado en los recursos sugiere que asumiremos de la manera más adecuada una determinada posición si no nos centramos en la satisfacción de la mera presencia de recursos, sino en lo que los individuos son realmente capaces de hacer y de ser. Los patrones generales de medición basados en la utilidad o en los recursos llevan a tornarse insensibles ante las variaciones contextuales, ante el modo en que las circunstancias determinan las preferencias y la capacidad de los individuos de convertir recursos en una actividad humana plena de significado. Solo una amplia preocupación por el funcionamiento y la capacidad puede hacer justicia a las complejas relaciones recíprocas entre los esfuerzos humanos y su contexto material y social. (Nussbaum, 2012, pág. 99)

Dicho de otra forma, lo que se busca con el desarrollo humano es ampliar las capacidades de las personas de manera tal que su participación política y social haga trascender los enfoques utilitaristas y basados en recursos, de manera tal que no sean los únicos que sigan determinando las propuestas del desarrollo.

De esta manera se evidencia el ejercicio de la *agencia* por parte de estas comunidades, que generaron y efectivamente concretaron, a pesar de los obstáculos antes, durante y después, su capacidad de hacer cambios en su realidad, en este caso en las visiones de desarrollo de su territorio, palpables a través del veto que hicieron a las actividades extractivas a través de las consultas populares.

Se coincide además con la postura de Nussbaum, porque su ambición respecto al enfoque de capacidades no se limita a que sirva para plantear métodos que orienten las mediciones sobre el desarrollo, labor no menor, en cualquier caso, sino que esas capacidades realmente sean instituidas constitucionalmente como faros que orienten la gestión pública por el desarrollo:

Sen se ha centrado en el papel de las capacidades en la demarcación del espacio dentro del cual se realizan las mediciones de calidad de vida; yo utilizo la idea de un modo más exigente, como fundamento para principios políticos básicos que las garantías constitucionales deberían suscribir. (Nussbaum, 2012, pág. 100)

Esta aspiración de Nussbaum es significativa porque evidencia que la realización de las posibilidades sociales presentes en las capacidades, yace también o principalmente, en el alcance que otorgan o permiten las realidades normativas.

Aquí es muy significativa esta cuestión porque se infiere de lo expuesto que, para que las capacidades puedan ser efectivamente desarrolladas, necesitan su instauración como

principios políticos con sustento constitucional, para que puedan ser en sí mismas medios y fines de la implementación efectiva de las constituciones, o sea del disfrute de los derechos.

De esta forma, se puede considerar la participación ciudadana manifiesta en las consultas populares contra las actividades extractivas, como la capacidad que pudo ser ejercida por tener un amparo constitucional con base en los derechos del ordenamiento territorial autónomo y la construcción propia de las visiones de desarrollo, así como las posibilidades de la consulta popular como mecanismo de participación, en un ejercicio de gobernanza territorial reconfigurando las relaciones entre el Estado y la ciudadanía.

En otras palabras, las capacidades relacionadas con la participación política y la gobernanza se relacionan con el uso y aprovechamiento ciudadano de los derechos constitucionales asociados a estos temas. En términos de Nussbaum y de acuerdo con su lista de capacidades centrales:

12. Control del propio entorno.

A. Político. Ser capaz de participar efectivamente en elecciones políticas que gobiernen la propia vida; tener el derecho de participación política, de protecciones de la libre expresión y asociación. (Nussbaum, 2012, pág. 110)

Esta es entonces la capacidad que se fortaleció y ejerció a través de las Consultas Populares, la capacidad de incidir en las decisiones que tienen afectación a la propia vida, como por ejemplo los enormes impactos de las actividades extractivas, a través del derecho de participación política, palpable en la consulta popular como mecanismo de participación y en los derechos otorgados para determinar autónomamente el ordenamiento territorial, haciendo uso de los mecanismos de libre expresión y asociación evidentes en las actividades y acciones realizadas para gestionar la realización de las consultas y el fomento al apoyo o participación en las mismas por parte de la comunidad.

La idea central es la del ser humano como un ser libre dignificado que plasma su propia vida en cooperación y reciprocidad con otros, y no siendo modelado en forma pasiva o manejado

por todo el mundo a la manera de un animal de rebaño. Una vida realmente humana es una vida plasmada íntegramente por estas potencialidades humanas de la razón práctica y de la sociabilidad. (Nussbaum, 2012, pág. 102)

En este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente - si se les da la oportunidad- en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo. El Estado y la sociedad tienen un gran papel que desempeñar en el reforzamiento y en la salvaguardia de las capacidades humanas. Su papel es ayudar no proporcionar algo acabado. (Sen, 2000, pág. 75)

Entonces, como parte de los argumentos que sustentan este anclaje teórico para el fenómeno en investigación, se presentan una serie de conceptos que no solo validan el fenómeno en relación a la discusión y reflexión sobre el desarrollo, sino que, desde su propia trayectoria, son un ejemplo de las transformaciones que ha tenido el concepto de desarrollo, y que son útiles para revisar los aportes a la gobernanza ambiental de los territorios.

5.2 El territorio

La consideración del territorio como uno de los conceptos principales para la comprensión teórica del fenómeno presentado, se sustenta en que es lo que hace posible la realidad física de los acontecimientos, la espacialidad, la concreción material de las relaciones sociales y de las relaciones con la naturaleza construidas culturalmente y sostenidas socialmente; es a la vez la referencia precisa de la gran mayoría de disputas de poder que se dan por el acceso, uso y usufructo de sus materiales, componentes y posibilidades.

Es, al mismo tiempo, el objeto observado de diferentes maneras de acuerdo con las perspectivas culturales, sociales e incluso científicas, a pesar de lo cual se siguen manifestando todos los aspectos de la realidad en sus componentes e interrelaciones.

La intención no es realizar revisiones exhaustivas sobre el concepto de territorio, pero sí plantearlo como uno de los fundamentos para la comprensión del fenómeno, en tanto es en

la consideración de la materialidad existente en los territorios que se posibilitan las comprensiones e interpretaciones de los comportamientos sociales y de su relación con los aspectos biofísicos de la naturaleza y los espacios físicos que constituyen los territorios.

Para este texto se han considerado de utilidad las definiciones y diferenciaciones planteada entre espacio, territorio y región, por Montañez y Delgado (1998).

Para el espacio geográfico concuerdan con Milton Santos (1977) en su concepción como un conjunto indisociable de objetos y de sistemas de acciones, «los sistemas de objetos no ocurren sin los sistemas de acciones y estos últimos no suceden sin los primeros. El espacio es construido históricamente». (Gustavo Montañez G. y Ovidio Delgado M., 1998, pág. 121)

Aquí, es fundamental la consideración del espacio como lo que evidencia la existencia de la historia, de los acontecimientos sociales, naturales y de la realidad como tal.

Para el concepto de territorio, se apoyan en las definiciones de Geiger y Correia de Andrade, en los siguientes términos:

Territorio se refiere (Geiger, 1996) a una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento. El concepto de territorio está relacionado con la idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado; está ligado a la idea de poder público, estatal o privado en todas las escalas (Cotreira de Andrade, 1996). (Gustavo Montañez G. y Ovidio Delgado M., 1998)

Es importante destacar cómo el poder es el concepto que se considera más útil para definir el territorio, en tanto al comprender la idea de límites, de fronteras, lleva en sí la diferenciación de los grupos humanos, de las relaciones sociales, de las relaciones entre sociedad y naturaleza. En ese sentido, la comprensión de las relaciones de poder que se dan en los territorios es central para poder entender las realidades y dinámicas que los caracterizan. Al

respecto, el mismo texto de Montañez y Delgado (1998) brinda unas consideraciones de suma validez y alcance a lo que implica el concepto de territorio:

1. Toda relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado.
2. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.
3. El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento de este implica el conocimiento del proceso de su producción.
4. La actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiarse territorio es desigual.
5. En el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.
6. El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial.
7. El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de acción ciudadana, solo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades. (Gustavo Montañez G. y Ovidio Delgado M., 1998, págs. 122 - 123)

Estas consideraciones son aspectos esenciales en la comprensión del territorio, ya que lo definen como el escenario de la realidad, de las relaciones sociales por las que es un producto construido que refleja relaciones de poder, que determinan diferentes alcances a los distintos actores y grupos, que a su vez vivencian diferentes maneras de habitar y vivir los territorios, *territorialidades*, que a su vez son mutables de acuerdo a las transformaciones ambientales, sociales y culturales que se van desarrollando, a los cambios en las relaciones de poder, que se trastocan cuando chocan diferentes identidades, conciencias regionales y/o territorialidades, que son múltiples y variadas y subsisten en un mismo territorio.

De acuerdo con lo anterior, el concepto del territorio es el que enmarca el fenómeno, integra los sistemas biofísicos y sociales, permite la interpretación de las motivaciones sociales

y su relación con las características biofísicas, para entender sus intereses y las dinámicas de poder que se generan a partir de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza.

En ese sentido, el fenómeno en investigación es el choque de diferentes territorialidades, distintos poderes que por un lado quieren mantener, defender sus relaciones de vida, de producción y de relacionamiento vital de sus territorios, contra intereses económicos que quieren imponer sus dinámicas de producción en territorios que son de interés solo en perspectiva del desarrollo de su actividad extractiva.

5.3 Las Consultas Populares como mecanismo de participación y el ordenamiento territorial

Con el objeto de generar una mayor comprensión sobre la naturaleza, origen y características de las consultas populares como herramientas de participación ciudadana, se presenta una descripción de su trayectoria en la normativa colombiana, que permite conectar con el ordenamiento territorial como un derecho o tema, que entra a ser relevante de manera posterior a la Constitución de 1991 y eventualmente también se declara objeto o tema para la realización de consultas populares.

Las Consultas Populares nacieron en la legislación colombiana de manera previa a la Constitución de 1991, en una época de reformas importantes en el país —y que, en efecto, abrieron la puerta a una nueva carta magna— en la década de 1980:

...la consulta popular fue incluida en el ordenamiento jurídico colombiano mediante el Acto legislativo 01 de 1986 que estableció la posibilidad de realizar consultas populares «para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal» (Art. 6)... aunque en ese momento restringida al ámbito municipal. En primer lugar, la definió como «una institución que garantiza la efectiva intervención de la comunidad para que decida directamente sobre asuntos del orden local» (Art. 1). (Muñoz M. T. y Peña J., 2019, pág. 3)

Con la proclamación de la Constitución Política de 1991, se dieron algunos cambios que ampliaron el alcance de las Consultas Populares, ya que, al ámbito municipal, se añadieron el departamental y el nacional; así mismo es relevante mencionar que pueden llegar a tener también un alcance constitucional, en el que con el cumplimiento de los requisitos de convocatoria y realización se daba el visto bueno para su realización. Tampoco se puede pasar por alto el hecho de que se avaló la iniciativa ciudadana para su realización en temas relacionados con el ordenamiento del territorio, en particular con la conformación de nuevos departamentos, creación de áreas metropolitanas y para la integración de una provincia a otra ya existente (Muñoz M. T. y Peña J., 2019).

Estos avances fueron sin embargo obstaculizados por los procedimientos para su aplicación, ya que en su mayoría aún seguían dependiendo de los poderes legislativo y ejecutivo para poder llevarse a cabo.

Unos años más adelante, los mecanismos de participación fueron reglamentados por la Ley 134 de 1994, que en relación con la Consulta Popular la definía de la siguiente forma:

La institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria (Art. 8). Ley 134 de 1994 en (Muñoz M. T. y Peña J., 2019, pág. 7) (Subrayado añadido).

Nótese que en esta normativa es necesario que surja de la voluntad de los mandatarios territoriales de las diferentes escalas la posibilidad de que se lleve a cabo el mecanismo de participación ciudadana, por lo que las posibilidades para motivar la realización de la consulta popular eran de manera indirecta para la ciudadanía, ya que solo era posible a través de sus representantes elegidos en el nivel local.

A esta breve revisión de la trayectoria de las Consultas Populares se complementa con la promulgación de otras Leyes como la 136 de 1994 (Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios); la Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas). Sobre estas tres leyes emitidas ese año, Peña y Niño (2019) llaman la atención sobre lo significativo que sean la base de un gran porcentaje de las Consultas Populares realizadas entre 1991 y 2017, en tanto trataron temas de ordenamiento territorial.

La expedición de estas tres leyes en 1994 marca una particularidad de las consultas populares que se han realizado: 19 consultas —40 % de las 48 registradas entre 1991 a 2017— se han referido a temas sobre ordenamiento territorial: límites municipales, áreas metropolitanas y creación de municipios. De hecho, en un lapso de cinco años (1995 a 2000) se realizaron 24 consultas populares y 10 (el 42 %) se refirieron a temas de ordenamiento territorial; posteriormente, de 2001 a 2017 se realizaron también 24 consultas —en un lapso de 16 años— de las cuales nueve (el 38 %) tuvieron que ver también sobre estos mismos temas. (Muñoz M. T. y Peña J., 2019, pág. 9)

Es importante destacar cómo el ordenamiento territorial es uno de los temas más frecuentemente consultados, que entra en relación directa con las posibilidades de determinación colectiva de los usos y aprovechamientos de los territorios, entendiendo que la propiedad privada es un derecho consagrado, pero así mismo está estipulado constitucionalmente que la propiedad debe ceñirse a la función ecológica que le es inherente, cómo ya se evidenció en la presentación del problema con el Artículo 58 de la Constitución Política de Colombia.

Ya en el siglo XXI se proclamaron otras normas con relación directa a las Consultas Populares y el ordenamiento territorial como la Ley 1454 del 2011, que es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que en cuanto a los alcances de las Consultas Populares incluye la creación de departamentos, que de todas formas deben realizarse bajo la reglamentación de la Ley 134 de 1994 y, aún más relevante para este texto, define el concepto del ordenamiento territorial, que es el derecho que amparó la postura de las consultas populares que llegaron a

realizarse y las que quedaron en medio del trámite, en tanto es la que en función de principios democráticos y racionalidades administrativas, plantea lo siguiente:

Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. (Congreso de Colombia, 2011)

El ordenamiento territorial es entonces sumamente significativo en cuanto desde una fundamentación democrática, coherente con los planteamientos constitucionales, plantea el traslado, generación y fortalecimiento de capacidades, de *agencia*, a las entidades territoriales para que regulen con arreglo a las normativas nacionales los territorios de sus jurisdicciones. Se constituye en el otorgamiento de garantías para construir propuestas de desarrollo de manera autónoma en sus propios territorios.

Volviendo a la normativa de las Consultas Populares, se vinculan también la Ley 1551 del 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, que de todas formas también mantiene la reglamentación de la Ley 134 de 1994 en lo concerniente a la creación de municipios.

El balance a pesar de tan robusta producción normativa es que lamentablemente la reglamentación de las Consultas Populares no facilitaba su implementación y uso por parte de

la ciudadanía, principalmente porque la iniciativa debía corresponder a los órganos administrativos y legislativos de la administración pública para ser llevada a cabo, como se señaló arriba, a lo que hay que añadir el cumplimiento de las exigencias en los trámites y procesos para su realización. En otras palabras, su valiosa existencia normativa como herramienta de participación para el reclamo de derechos colectivos, fue obstaculizada por las mismas reglas que deberían facilitar su realización.

Esta situación fue modificada con otra Ley Orgánica, en este caso la Ley Orgánica de Participación, la Ley 1757 del 2015. Esta norma es fundamental para la investigación en tanto es en el marco de esta Ley que se impulsó la Consulta Populares del municipio de Arbeláez. Al respecto es necesario precisar los cambios que introdujo esta Ley, los cuales fueron muy bien reseñados por Peña y Niño (2019).

- Las consultas populares pueden ser de origen popular (Art.3), nacional o territorial. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá ser promotor de una consulta popular de origen ciudadano y ser su vocero (Art.5). Si es de carácter nacional, puede ser convocada con el apoyo del 5% de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional; si es de competencia de las entidades territoriales, se tendrá que alcanzar el 10% de apoyos ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito (Art.31). En este último caso incrementa el porcentaje necesario para que la ciudadanía pueda convocar una consulta popular respecto a la proporción establecida en la Ley 42, que era del 5%.
- Cuando el número de apoyos para una consulta popular de origen ciudadano sea superior al 20 % del respectivo censo electoral, se debe convocar directamente a la consulta en un término de 20 días (parágrafo Art.9).
Se podrán desarrollar campañas para la recolección de apoyos ciudadanos a una iniciativa de consulta popular, de acuerdo con los toques anuales que fije el Consejo Nacional Electoral, como monto máximo de aporte que cada ciudadano u organización podrá hacer, de acuerdo con el ámbito de realización de la consulta – nacional, departamental, municipal o local (Art. 12).
- Se delimitan más claramente los temas que pueden ser objeto de consulta popular: solo puede realizarse sobre asuntos de competencia de la respectiva corporación pública o entidad territorial, y se excluyen las siguientes materias: a) las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; b) presupuestales, fiscales o tributarias; c) relaciones internacionales; d) concesión de amnistías o indultos; y e) preservación y restablecimiento del orden público (Art. 18).
- Se amplía a un mes el plazo que tiene el Senado para emitir su concepto sobre la conveniencia de convocar a la consulta popular de carácter nacional. Si es territorial, se mantiene el término de 20 días para el pronunciamiento de la corporación pública respectiva, quien, según se expresa taxativamente, «podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla»

(Art.32). En la Ley 134 si el concepto era desfavorable, el gobernador o el alcalde no podía convocarla y no se establecía una regla de mayoría.

- Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad de las consultas en el ámbito territorial (Art.21).

- Las consultas populares —nacional o del ámbito territorial— se realizarán en un plazo de tres meses. El presidente, el gobernador o el alcalde, según sea el caso, deberán fijar la fecha de la jornada de votación, luego del pronunciamiento de la Corte Constitucional o del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Concepto de la corporación pública que correspondan (Art. 33). (Muñoz M. T. y Peña J., 2019, págs. 12-13)

Esta Ley fue fundamental dentro del fenómeno de las Consultas Populares contra las actividades extractivas, ya que fue en su amparo normativo que se realizaron ocho de las diez que llegaron a realizarse, es decir posteriores al año 2015. Es fundamental tener presente que esta ley fue la que abrió la puerta a que la propuesta o iniciativa de uso de la herramienta de participación de las Consultas Populares fuera también de la ciudadanía en tanto fue incluida y no, como se venía haciendo, solamente a discreción de las autoridades administrativas o legislativas.

De acuerdo con lo anterior, es relevante mencionar que dentro del seguimiento que hacen Peña y Niño (2019) a la trayectoria de las consultas populares en Colombia, logran hacer evidente que, desde la década del 2010 se fueron incrementando la realización de Consultas Populares relacionadas con problemáticas y necesidades ambientales, en particular en relación con la oposición de la realización de actividades extractivas.

A partir de 2013 parecen estar más ligadas a lo que se podría definir como una creciente conciencia de protección del medio ambiente y a la limitación de actividades económicas que afecten los recursos naturales básicos. Sin duda, es posible pensar que las consultas populares ya habían tenido cierto tiempo para avanzar en la curva de aprendizaje ciudadano, de modo que se destinaran más recursos en la difusión y la pedagogía ciudadana sobre los temas que se someterían a consulta. (Muñoz M. T. y Peña J., 2019, pág. 20)

También es relevante señalar que en prácticamente todos los casos, si es que queremos considerar a la iglesia como un estamento distinto al ciudadano, hubo participación de la

ciudadanía, incluso en los casos previos a la Ley 1757 del 2015²³, hecho de interés para la investigación, no solo porque refleja el involucramiento ciudadano en temas ambientales, sino también porque es coherente con la situación o con un contexto en el que el Estado no estaba cumpliendo de manera cabal su control o regulación a tales actividades económicas.

En conclusión, se evidencia cómo las consultas populares, aunque surgieron como una herramienta para el ejercicio de la participación democrática, tuvieron una normativa para su aplicación que dificultó su utilización por parte de la ciudadanía. Paradójicamente, cuando la normativa permitió la gestión directa de las consultas populares por parte de la ciudadanía y facilitó su gestión, lo que llevó a su utilización en el marco de la oposición a las actividades extractivas, la reacción ya no fue contra las consultas populares como herramienta de participación *per se*, sino contra los alcances temáticos y de decisión que tienen las consultas populares municipales, por lo que la discusión jurídica se llevó a otro ámbito y las consultas populares lograron marcar historia en la participación ambiental en el país por haber sido utilizadas de manera oficial y obligar al Estado a reconfigurarse normativamente para limitar sus impactos frente a las propuestas de desarrollo extractivista que se venían impulsando.

5.4 La Gobernanza y lo ambiental, aspectos constitutivos del concepto contemporáneo de desarrollo

El surgimiento y los cambios que ha tenido el concepto del desarrollo en las últimas décadas son fenómenos que reflejan las maneras en que se ha venido transformando lo que se considera deseable en términos del manejo de la administración pública para alcanzar el bienestar y la prosperidad individual y colectiva.

²³ Ley 1757 del 2015: «Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática».

El mismo concepto de desarrollo ha sido cuestionado, principalmente por asentarse durante mucho tiempo de manera teórica y práctica en los fundamentos de la economía capitalista, que de entrada no reconocía los límites y la finitud de los recursos a ser aprovechados o extraídos, tampoco albergaba consideraciones más profundas sobre las características culturales o sociales de las naciones que hacen más viables o *sostenibles* ciertas prácticas económicas en perspectiva de la derrota de la pobreza, objetivo del desarrollo que sigue intacto, pero hoy en día con muchas más perspectivas sobre la manera en que ese proceso se lleva a cabo de manera satisfactoria.

La totalidad de la cultura se ha convertido en una pieza rentable del mercado. Para ello ha sido menester forjar una economía acomodada a los nuevos mitos. Según estos, el progreso consiste en la ampliación indefinida del consumo y el desarrollo histórico significa producir más y consumir más. La economía se ha especializado en el estudio de la producción o de la reproducción del capital. El proceso actual de desarrollo está presidido por el optimismo tecnológico el hombre prometeico. No hay límites para el hombre en la conquista de la naturaleza. El optimismo se basa en una visión eurocéntrica del desarrollo, según la cual, la meta es poseer lo acumulado por los países ricos. (Maya, Desarrollo Sostenible: aproximaciones conceptuales, 1995, pág. 2)

Esta situación de alineación de las actividades humanas alrededor del concepto del desarrollo, ya ha sido profundamente cuestionada al punto que no solo se busca un desarrollo ‘a secas’, por decirlo así, sino un desarrollo sustentable, que es de entrada una evidencia gigantesca de que, al lado de la derrota de la pobreza, se ha ubicado la crisis ambiental como el desafío civilizatorio al cual nos enfrentamos y sin el cual es inviable la planeación y la regulación de las actividades humanas en relación a la naturaleza y a la administración del territorio.

Uno de los conceptos que ha presentado cambios de importancia en relación con la administración pública en el siglo XX es el de la participación ciudadana, hoy entendida entre otros conceptos, en el marco de la gobernanza. De manera sucinta se puede entender ese cambio desde un contexto internacional y otro nacional. En términos generales, o más bien en muchas naciones o territorios, se ha consolidado la participación ciudadana como la herramienta por

excelencia para el ejercicio de la democracia en términos de la vigilancia e incidencia que la ciudadanía puede lograr en la administración pública y el manejo del Estado, pasando desde las consideraciones individuales sobre los derechos humanos, a consideraciones de carácter colectivo en las que la participación de las personas en las decisiones que las afectan, permite confrontar la razonabilidad de lo que se está proponiendo con sus directos beneficiarios o posible perjudicados, el examen colectivo de la eficiencia y la eficacia con la que se soportan el ejercicio de los derechos desde las actuaciones del Estado, la legitimidad política que se logra cuando las personas han estado involucradas en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de las políticas y proyectos públicos.

Teniendo en cuenta estos conceptos del desarrollo sostenible y la participación ciudadana en su tránsito hacia la gobernanza, en particular su relevancia en el concepto contemporáneo de desarrollo, se presenta una revisión y análisis de ambos conceptos.

5.4.1 Sobre la participación ciudadana y la gobernanza

La trayectoria de la participación ciudadana en el marco histórico de las democracias modernas es el relato de un avance progresivo sobre su importancia y utilidad en la vida pública. La percepción o concepto sobre la importancia de la participación y su alcance en la administración pública, no fue algo que estuviera instaurado de manera orgánica con el establecimiento de los estados modernos, antes, por el contrario, la sociedad era considerada solamente como el objeto, no como el sujeto, incluso con los predicamentos democráticos de la administración pública instaurados como parte sustancial del Estado de derecho.

Al respecto es muy elocuente la impresión sobre la participación ciudadana que se encuentra en Weber:

Aún en el caso de una forma muy democrática de organización de los partidos de masas, la tiene como consecuencia, como siempre, un extenso funcionalismo retribuido, la masa, por lo menos de los electores y en gran parte también de los simples «miembros», no participa (o lo hace solo de modo formal) en la determinación del programa y la designación de los candidatos. Antes bien, a los electores solo se les toma en consideración, en cuanto que al programa y los candidatos se adaptan y designan teniendo en cuenta las probabilidades de ganar votos por su medio. (Weber, 2002, pág. 1077)

En primer lugar aquí hay que mencionar que el Estado en su composición y funcionamiento era evidentemente diferente en la época en que Weber escribía estas líneas (finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX) en comparación a la actualidad, por lo que es notorio que él entendía la participación ciudadana circunscrita a los procesos democráticos de elección o de participación ciudadana, como los de *partidos de masas*, pero lo que se quiere destacar acá es la mención que él realiza sobre el limitado alcance de la participación de los «miembros» en la «determinación del programa», que se convierte en una descripción muy diciente en relación con lo que se ha venido presentando como el fenómeno de estudio de esta investigación, si se entiende que la *determinación del programa* es ni más ni menos que la propuesta para el desarrollo por parte de una organización política, respecto de la cual la participación de los actores de base o ciudadanos es meramente formal, o, si se quiere, marginal e instrumental.

Esta descripción y reflexión sobre la marginalidad de la participación de la población o de la ciudadanía en el marco de la democracia, sigue siendo relevante durante el siglo XX, al punto que para algunos es lo que define la centuria:

Cuando recientemente le preguntaron a Amartya Sen cuál había sido el acontecimiento más importante del siglo XX, él contestó sin dudar: el surgimiento de la democracia (1999: 3). Con una visión más pesimista del siglo XX, también Immanuel Wallerstein se preguntaba recientemente cómo la democracia había pasado de ser una aspiración revolucionaria en el siglo XIX a un eslogan adoptado universalmente pero vacío de contenido en el siglo XX (2001:1). Estas dos posiciones, a pesar de ser muy divergentes, convergen en la constatación de que la democracia asumió un lugar central en el campo político durante el siglo XX. (Santos, 2004, pág. 33)

Esta contradicción planteada por estos grandes pensadores de las ciencias sociales, refleja muchos de los matices bajo los cuales se puede examinar el alcance de las aspiraciones políticas que se tuvieron en la democracia como sistema de gobierno.

El análisis sobre el trasegar de la democracia en el siglo XX, transita entre contradicciones, o, si se quiere, fuerzas políticas que halaban en diferentes direcciones. Antes de entrar en la revisión de tales hechos, al respecto es importante destacar que el contexto donde se fueron forjando las aspiraciones democráticas de manera previa al siglo XX, fue un momento también de consolidación de los Estados y las burocracias modernas, lo que de base implicaba una serie de condiciones que cuando menos atenuaban los alcances de inclusión social subyacentes en la propuesta democrática.

Max Weber inauguró esa línea de cuestionamiento de la teoría clásica de la democracia al poner en el interior del debate democrático de principios del siglo XX lo inevitable de la pérdida de control sobre el proceso de decisión política y económica por los ciudadanos y su control creciente por formas de organización burocrática. El motivo principal por el cual la concepción de Rousseau de una gestión participativa no prevaleció fue el surgimiento de formas complejas de administración estatal que llevaron a la consolidación de burocracias especializadas en la mayor parte de los campos de discusión orientados por el Estado moderno...Weber, sin embargo, no tenía la intención de asociar realismo sociológico con aspiración política. Al contrario, para Weber, el fenómeno de la complejidad creaba problemas al funcionamiento de la democracia en la medida en que creaba una tensión entre soberanía creciente, en el caso el control de los gobiernos por los gobernados, y soberanía decreciente, en el caso de los gobernados por la burocracia. (Santos, 2004, págs. 38-39)

Este hecho es fundamental dentro del análisis propuesto en esta investigación. Implica que, desde su nacimiento, la democracia estaba sujeta a limitaciones y restricciones relacionadas con la estructura necesaria para que existiera. Esto es así, porque incluso con su aceptación pública como una forma deseable de gobierno, no cambiaba las percepciones dominantes sobre la condición o mejor incapacidad de las mayorías, para pensar en temas de Gobierno.

Al respecto, MacPherson (1996) destacaba cómo en los planteamientos de la época, la entrada del sistema democrático fue algo difícil de asimilar para los grupos en el poder, en tanto se consideraba que ampliar la base de participación democrática, equivalía a equiparar la ignorancia con el conocimiento y dejar las decisiones del mayor interés público en la población que era considerada inferior, sin *capacidades*.

Esas consideraciones sobre la volatilidad, ignorancia o incapacidad de la población, eran preceptos que se consideraban como hechos comprobados para el análisis político y social, lo que implicaba en términos prácticos una argumentación contraria a la expansión democrática para ampliar la participación ciudadana en la administración pública.

Lo que vemos acá es que el nacimiento moderno de la democracia estaba limitado severamente por dos cuestiones complementarias. Por una parte, los procesos de conformación del Estado moderno implicaron la generación de estructuras burocráticas que, en su funcionamiento, aislaban a la población de las operaciones propias o características de la administración pública. El Estado se constituye en un ente que, a pesar de representar los intereses colectivos, en un actor independiente que opera bajo sus propias dinámicas, para las cuales durante mucho tiempo se consideró inoperante o inconveniente la idea de la participación ciudadana.

Paralelamente, la otra cuestión es que la inclusión política de las mayorías era atenuada por las consideraciones sobre las capacidades intelectuales, o mejor, racionales de la población, siendo ejemplo de ello los preceptos que guiaron o guían el ejercicio de derechos como el voto, que por ejemplo mucho tiempo fue prohibido a las mujeres por considerar que no tenían las capacidades mentales para ello.

De esta forma se generaban dos talanqueras complementarias desde el inicio para que la democracia irradiara de manera más profunda a la sociedad, restringiendo de manera formal o doctrinal el alcance de los poderes que pudiera generar la democracia en la sociedad.

Ya en el siglo XX, las consideraciones sobre la democracia se enlazaron más directamente con la controversia sobre la mejor manera de lograr el desarrollo económico y consolidar el progreso de las naciones, principalmente a través de la disputa política e ideológica entre el capitalismo y el socialismo.

Esta situación se vio ampliada a nivel global sobre todo a partir de los resultados de las Guerras Mundiales, en los que, para la primera mitad del siglo XX, habían definido más precisamente los dos enfoques políticos y económicos a partir de los cuales ser gobierno, ser Estado. Entonces, por una parte, se consideraba que los alcances democráticos del capitalismo siempre iban a estar limitados por el régimen de la propiedad privada y el dominio de los medios de producción, mientras que, por el otro lado, se planteaba que el dominio del aparato estatal por una burocracia socialista alejaba las aspiraciones de libertad y autodeterminación de los pueblos.

De una u otra forma, la pregunta consistía, desde el punto de vista de Estado, en la mejor manera de manejar, manipular, controlar a la población, lo que conduce al concepto de gobernabilidad.

En su planteamiento estándar, la cuestión de la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno, considerando a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado, dado que se la considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno... La sociedad es entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas. (Aguilar 2008 en (Serna, 2010)

En líneas generales, la gobernabilidad puede considerarse como una extensión de la racionalidad política y social en el manejo de la administración pública, guardando las

distancias, pero es trazable una línea de reflexión que conduce incluso al Príncipe de Maquiavelo, en la que los demás actores sociales son fichas de ajedrez de un juego que debe ser conducido hábilmente por los dirigentes.

Este concepto fue, y en muchos casos sigue siendo central, para interpretar el éxito de los Estados (y de los príncipes), en tanto con más o menos gradientes, se entiende como la capacidad que tienen los Estados de lograr la implementación o puesta en marcha efectiva de sus normativas y programas.

En el siglo XX, que estuvo marcado por la confrontación ideológica que se dio entre el socialismo impulsado principalmente por la Unión Soviética, versus el capitalismo promovido especialmente por los Estados Unidos, fue un baremo con el cual las potencias midieron y compararon su capacidad o éxito al implementar sus planes en sus sociedades y naciones.

Lo importante de este tema para este texto, es que desarrolló para el caso occidental la necesidad de realizar una revisión de la manera en que el sistema estaba respondiendo al cumplimiento de derechos de la ciudadanía, en este caso a través del examen de la manera en que el Estado respondía a las expectativas y necesidades de la población. Esta reflexión sobre el éxito y método con el que el Estado cumple con sus obligaciones, se considera la gobernabilidad y conduce al histórico Informe a la Comisión Trilateral sobre la Gobernabilidad de las democracias, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki (Serna de la Garza, 2010).

...la idea central de dicho Informe era que los problemas de (in)gobernabilidad en las democracias de países altamente industrializados provenían de la 'sobrecarga' del Estado de bienestar, ante demandas y presiones de diversos grupos sociales; a su vez, esto se traducían en una crisis fiscal permanente, así como en pérdida de capacidad para resolver problemas económicos y sociales en el largo plazo. Por lo anterior, y esta era la propuesta derivada del Informe, el Estado debía reducir su tamaño ('adelgazamiento') y 'devolver' a la sociedad tareas y responsabilidades que hasta ese momento se habían definido como correspondientes en exclusiva a los poderes públicos. (Serna, 2010, pág. 23)

Frente a las implicaciones de este diagnóstico, es importante distinguir dos vertientes de análisis. Por una parte, sirvió como fundamento, junto a otros documentos, para promover, sobre todo en países en vías de desarrollo, la privatización de varios servicios prestados estatalmente, incluso como parte de las condiciones necesarias para acceder a préstamos y programas de la banca y la cooperación internacional. En ese sentido, es un análisis de economía política, frente al cual lo importante para mencionar acá es que en muchos casos implicó la pérdida de gobernabilidad y gobernanza frente al control de recursos y servicios fundamentales para el bienestar de la población.

Otra vertiente de análisis es propiamente política, o mejor, en referencia directa a los derechos políticos asociados a la participación en tanto considera que, ya sea por convencimiento de los actores políticos y/o presión ciudadana, era necesario abrir más escenarios para la interlocución pública, que confrontaran al Estado con quienes son los receptores y beneficiarios de sus políticas, que se dieran más posibilidades de incidencia ciudadana en la administración pública y en las decisiones que repercuten en los territorios que habitan.

Este hecho es también destacado en el análisis que Castro y otros realizan en su texto sobre la Gobernanza Ambiental en América Latina, haciendo también referencia a otros textos del mismo libro.

Es interesante observar que la importancia de la participación para lograr soluciones efectivas a los desafíos económicos, sociales y de conservación ya no es cuestionada por los grupos de elite. Como demuestran Parker, Baigorrotegui y Estenssoro (capítulo 6), incluso los actores más conservadores y orientados al mercado reconocen la importancia de la inclusión de grupos locales o marginados. De hecho, la participación se ha convertido en un elemento central en los documentos oficiales redactados por las agencias gubernamentales, corporaciones, donantes y los múltiples acuerdos de gobierno. (Castro(et.al), 2015, pág. 27)

Se podría argumentar que esta situación, la incapacidad o insuficiencia del Estado para atender todos los asuntos públicos, fue canalizada por las instancias rectoras a nivel de políticas internacionales, representantes de los poderes económicos y globales (Banco Mundial o las Naciones Unidas, por ejemplo), como la vía de entrada del mercado para el dominio y posibilidad de obtención de lucro en muchos ámbitos cuya prestación de servicios y productos correspondía exclusivamente al Estado. Ese análisis importante de tener en cuenta es complementario de la línea de análisis relacionada con la ampliación para la participación de sectores sociales, comunitarios y ciudadanos, en la deliberación, discusión y posibilidad de incidencia en la administración pública en Colombia, que se manifestó principalmente en el proceso de elaboración y proclama de la Constitución Política de 1991.

Hasta acá se ha visto cómo, desde el surgimiento del Estado moderno, la democracia se ha visto limitada de origen por la burocracia asociada y necesaria para su funcionamiento, como lo ilustra Weber, evidenciando la paradoja de que para hacer posible la participación popular o general, es a la vez necesario seguir fortaleciendo al Estado como ente para hacer posible el sistema electoral y/ o de participación. Al mismo tiempo, a pesar de los principios democráticos que paulatinamente se irían instalando y estructurando en las naciones nacientes, con sus respectivas burocracias, los preceptos sobre la incapacidad generalizada de las personas para participar de manera adecuada o útil para la atención o respuesta de las necesidades colectivas seguían vigentes. Esta situación fue cambiando lentamente en el marco de la disputa ideológica presentada en el siglo XX con la Guerra Fría, en la que los países capitalistas fueron reevaluando la manera en que sus Estados respondieron a las necesidades y problemas de sus sociedades, llegando a la conclusión, con argumentos políticos y económicos, de que la participación de más sectores de la sociedad es útil y necesaria para un mejor desarrollo o logro de los objetivos sociales y económicos colectivos. Este análisis derivó en dos hechos: el posicionamiento de las fuerzas del mercado en actividades hasta entonces solo delegadas en la

capacidad estatal, grosso modo la propuesta neoliberal y, al mismo tiempo el entendimiento de que la participación ciudadana es una fuente de oportunidad no solamente para una mayor efectividad de las políticas y programas públicos a realizar, sino al mismo tiempo porque se configura como una fuente de legitimidad política. En el caso particular de Colombia, se podría afirmar que ambos hechos, el neoliberalismo y el fortalecimiento de las instancias de participación, se materializaron en la Constitución de 1991, fueron paralelos y son parte fundamental del contexto para la comprensión del fenómeno que estudia este texto.

5.4.2 Lo ambiental y el desarrollo

Para dar una explicación amplia y satisfactoria de la actual crisis ambiental, que es en grandes líneas el factor o la situación que potenció e impulsó el proceso del concepto del desarrollo sostenible, es necesario remitirse, o mejor, adentrarse en la profunda filigrana de significados sobre la relación entre la humanidad y la naturaleza, ambición que escapa a los propósitos de este texto, pero respecto a la cual tampoco se puede seguir de largo, en tanto darle su lugar para la interpretación del fenómeno en estudio, es de importancia para la adecuada interpretación de los acontecimientos y de la lógica que yace en las acciones de los actores sociales.

Hay varios hechos de importancia para comprender la óptica de la civilización occidental en su relación con la naturaleza. Por supuesto, esto implica una revisión muy profunda de una diversidad de aspectos culturales en todos los ámbitos de la vida humana, por lo que aquí, para los propósitos de este texto, baste con indicar algunos de los más representativos que yacen en los cimientos de la comprensión filosófica de la naturaleza.

Un hito del pensamiento occidental a considerar es el Platonismo. Se menciona porque al extraer la verdad del mundo observable, inmediatamente se generó más valor y sentido en la

elaboración abstracta, es decir, en el mundo prístino y perfecto de las ideas, precepto que ya se presentará cómo ayuda a interpretar la problemática ambiental actual. Otro factor importante en ese acumulado cultural de occidente, es la doctrina judeocristiana, y en este caso en particular se hace mención por la interpretación más común o que más imperó, la cual ubica a la humanidad como el centro de la creación, por lo que prácticamente se pone a disposición de la humanidad la naturaleza como un objeto del cual beneficiarse y servirse. Por otra parte, el proceso civilizatorio ha sido muchas veces presentado como la superación de la cultura sobre las limitaciones de la naturaleza, entendiendo que durante milenios situaciones derivadas o relacionadas con los entornos naturales, eran las causantes de muerte y amenazas para la humanidad, por lo que en ese orden de ideas la naturaleza era algo que debía ser sometido en una dialéctica de confrontación. Esto va acompañado, o se relaciona con el desarrollo del pensamiento filosófico para el desarrollo de la ciencia, en tanto la doctrina empírica y racional en la que se sustenta el desarrollo científico, parte de la diferenciación entre el sujeto y el objeto, en este caso entre la sociedad y la naturaleza.

Dentro del desarrollo del pensamiento científico, esa escisión entre lo social y la naturaleza se ve en el proceso de las ciencias naturales y de las ciencias sociales, que excluían mutuamente los contenidos de análisis de la otra impidiendo la generación de análisis integrales, tal y como lo comenta Ángel Maya (1991) en este aparte:

Las ciencias naturales no saben qué hacer con el hombre. Les estorba. Este no se adapta a ninguna de sus leyes. Parece que la naturaleza marchara mejor sin él. Muchos de los ecologistas quisieran regresar al paraíso ecosistémico. Excluyen al hombre y a la cultura del mundo natural. El hecho mismo de que se llamen ‘naturales’, desplaza al hombre hacia la metafísica.

Pero también las ciencias sociales se han complacido en mantenerse en el etéreo reino de una filosofía que no tiene en cuenta la naturaleza. Si han renunciado al sobrenaturalismo mítico, inventaron desde Descartes y principalmente desde Kant, el sobrenaturalismo filosófico. El hombre se inventó el refugio de la Razón Práctica para poder seguir ejerciendo un dominio indiscriminado sobre el mundo natural. En el momento en que el hombre construía su propio refugio contra las acechanzas del mecanicismo, los descubrimientos de la geología y de la biología lo colocaban de nuevo como un eslabón más de la cadena evolutiva. El hombre quizás

no es una máquina como lo pensaba Lamettrie y el iluminismo tardío. Quizás tampoco es el hombre mono de Darwin. Pero de todos modos está dentro del sistema y de la evolución natural, como lo planteaba Espinoza o el estoicismo.

Las ciencias sociales se han construido, sin embargo, al margen del sistema natural, como si el hombre nada tuviese que ver con el resto de la naturaleza. (Maya, Instituto de Estudios Ambientales Universidad Nacional Manizales, 1991, pág. 3)

De acuerdo a lo presentado y permitiéndose un resumen algo esquemático sobre la construcción de la relación sociedad–naturaleza en Occidente, vemos entonces que lo abstracto-platónico, cristiano, (la abstracción económica), es más importante que lo concreto (la naturaleza); mientras que la naturaleza se explica o adquiere sentido en tanto podemos utilizarla o hacer uso de ella (utilitarismo), ya que la satisfacción de las necesidades humanas es el propósito más importante de la creación (antropocentrismo), para lo cual la generación de conocimiento disecciona la naturaleza (ciencia) en búsqueda de explicaciones que orienten el aprovechamiento económico de los recursos naturales (objetos).

Antes de continuar, es importante recordar que esta manera de ver el mundo corresponde principalmente a la experiencia europea, la cual, a fuerza de plomo y violencia, se impuso en muchos territorios del mundo, como en América, lo que lamentablemente fue en detrimento de la experiencia cultural singular que se daba entre sociedades y naturaleza en este lugar del mundo:

Este gigantesco esfuerzo de adaptación cultural fue cortado de raíz por la conquista europea que impuso el modelo de una economía de exportación de acuerdo a las necesidades de la metrópoli y configuro el paisaje geográfico y el modelo político administrativo a las exigencias del saqueo de los recursos mineros. La red urbana surge con el propósito de consolidar el sistema de explotación y exportación de los recursos mineros y agrícolas y de facilitar el control ideológico y militar de la mano de obra, al mismo tiempo que de base de recolección y repartición del excedente.

Con ello abortó un largo proceso de adaptación cultural al medio, que implicaba, no solo el conocimiento acumulado por miles de años, sino las formas organizativas y los comportamientos ideológicos que servían como reguladores sociales en los procesos de adaptación. Con las culturas indígenas murieron y están muriendo los neolíticos del trópico, que hubieran podido resultar en formas alternativas de desarrollo. En su lugar se impuso desde afuera el modelo del saqueo y de la dependencia. (Maya, Hacia una sociedad ambiental, 2015, pág. 6)

Estos fundamentos de relacionamiento con la naturaleza como objeto fueron los que se impusieron bélicamente y están hoy presentes dentro de la narrativa del desarrollo, entendido como la superación colectiva de la humanidad en su dialéctica de no ser víctima de la naturaleza, sino, por el contrario, someterla, lograr su dominio, para aprovecharla y beneficiarse a través de la generación de productos y servicios que faciliten la vida humana.

Sin embargo, esta concepción fue siendo contrastada con la información que paulatinamente surgió, en especial en la segunda mitad del siglo XX, sobre el impacto de las actividades económicas y sociales sobre la naturaleza, sus ecosistemas y los recursos que explotamos o usamos como sociedades, siendo el ejemplo de ello el Informe de Estocolmo de 1972, que puso por primera vez en la órbita de los lineamientos de política internacional el derecho al ambiente sano, mediante principios que orientaban la actuación de los Estados en el marco de la gestión ambiental de la administración pública a nivel internacional y nacional. Algo más de una década después (1983) se creaba la Comisión Brundtland, que fue la que a partir de su informe *Nuestro Futuro Común* en 1987, originó el concepto del desarrollo sostenible, donde se dice se acuñó por primera vez el término, que incorpora como parte de la operatividad (viabilidad en el tiempo y el espacio) de la implementación del desarrollo, las consideraciones sobre la finitud de los recursos, su carácter de renovabilidad o no, y la consideración del tiempo para que la duración o permanencia de esos recursos no se vea amenazada para ser usada por las futuras generaciones.

Hay varios aspectos relevantes que es interesante destacar. Primero, el reconocimiento de la finitud de los recursos del planeta implica generar la incorporación dentro de los mecanismos de producción, una serie de consideraciones sobre los consumos y/o impactos que las actividades humanas generan. Visto de otra forma, saca a la economía de la abstracción matemática del crecimiento perpetuo y le pone límites concretos, si se quiere en algunos casos geográficos, de operación y funcionamiento a la manera en que puede llevarse a cabo.

En segundo lugar, hace evidente que hay algunos recursos que son renovables y otros no, pero los que son renovables dependen además de la administración humana de los ecosistemas y territorios naturales, por lo que la relación sociedad–naturaleza empieza a ser considerada de manera obligatoria como parte de la viabilidad social de muchas actividades económicas.

Es importante, antes de continuar con el análisis e implicaciones del concepto de desarrollo sostenible, el reconocimiento de que ya se venía recorriendo un camino en la Política Internacional, que evidencia que paulatinamente se iba consolidando una conciencia a nivel internacional, sobre los impactos de las actividades humanas en la naturaleza y los ecosistemas y su consideración como algo central en el desarrollo desde 1972 con la Cumbre en Estocolmo o La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que inicia el ciclo de conferencias que tiene un momento cúspide en la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro, veinte años después, donde también se brinda o, si se quiere, complementa el concepto de desarrollo sostenible:

«Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza», (Principio 1). «Para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe ser parte del proceso de desarrollo y no puede ser considerado por separado». (Principio 4) (Naciones Unidas, 2023)

Además de lo anterior, también se incorporaban principios asociados a la participación y gobernanza de la ciudadanía y de las comunidades. Esto lo ilustra Pereira y Manrique (2020) cuando hace el seguimiento a la presencia e importancia del concepto de la participación en los documentos que han quedado como productos o conclusiones de los encuentros formales de carácter internacional relacionados con el desarrollo sustentable, con especial atención al ambiente y/o algunos de sus temas:

En las últimas décadas, el desarrollo del derecho internacional del medio ambiente, como rama del derecho internacional público, ha impulsado la adopción de políticas y normas para contribuir al desarrollo de los derechos humanos, destacando el interés en ampliar eficazmente el vínculo entre los derechos humanos y el medio ambiente, según lo revelan las necesidades actuales.

En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo celebrada en Río de Janeiro aprobó la declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, que en su Principio 10 establece claramente, por primera vez en un instrumento internacional, que la mejor manera de abordar las cuestiones medioambientales es con la participación de los ciudadanos interesados y que cada persona tiene el derecho de participar en la toma de decisiones. Esto dio lugar a una apertura para crear nuevos derechos humanos como los derechos de participación ambiental y la implementación de mecanismos internacionales para su aplicación efectiva. (Renata Pereira Nocera, 2020, pág. 423)

Esta Cumbre, por ejemplo, fue fundamental para, en el caso de Colombia, impulsar la Ley 99 de 1993, que como se registró en la presentación del problema, fue la que estructuró el andamiaje en la administración pública para la atención de los asuntos ambientales con la creación del entonces Ministerio del Medio Ambiente y la creación del Sistema Nacional Ambiental.

A pesar de lo significativa que fue la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, tuvieron que pasar otros veinte años para que progresivamente los objetivos del desarrollo sostenible fueran siendo considerados cada vez más importantes, al punto que, como ya se ha indicado, se han vuelto el adjetivo o el apellido infaltable para el desarrollo, en tanto es cada vez más evidente la crisis ocasionada por el cambio climático, la de la biodiversidad y la contaminación.

El hecho de que el Desarrollo que se busca hoy en día sea sostenible, o que tengamos Objetivos de Desarrollo Sostenible —ODS—, nos refiere a la conciencia que se ha adquirido a nivel político internacional sobre la crisis ambiental, como un hecho que amenaza nuestras formas de vida o de relacionamiento con la naturaleza y que genera riesgos derivados por la variabilidad climática a millones de personas en todo el mundo, así como por la crisis de la biodiversidad y de la contaminación, por lo que las consideraciones ambientales ya son imprescindibles en cualquier ámbito del desarrollo o de las actividades públicas y privadas.

Recapitulando, se evidencia cómo el concepto de desarrollo sostenible ha orientado, al menos normativamente, la manera en que se plantea el qué y el cómo del desarrollo con una mayor consideración hacia los impactos de las actividades humanas sobre la naturaleza, sus ecosistemas y sus recursos. Esta perspectiva del desarrollo sostenible como elemento fundamental de las políticas públicas, ha sido considerada insuficiente, en tanto si bien en los documentos de política internacional hay un buen diagnóstico de los problemas, es notoria la ausencia de propuestas y medidas, o si se quiere, de la guía para la implementación de los ODS, por lo que se supone que cada nación debe ir construyendo y llevando a cabo las opciones que a su parecer respondan a lo que se plantea, algo que, como veremos más adelante, es interesante entre la articulación entre desarrollo sustentable y desarrollo humano.

5.5 Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible

El desarrollo humano surgió como una ampliación de la perspectiva bajo la cual se entendía y medía el desarrollo, haciendo palpable las críticas ya hace tiempo formuladas en las que una perspectiva económica era insuficiente para comprender la calidad de vida de las personas y el bienestar de las sociedades. Así mismo, el desarrollo sustentable ha surgido como concepto en un contexto en el que la finitud y fragilidad de los recursos naturales y de los ecosistemas que los albergan, señalan unos límites respecto no solo a la cantidad de materiales y servicios que obtenemos de la naturaleza, sino a la manera misma en que la usa, se aprovecha para beneficio colectivo y se degrada o impacta, por lo que el centro de su definición está más centrada en la relación sociedad–naturaleza, mientras que el desarrollo humano tiene su médula en el cambio en la consideración de los roles o capacidades que las personas pueden desempeñar y las maneras en que se amplían esas posibilidades de elección y desarrollo de múltiples capacidades.

Sen ha definido un enfoque centrado en la capacidad para la Sostenibilidad, destacando que representa el tipo de «desarrollo que promueve las capacidades de las personas presentes sin comprometer capacidades de las generaciones futuras» (Sen, 2000^a, p. 5), pero discrepa y argumenta sobre la incompletitud de la definición de Brundtland discutiendo que, en su opinión, los seres humanos no son solo 'personas con necesidades' sino también agentes de cambio que pueden -dada la oportunidad- pensar, evaluar, resolver, inspirar, agitar, y a través de estos medios son capaces de remodelar su entornos. Y ciertamente, los elementos de autosuficiencia y libertad individual o colectiva no están claramente definidos en las definiciones de SD [Desarrollo Sostenible] porque esta es una de las razones por las que las nociones de HD [Desarrollo Humano] lo han encontrado difícil encajar en su discurso. Traducción libre. (Cruz, 2007 , pág. 136)

A pesar de no ser tan fácilmente asimilable el concepto de sostenibilidad al desarrollo humano, o al menos de la manera en que se planteaba en el informe de Bruntland, es evidente que el aporte de ambos conceptos al desarrollo es la ampliación del panorama de análisis y de operación de sus objetivos y de sus métodos.

Si bien, las raíces que definen la sostenibilidad provienen en gran medida de los campos económico-ambiental. (Lumley y Amstrong, 2004, Sutton, 2004,) el concepto de Desarrollo Sostenible incorporó otros aspectos que cuestionan la justicia, la pobreza, la desigualdad y la aspiración de las personas a una vida mejor, solo por mencionar algunos. Como resultado, los ámbitos culturales, tecnológicos, éticos se han más recientemente introducido en varias formas innovadoras para representar mejor una percepción multidimensional e integrada de la noción en un intento de lograr progresivamente, lo que J. Herrero (2000) ha llamado, un equilibrio dinámico entre sistemas. Traducción libre, (Cruz, 2007 , pág. 137)

En ese sentido, se podría afirmar que el concepto de sostenibilidad se ha venido enriqueciendo en relación con los planteamientos iniciales que lo originaron, o más bien que se consideraron en el planteamiento del desarrollo sostenible. Al respecto, se podría afirmar que su origen no fue el de un concepto acabado, sino más bien el de un principio que debe empezar a ser considerado en los distintos ámbitos de la experiencia social y de la relación sociedad–naturaleza, siendo en ese sentido una entrada importante para la intervención y la participación creativa de las personas como agentes sociales, conectando de esa manera con el

enfoque de las capacidades, en tanto apela a la importancia para el bienestar de la participación de las personas en los temas que son de su interés.

Finalmente, volviendo a la pregunta sobre la importancia de encontrar un marco de interacción para Desarrollo Humano y Sostenible, se identificó que el estudio de las dimensiones «cómo se enmarcan como una cuestión de intervención política, y cómo se definen como sujetos de investigación científica» (Becker et al.1999, p. 9), define cómo se representan los problemas de sostenibilidad entre discursos económicos, sociales, culturales, ambientales, éticos e incluso tecnológicos. Por todo esto, la esfera humana puede proporcionar percepciones relevantes sobre cómo las relaciones sociales con la naturaleza se moldean, se mantienen y se abren a la transformación explorando cómo «El aspecto de agencia de los actores sociales está limitado y habilitado por las condiciones naturales y sociales que deben abordarse tanto en términos materiales como simbólicos». (Becker et al. 1999, p. 9). Traducción libre (Cruz, 2007 , pág. 139)

En razón a lo expuesto, la confluencia entre ambas concepciones, la del desarrollo humano y la del desarrollo sostenible, encuentra en la gobernanza uno de los conceptos fundamentales para dar cabida a la expresión de la agencia y/o del desarrollo de capacidades colectivas, así como la reflexión y la revisión constante de las relaciones e impactos que implican las formas de producción y de relacionamiento actuales con la naturaleza, por lo que la participación y la gobernanza funcionan como puertas de entrada para ser parte de las discusiones sobre las maneras en que se debe orientar el desarrollo, entendiéndolo como una discusión abierta a las diferentes sostenibilidades (Cruz, 2007) que es necesario atender, en líneas generales la social, la ambiental y la económica. Dicho de otra forma, en el crecimiento de la gobernanza como práctica fundamental para la discusión pública, entre otras cosas de los modelos de desarrollo, radican las posibilidades y potencialidades para una integración exitosa de los modelos de por sí abiertos, a múltiples y diversas combinaciones de una capacidad cada más efectiva de incidir a través de la participación por parte de la ciudadanía y de la sostenibilidad, como una racionalidad colectiva constante sobre la manera de optimizar la gestión ambiental los procesos sociales, económicos y culturales.

Ciertamente, se ha reconocido que el desarrollo es más que sobre personas y no sobre objetos (Max-Neef, 1998b, PNUD, 1990-2005 y en otros lugares), por lo que la participación popular y la equidad son condiciones fundamentales para expandir las oportunidades en los campos

político y social donde está la necesidad de promover la formulación eficaz de políticas. Los espacios políticos deberían existir para alentar a vivir sosteniblemente, a crear mejores espacios de oportunidad para la expansión de las capacidades de la gente y la satisfacción de las necesidades humanas. Estos espacios constituyen el nexo entre un mejor gobierno y la consolidación de la sostenibilidad de sus sistemas participativos, sociales y políticos; según la propia cultura de los pueblos comprensiones y aspiraciones. Traducción libre (Cruz, 2007, Pág. 142)

Esta reflexión es de suma importancia para ilustrar la amplia conexión entre las concepciones del Desarrollo Humano y el Desarrollo Sostenible. Es la comprensión de que no hay *un solo* camino para el desarrollo y que la concepción tradicional de desarrollo exige ser reevaluada, entendiendo que, por una parte, según se ha venido explicando, la sostenibilidad exige que haya una actualización constante sobre la mejor manera de garantizar los derechos de las generaciones futuras, avanzando en una comprensión sobre el alcance y las características de los impactos de las actividades humanas en la naturaleza, pero al mismo tiempo entendiendo que esos impactos se dan en contextos que también refieren a problemáticas sociales. Por su parte el Desarrollo Humano al abordar el concepto de la agencia y las capacidades, abre las posibilidades para que se entiendan y/o estimulen propuestas diversas en las que los actores sociales ejercen sus capacidades, incidiendo y transformando el alcance de su agencia en los procesos políticos, sociales, ambientales y culturales.

En ese sentido, el desarrollo sostenible puede considerarse como una propuesta que alberga en sí el cuestionamiento de lo que tradicionalmente se ha considerado como el desarrollo en los siguientes aspectos enunciados por Becker et. al. (1999), en el siguiente párrafo del texto de la sostenibilidad como un concepto de las ciencias sociales:

El desarrollo sostenible puede concebirse como una contraposición a la ‘modernización’, un paradigma que dominó las ciencias sociales desde 1945 y estructuró la política del desarrollo, paradigma que, desde el decenio de 1970, se volvió cada vez más cuestionables. Esto es cierto sobre todo con respecto a tres aspectos: En primer lugar, desarrollo sostenible rompe con la equivalencia entre desarrollo y crecimiento económico, hasta ahora dado por sentado. En segundo lugar, cuestiona la asunción de un desarrollo continuo, lineal y más o menos armonioso para las sociedades a lo largo de un camino determinado. Y, finalmente, pone fin a la idea de que hay una, y solo una, forma y dirección para que se produzca la modernización, que todas las sociedades humanas deben seguir. En contraste, la sostenibilidad hace hincapié en la

diversidad de las vías sociales de desarrollo, dependiendo de su particularidad cultural o política así como sus puntos de partida ecológicos. El enfoque en los requisitos previos naturales e impactos de los procesos sociales y los sistemas de cooperación colectiva dejan claro que no solo los países del 'Tercer Mundo', sino también —y más aún—, que los países altamente industrializados de El Norte debe ser considerados como países «en desarrollo». Traducción libre (Becker, Jahn, Stieß y Wehling, 1999, pág. 1)

Este aparte refuerza la argumentación presentada, en el sentido de que son los cuestionamientos al modelo desarrollo tradicional los que han aupado las propuestas que se han abordado del desarrollo sostenible y el desarrollo humano. En el caso particular de la sostenibilidad, la atención no está centrada en lo económico desde el punto de vista del resultado, es decir, en la capacidad para la generación de riqueza, sino en las maneras en qué esos métodos y modos más o menos eficientes para generar plusvalía, están impactando o degradando los ecosistemas y las condiciones naturales que hacen posible las diversas actividades económicas, sociales y culturales, en perspectiva de su continuidad en el tiempo para garantizar esos servicios y bienestar a las generaciones futuras, incluyendo a quienes están por fuera de esa cobertura en la actualidad.

Este nexo que se ha venido fortaleciendo entre la participación y la preocupación por la sostenibilidad de los modelos económicos y de desarrollo vigentes, que han venido impactando y degradando los ecosistemas que proveen los recursos naturales y servicios ecosistémicos, que en principio se planteaba como una optimización técnica o normativa para el desarrollo de las actividades económicas, hizo evidente prontamente que implicaba también la revisión más a fondo de lo que son las estructuras sociales sobre las cuales operan las actividades económicas y los modelos de desarrollo vigentes.

Aunque la sostenibilidad se asocia de manera más prominente con fenómenos de crisis ecológica, como el cambio climático, la deforestación, la degradación del suelo o la pérdida de biodiversidad, describe un campo de investigación que se basa en una definición de problemas orientada a la sociedad. Si hablamos de sostenibilidad, la principal preocupación no es la conservación del entorno natural. Más bien, la sostenibilidad aborda la cuestión de cómo las sociedades pueden moldear sus modos de cambio de tal manera que aseguren las condiciones previas del desarrollo para las generaciones futuras. Desde este punto de vista, la sostenibilidad

se refiere a la viabilidad de las relaciones socialmente configuradas entre la sociedad y la naturaleza durante largos períodos de tiempo. Así, la sustentabilidad ambiental resulta estar íntimamente ligada a problemas supuestamente ‘internos’ de la estructura social, como la justicia social, la igualdad de género y la participación política. Traducción libre (Becker-Jahn-Stieß, 1999, págs. 4-5)

La sostenibilidad ambiental se relaciona de esta forma con la comprensión del territorio como el campo donde se manifiestan los intereses en disputa frente a los aprovechamientos económicos, culturales y sociales de cualquier forma del territorio, por lo que la revisión del territorio es la que brinda el contexto ecológico y social que permite explicar las actividades económicas o sociales (o su ausencia) que hayan transformado o deteriorado los ecosistemas y/o sus servicios, así como los indicadores de bienestar humano asociados al desarrollo. En otras palabras, las consideraciones sobre los cambios que se necesitan para alcanzar los indicadores que se relacionan con el desarrollo sostenible pasan por la transformación de las dinámicas de poder evidentes en los territorios que, en relación con nuestro tema, soportan la constante imposición de las actividades extractivas sobre otras alternativas de desarrollo o modos de vida comunitarios y sociales.

Lo que se hace evidente en lo que se ha planteado, es que el desarrollo humano, en tanto alberga en su núcleo la consideración sobre el aumento de las capacidades que las personas quieran o necesiten usar, se constituye conceptualmente en una puerta de entrada a las consideraciones que quieran cambiar los enfoques sobre ciertas situaciones o fenómenos y, en este caso, hacer evidente que la protección de los ecosistemas y los recursos naturales es cada vez más preponderante por múltiples factores asociados principalmente a la crisis ambiental que suscita el calentamiento climático, la crisis de la biodiversidad y la contaminación, y que en ese sentido son necesarias transformaciones en las maneras en que se ha venido planteando el desarrollo y/o el aprovechamiento de los recursos naturales. Así mismo, la sostenibilidad no es un estado acabado, sino que se constituye en una pregunta constante por la optimización de los procesos, en este caso relacionados con la disminución del

impacto ambiental de las distintas actividades económicas y sociales, lo que conlleva una constante reflexión, la cual es posible dentro de las directrices que brinda.

La sustentabilidad/no sustentabilidad es una calificación de estados y procesos dentro de un continuo de posibles estados y procesos. Dos conclusiones importantes se derivan de esta declaración. No es posible considerar la sostenibilidad social o ambiental en aislamiento. Más bien, centrándose en las interacciones entre las sociedades y la naturaleza, la sostenibilidad debe conceptualizarse en términos estrictamente relacionales. La sostenibilidad, por tanto, no es una característica específica del medio ambiente o de la sociedad, sino que se refiere a la viabilidad de su relación a lo largo de largos períodos de tiempo. Además, considerando el carácter dinámico tanto del cambio ambiental como de las rápidas transformaciones que están experimentando las sociedades en la situación actual, se hace evidente una segunda implicación. En marcado contraste con el pensamiento en términos de preservación, la sustentabilidad abre una perspectiva que es inherentemente dinámica. Más que referirse a estructuras o cualidades estáticas, la sustentabilidad se relaciona con patrones estabilizados y preservados dentro de transformaciones socio-ecológicas en las que el entorno natural es una dimensión central. Traducción libre (Becker-Jahn-Stieß, 1999, pág. 5)

En el planteamiento del vínculo que existe y/o podría generar una eventual simbiosis entre los conceptos de sostenibilidad²⁴ y desarrollo humano, no se pueden ignorar sin embargo

²⁴ En este punto es importante abordar la diferencia entre el desarrollo sostenible y el desarrollo sustentable. Esta diferenciación pareciera está vigente sobre todo en los hispanohablantes, nótese como en varias citas de acuerdo al texto se menciona desarrollo sostenible o sustentable como si se hablara del mismo concepto, sin embargo es de mucha utilidad para explicar la diferencia entre la postura que busca cuidar el ambiente para garantizar la prolongación de las actividades económicas, la sostenibilidad, mientras que la sustentabilidad busca la construcción de un modelo en el que la protección de la naturaleza sea la que oriente los demás ámbitos del desarrollo. En ese sentido, se aborda en este texto la sostenibilidad por su aceptación política, administrativa y normativa, que brinda importantes elementos para la gobernanza ambiental, pero se enfatiza que la sustentabilidad es la que busca transformar de raíz la manera de relacionarnos con la naturaleza en la búsqueda del desarrollo, siendo su cuidado y conservación el norte que guíe cualquier modelo o planteamiento:

«Se puede concluir que los dos conceptos se han diferenciado por la posición ideológica que defienden, ya que mientras los países desarrollados conceptualizan un “desarrollo sostenible”, que se mida en términos económicos para continuar con su modelo de desarrollo basado en reglas de mercado, el “desarrollo sustentable” plantea un cambio radical de la manera de uso para la producción, el consumo y la distribución de los recursos naturales.

De esta manera, la principal diferencia entre los términos en análisis, está en su uso para diferenciar posiciones de concepciones de desarrollo, ya que el término “desarrollo sostenible” es más utilizado por investigadores y profesionales de las ciencias sociales, económicas y políticas, en razón de que su enfoque o principal preocupación es el “desarrollo”, el cual debe ser sostenido o sostenible para que el sistema productivo funcione, luego entonces para que el desarrollo pueda ser sostenible, debemos cuidar que los recursos naturales no se agoten.

En cambio, la visión de “desarrollo sustentable” es principalmente utilizado por investigadores y profesionales de las ciencias naturales, para quienes su principal preocupación u objetivo final es la conservación de los recursos naturales, mediante su uso racional y controlado; o sea, no se trata de no utilizar los recursos, sino de hacerlo de una manera que se garantice su conservación a futuro. Esta visión, como lo menciona Flores (2008), está encaminada a cambiar nuestros modos de producción, consumo y distribución de los recursos naturales y conlleva a un nuevo diseño de las formas en las que comúnmente

las críticas que se han hecho a ambos conceptos. En el caso del desarrollo sostenible, en tanto su postulación y aceptación desde la política internacional no ha servido para transformar de manera radical las industrias y/o medios de producción y consumo altamente lesivos para los ecosistemas y los recursos naturales, permitiendo su ampliación y desarrollo con algunas medidas paliativas, muy bien presentadas en apariencia y en discurso, pero ciertamente insuficientes para impedir la crisis ambiental en la que se encuentra la civilización.

En vista de las tendencias sostenidas —cuando no aumentadas y aceleradas— de degradación ecológica global, en paralelo con tensiones sociopolíticas y socioeconómicas agudizadas en muchos lugares del mundo, existe una creciente conciencia de que una nueva «gran transformación» (en el sentido de Karl Polanyi¹) de las trayectorias de desarrollo contemporáneas, o transición civilizatoria, ya sea buscada o no buscada, sea probablemente inevitable en el curso de las próximas décadas (Reißig, 2011). Por lo mismo, es cada vez más claro que el discurso tecnocrático dominante del desarrollo sustentable, que insiste en la compatibilidad de las trayectorias expansivas actuales de desarrollo con los límites biofísicos del planeta, ha perdido gran parte de su credibilidad, luego de más de tres décadas de hegemonía global indiscutida y resultados exiguos, cuando no contraproducentes. (Bäckstrand, 2011; Dryzek, 2005; Hannigan, 2006). (Beling, 2019, pág. 283).

De igual manera, el concepto del desarrollo sostenible ha sido instrumentalizado por los grandes poderes políticos y económicos para evidenciar la importancia de la crisis ambiental, pero al mismo tiempo dejar de manera discrecional o prácticamente voluntaria la transformación de las condiciones y situaciones que sustentan la existencia y persistencia de las crisis ambientales.

Por el lado del concepto de desarrollo humano también ha sido fuertemente criticado en tanto deja intactas problemáticas fundamentales del mundo hoy en día, y puede instrumentalizarse conceptualmente para servir a los intereses de poder económico y sociales dominantes, ya que se centra en la importancia del individuo, marginando del análisis un

producimos, que causan una gran contaminación y, por lo tanto, destruyen el medio ambiente. Afirma Barkin (1988, p. 25) que “la sustentabilidad es un proceso más que un conjunto de metas bien específicas e implica una nueva forma de relacionarse con la naturaleza, la economía y la sociedad». (Rivera-Hernández et. al., 2017).

examen más relacional sobre la manera en que las condiciones sociales, culturales y económicas inciden en la agencia individual y en el desarrollo de capacidades.

En el desarrollo humano, la idea de desarrollo permanece anclada en las categorías occidentales de democracia liberal representativa y economías de mercado capitalistas (Carballo, 2015; Selwyn, 2014; Walsh, 2010). El imperativo expansionista del capitalismo global, con su producción sistemática de desigualdades y de degradación ambiental, no es identificado en el enfoque de capacidades como un obstáculo en el camino hacia el desarrollo humano (Shrivastava y Kothari, 2012). El desarrollo humano y el enfoque de capacidades también han sido fuertemente criticados por su énfasis y sus presupuestos individualistas, que minimizan la importancia de la inmersión del individuo en normas e inercias culturales, contextos institucionales, e infraestructuras materiales. (Beling, 2019, pág. 292)

Ante estas críticas, se puede afirmar que lo más importante, o tal vez lo más esencial de la implementación práctica de estos conceptos y de su potencial para orientar los modelos de desarrollo y las actividades sociales realmente no ha sido llevado a cabo y justamente debido a eso se deben entender que son herramientas discursivas que bien apropiadas pueden justificar teórica y socialmente los cambios que se necesitan. En otras palabras, son conceptos que así cómo han sido aprovechados por los poderes dominantes, también con la debida información y argumentación ciudadana, pueden ser plataformas para impulsar cambios significativos en las maneras en que opera la economía, la sociedad, la cultura.

Sin embargo, el desarrollo humano puede resultar prometedor en la medida en que el buen vivir y el decrecimiento logren aprovechar el excedente de significado (Muraca, 2014) de valores axiales del liberalismo político —tales como los de libertad, autonomía, individualidad, emancipación—, sobre los que se asienta la visión del desarrollo humano, para dar un giro transformativo a estos valores. En efecto, la sustentabilidad ecológica convencionalmente es representada como una restricción a la libertad, pero podría entenderse igualmente de modo contrario: como una forma de preservar la libertad de futuras generaciones y de los desempoderados y marginados de la economía globalizada, que sufren las consecuencias de la devastación ecológica en tiempo presente. (Beling, 2019, pág. 292)

6. RESULTADOS

Poco a poco, un modelo de desarrollo inspirado por visiones alternativas del bienestar está siendo construido, construcción basada en el interés por la sostenibilidad, el feminismo, la pluralidad cultural, las teorías que examinan los movimientos políticos y sociales...y por supuesto también basada en las teorías de las capacidades y el desarrollo humano local.

(Alberdi, 2016, pág. 15)

Los resultados de esta investigación se presentan teniendo en cuenta los objetivos específicos definidos. Es decir que se aborda la información y los elementos ya mencionados en la presentación del problema, se complementa la descripción del proceso de la consulta popular en Arbeláez, analizándolo la información levantada en las entrevistas realizadas y en la revisión documental desde el enfoque de la gobernanza ambiental.

En ese sentido, se abordan temas como: las dinámicas de participación ciudadana, el acceso y la circulación de la información asociada a los temas ambientales, la veeduría y cumplimiento de la ley en el involucramiento en los escenarios públicos con ocasión de lo ambiental.

6.1. Gobernanza, participación e información

El primer componente de la gobernanza respecto del cual se puede afirmar un fortalecimiento o un aporte para su ejercicio con base en el proceso de la consulta popular en Arbeláez es la participación. Esto es evidente porque la realización de esta consulta popular — así como las otras que se realizaron—, se constituyó en un acontecimiento histórico para la

participación ciudadana en Colombia, que a pesar de no concretar en lo jurídico los resultados obtenidos electoralmente, despertó y generó una respuesta que manifestó en las urnas el rechazo al desarrollo de actividades extractivas en su territorio, pero que, más allá de eso, evidenció las posibilidades, el alcance de las capacidades ciudadanas organizadas en torno a propósitos colectivos y que la ciudadanía respondió con su participación electoral en esta decisión de poder, sobre el aprovechamiento económico del territorio que transformaba el enfoque de desarrollo para el municipio, pero fundamentalmente su modo de vida.

En el caso del proceso de la Consulta Popular de Arbeláez, hay varios aspectos a considerar de manera particular. El primero es que históricamente, y aún en la actualidad, Arbeláez es considerado un municipio Conservador, es decir que sus preferencias y elecciones políticas han estado ligadas al partido político Conservador en Colombia²⁵ y a actitudes propias de esa orientación política. En palabras de Lina Pinzón (Entrevista, 12 de febrero, 2024), la disputa política es entre el partido Conservador y otro que dispute el poder en los cargos del municipio en Consejo y Alcaldía. Mientras tanto, Diego Rojas (Entrevista, 29 de agosto, 2023), narraba la historia de la fundación de Arbeláez con la solicitud de los trabajadores de la Hacienda Alta Gracia, que iba desde Fusagasugá hasta Arbeláez, a sus patronos, para que se construyera una iglesia en esa zona y no fuera necesario tener que ir a misa hasta Fusagasugá todos los domingos, lo que motivó la fundación del pueblo con la construcción de la iglesia, por lo que realizó los siguientes comentarios respecto a cómo marcaba eso el carácter político de la población:

²⁵ Ejemplo reciente de la preferencia política en Arbeláez son las últimas elecciones por el Consejo Municipal (Registraduría Nacional (2023, 29 de octubre) Resultado Consejo Municipal de Arbeláez <https://resultadosprec2023.registraduria.gov.co/concejo/91/colombia/cundinamarca/arbelaez>) y la Asamblea Departamental donde el Partido Conservador también fue el partido político más votado (Registraduría Nacional. (2023, 29 de octubre) Resultado Asamblea Departamental de Arbeláez. <https://resultadosprec2023.registraduria.gov.co/asamblea/90/colombia/cundinamarca/arbelaez>); en el caso de la Alcaldía fue ganador un candidato del Centro Democrático que se considera un partido de derecha y orientación política conservadora. De los últimos cuatro alcaldes tres eran del Partido Conservador.

En realidad su contexto político es muy godo, es un municipio godo o azul, por así decirlo en un contexto del Sumapaz que fue más rojo, más organizado, más campesino, pero Arbeláez es el fortín histórico del Partido Conservador en el territorio, entonces tiene una cultura muy conservadora políticamente hablando, no tanta organización comunitaria.

Por otra parte, Alonso (2023), relata cómo un evento histórico registra este carácter conservador del pueblo en un entorno político liberal que durante mucho tiempo estuvo en pugna política y armada con el partido Conservador:

Algunos de los hechos relevantes del municipio de Arbeláez son que este fue incendiado el 29 de enero de 1902 por órdenes del general Ruperto Aya en el marco de la guerra de los mil días, este general de corte liberal se oponía fervientemente a los conservadores que se encontraban dentro del municipio lo cual es muestra que desde los albores de su fundación el municipio es de carácter conservador, carácter que han asumido los habitantes a lo largo de los años. (P. 44)

Esta historia sobre el carácter conservador de la población de Arbeláez, que aún se vive al momento de escribir estas líneas, se destaca porque para los mismos entrevistados que fueron promotores del proceso, fue sorprendente ver una votación tan masiva cuando el primer desafío era cumplir el umbral que validaba los resultados de la consulta²⁶, a la vez que lograr inscribir el municipio en esta oleada de reacción ciudadana ante la expansión de las actividades extractivas en el país, razón por la que justamente después de decir lo recién citado Diego Rojas (Entrevista, 29 de agosto, 2023) complementa:

...Sin embargo(...) Arbeláez se incluye en esta nueva época contra el extractivismo de la locomotora minera-energética, así como al tejido regional de lo que significó la organización regional.

²⁶ Se necesitaban 2958, ese era el umbral para avalar la votación, teniendo en cuenta el universo de posibles votantes de 8872, de los cuales votaron 4376, votando por el no 4312, por el sí 38, 9 votos nulos y 17 tarjetas no marcadas, recordando que la pregunta formulada fue: *¿Está usted de acuerdo sí o no con que, en el municipio de Arbeláez, Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica, exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?* (Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017, 9 de julio). «Este domingo 9 de julio, habitantes de Arbeláez (Cundinamarca) votaron consulta popular sobre minería». <https://www.registraduria.gov.co/Este-domingo-9-de-julio-habitantes-de-Arbelaez-Cundinamarca-votaron-consulta.html>

Lina Pinzón (Entrevista, 12 de febrero, 2024), por su parte, en relación con la afluencia de población al momento de la votación manifestó lo siguiente:

Se llega el momento de la Consulta, donde hay muchísima participación, oh sorpresa para nosotros, porque en todos estos temas de elección la participación no es amplia en el municipio, pero para el tema de la Consulta Popular, llegó muchísima gente a votar. (Pinzón, 2024)

Antes de avanzar hay que aclarar que fueron varias las organizaciones que hicieron parte de la promoción del no en el marco de la consulta. En el caso particular de esta investigación, se resalta la experiencia de los integrantes del Colectivo Guacaná, con quienes se logró acordar la realización de la entrevista por lo que se resalta la información obtenida con ellos, pero a la vez es importante reconocer que hubo otros procesos participativos de importancia como lo evidencia García y Quintero (2022):

En torno a este conflicto socioambiental, se produjo el surgimiento y ejercicio de participación desarrollado por los comités promotores de la consulta popular, entre los que se encontraban el Comité por el NO, Comité por el NO «Salvemos el Agua», Comité Familiar por el NO, Comité de Agricultores por el NO, Comité Arbeláez Vota NO y el Observatorio Socio Ambiental del Sumapaz (OSAS); estos esfuerzos se sumaron al de la organización del Colectivo Ambiental Guacaná y la Veeduría Ecológica de Arbeláez, desde donde se consolidaron las estrategias de participación, así como los repertorios comunicacionales de promoción de la consulta popular. (P. 289).

Así como es importante destacar la participación de estos otros grupos y procesos que promovían el voto por el no en la consulta popular para rechazar las actividades extractivas, es igual importante mencionar que estos Comités por el no se conformaron cuando la consulta popular y su proceso ya era una realidad, mientras que por el lado del Observatorio Socio Ambiental del Sumapaz —OSAS— su sede de operación es en Fusagasugá y no directamente en Arbeláez.

Caso distinto es el proceso de la Veeduría Ecológica de Arbeláez que, como su nombre lo indica, estaba y está más allá de lo que ocurrió con la consulta, con quienes no se logró generar el contacto, frente a lo cual es importante tener en cuenta el precedente de que fueron

denunciadas amenazas contra los promotores de las consultas populares por uno de sus integrantes en noticias nacionales (Beltrán, M. (2019, 2 de enero).

Por ello se destaca el proceso del Colectivo Guacaná, particularmente porque su fundación se da en el contexto de la constatación sobre la seriedad de las implicaciones de los proyectos extractivos, años antes de que se pensara en la consulta popular como alternativa de oposición.

En el caso particular de Arbeláez, es significativo destacar que hubo un periodo largo de tiempo entre el conocimiento de los proyectos extractivos por parte de los actores, el trabajo colectivo de conocer más del tema, que incluyó en principio procesos de autogestión propia de la información como en el caso de Natalia González (Entrevista, 13 febrero, 2024), quien se dirigió directamente a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, lo que le permitió conocer de primera mano el estudio de impacto ambiental presentado, realizar una lectura crítica con base en el conocimiento del municipio y de sus estudios en ingeniería ambiental, para con base en eso iniciar los procesos de socialización y explicación entre la comunidad sobre los posibles impactos que tales proyectos podían acarrear para el municipio. Por el lado de Lina Pinzón (2024), fue gracias a un integrante de la Veeduría Ambiental de Arbeláez, que se enteraron junto a otros jóvenes, con los que se conformaría el Colectivo Guacaná.

Diego Rojas (2024) sí menciona haber conocido directamente del proyecto por una invitación que le realizaron mientras estudiaba en la universidad para escuchar la socialización de un estudio de impacto ambiental de la empresa *Alange Energy Corp*, que es la empresa titular del contrato de exploración y producción de hidrocarburos del Bloque Petrolero COR-33, en donde al escuchar datos como que la operación de la explotación implica el uso de 20 millones de litros al día entre otros impactos, decide empezar a organizarse, en principio con la información que autónomamente iban investigando y consiguiendo como el mismo

documento del estudio de impacto ambiental, para paulatinamente irse conectando con otros procesos organizativos de resistencia u oposición a las actividades extractivas de la provincia del Sumapaz, así como de otras partes del país.

En el caso de Diego Rojas (2023), durante ese lapso se vinculó en primera instancia a un proceso regional llamado «Nuestro Páramo» que quedaba en Fusagasugá, proceso con el cual pudo interactuar con la Cátedra de Ecología de la Universidad Javeriana Augusto Ángel Maya, que revisando el estudio de impacto ambiental, socializaron a los participantes sobre los posibles resultados o escenarios de impacto de los proyectos de extracción de hidrocarburos COR-33 y COR-4, pero al ver que no había un trabajo más concreto de información en Arbeláez, nace el Colectivo Guacaná.

Aquí es fundamental destacar en el caso de Arbeláez, como actor principal para la divulgación de la información asociada, a los proyectos extractivos, la gestión para la materialización de la consulta popular y la promoción para que se rechazaran las actividades extractivas a través de la Consulta Popular, al Colectivo Guacaná, ya que fueron ellos quienes, desde su gestión, profundizaron en los impactos de la potencial realización de los proyectos extractivos entre la comunidad, yendo a todas las veredas urbanas y rurales del municipio de acuerdo con las entrevistas de Diego Rojas (2023) y Natalia González (2024), para lo cual se unieron muchos jóvenes con diferentes talentos y habilidades desde conocimientos de las ciencias naturales, ciencias sociales jurídicas y aportes artísticos y comunicativos (Pinzón, 2024), lo que les facilitó la generación de material para explicar de la manera más sencilla y clara posible a la población campesina del municipio, conceptos como el del *fracking*, las deficiencias en la información del estudio de impacto ambiental, los posibles impactos sobre las fuentes hídricas entre otros aspectos.

Este proceso se vio fortalecido con las oportunidades de formación y de conocimiento con otras redes, grupos y actores sociales que, desde diferentes territorios, se preparaban para plantear alternativas de desarrollo para sus regiones diferentes a las propuestas por la agenda extractivista de acuerdo con el testimonio de Lina Pinzón (Entrevista, 12 de febrero, 2024).

Gracias a estos procesos fortalecieron su comprensión y sus capacidades comunicativas sobre los impactos de las actividades extractivas, el marco jurídico para la regulación de esas actividades y los derechos de la ciudadanía para participar en oposición a la realización de dichas actividades. Este intercambio y análisis de información frente a la propuesta del proyecto extractivo, fue fundamental para contrarrestar la usual asimetría de información que durante mucho tiempo caracterizó este tipo de procesos. Por otra parte, la generación, asimilación e interpretación de la información sobre su propio territorio facilitó y potenció los procesos de apropiación, identidad y arraigo.

Estos procesos de formación, conjugados con el conocimiento de su contexto fueron una excelente conjugación en la producción comunicativa tanto para generar conciencia en un primer momento sobre los impactos que generarían los proyectos, como posteriormente en el fomento al rechazo de la realización de las actividades extractivas en la consulta popular de Arbeláez, por lo que se logró generar una conciencia entre la ciudadanía, sobre las amenazas y potenciales implicaciones de la ejecución de los proyectos extractivos a la cotidianidad del municipio y a las actividades económicas que lo caracterizan social y culturalmente. Al respecto, dentro de la revisión documental realizada, se destaca el texto de García y Quintero (2022) sobre las prácticas comunicacionales de los procesos de Consulta Popular en Fusagasugá y Arbeláez, en el que se concluye:

Un componente importante de dicho proceso fue reconocer la especificidad cultural de los mensajes empleados en cada municipio para potenciar los impactos comunicacionales en la promoción de la consulta.

En efecto, tanto en Arbeláez como Fusagasugá se promovió el voto utilizando símbolos de los ecosistemas de la región o de los principales productos agrícolas que se verían amenazados en caso de que los proyectos minero-energético prosperasen; así mismo, los mensajes jugaron con el ethos cultural de las comunidades (valores, formas de pensamiento, esquemas de comprensión, creencias religiosas) y las consecuencias sociales que podrían desprenderse de implantar las lógicas corporativas en sus territorios (ruptura de los lazos comunitarios, actividades recreativas contrarias a la moral de los pobladores, etc.). (P. 292).

Esta reflexión sobre la utilización de elementos de fácil reconocimiento, incluso mencionando aspectos como las creencias religiosas, fue también considerado por Donaldo Torrado en la entrevista que le realizó Alonso (2023).

Considero que de alguna manera u otra el pensamiento político e ideológico si incidió de alguna forma dentro del proceso participativo, pues creo que dentro de la concepción un tanto conservadora de una gran mayoría de las personas, pues esta también está en el cuidado de la naturaleza, como creación de la obra de dios para quienes son creyentes. (P. 47)

Sin adentrarse en el tema de las creencias religiosas y la manera en que se considera la naturaleza en esos credos, lo importante frente a este comentario es que se destaca el cuidado de la naturaleza como un valor principal que se logró transmitir y que por distintos motivos o trayectorias personales y culturales resonó entre la población, incluso entre los que se identifican como conservadores por sus creencias religiosas y/o políticas.

Este proceso de comprensión de lo que se ponía en riesgo con los proyectos extractivos, no fue instantáneo, es decir, la extracción de petróleo no era ni es algo cercano a la población de Arbeláez fundamentalmente porque no hay explotación de hidrocarburos en la región o zonas aledañas, por lo que no había unas experiencias o conocimientos directos sobre las implicaciones de la realización de tal actividad económica en términos ambientales y sociales. Además, como ya se mencionó la propaganda y propuestas de los gobiernos Uribe (2002–2006; 2006–2010) y Santos (2010–2014; 2014–2018) convirtieron a las actividades extractivas en pilar de sus propuestas de desarrollo económico en los años de auge de la explotación de materias primas en América Latina de principios del siglo XXI, por lo que de alguna manera

había una asociación del petróleo como una actividad que traía desarrollo y bonanza económica, de acuerdo con la información suministrada por Diego Rojas (2023):

Hasta ese momento había en Arbeláez un concepto muy ligado a petróleo: desarrollo, petróleo: desarrollo económico, desarrollo de infraestructura, desarrollo de territorio, pero luego de las socializaciones a las que la gente como Junta de Acción Comunal asistía muy organizadamente, muy frecuentemente se le empezó a la gente a dar ese margen de entendimiento que si tumbas una montaña no te pueden dar seis millones de dólares e ir a hacerla otra vez, no te pueden dar una montaña de cemento y cumplir con las mismas funciones, entonces la gente empezó a entender que la economía es irrelevante cuando está en juego la permanencia en el territorio.

Otro aspecto que vale la pena resaltar es que hay varios cuestionamientos sobre la manera en que se llevaron a cabo las socializaciones sobre los proyectos extractivos. En entrevista con Lina Pinzón se habla de que:

En los estudios de estas empresas lo que hacían era engañar a la gente, pero es para un estudio, eso no es nada grave, y era para verificar si esa zona era estable, y hubo mucha remoción de tierra en esa zona...y la gente empezó a ver que si lo hacían a gran escala era un gran daño, un riesgo, de que ellos no tuvieran que hacer, sino que les tocara irse.

Más adelante complementa en el relato mencionado que la empresa no era transparente respecto a los primeros espacios para la recolección de firmas de personas de la comunidad, incluso ella, que revisó el material que hacía parte de los soportes de socialización comunitaria que hacían parte del estudio de impacto ambiental, por lo que reconoció a las personas que habían firmado las listas de asistencia y fue y les preguntó directamente a las personas que aparecían como firmantes si habían ido a reuniones donde se hablara de exploración y explotación de petróleo, cosa que negaban, respondiendo que se había hablado de otros temas y proyectos no relacionados con el tema de hidrocarburos.

Así fue como con la gestión de la información y una comunicación efectiva, los colectivos y las personas involucradas, como por ejemplo con el estudio de impacto ambiental radicado en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA—, que evidenciaba la seriedad de las intenciones del proyecto y que permitía explicar los posibles impactos, se logró

que la comunidad empezara a estar más dispuesta a escuchar y posteriormente actuar a través de la consulta popular. Lo que se quiere destacar acá es que por supuesto el acceso y la socialización de la información de carácter ambiental, de manera acorde al contexto, incidió y fue determinante para que la gente generara una comprensión de lo que podía implicar la realización de la explotación de hidrocarburos como una amenaza a su forma de vida y a su territorio, y esto fue determinante para concretar su participación en la votación de la Consulta Popular.

El momento en el que se decide que la consulta popular es la estrategia que se quiere impulsar para oponerse a las actividades extractivas en el municipio, evidencia cómo estaban funcionando las redes de información y atención sobre el tema. Al respecto, Rojas (2023) comenta que cuando se viabilizó la consulta popular de Cabrera, se dieron cuenta de que es la estrategia que estaban buscando para impedir de manera definitiva (González, 2024), la realización de tales actividades extractivas.

Cuando comienzan de nuevo a dar vía libre a las consultas populares, es cuando empezamos a decir acá hay solución y vamos... cuando salió el fallo que aprobó la consulta de Cabrera es que dijimos sí hay una posibilidad de hacerlo, si hay que luchar por eso, hay que luchar porque la consulta salga adelante. (Rojas, 2023)

Aquí se suma bien Dietz (2017) y su atinado planteamiento conceptual de oportunidad política con relación a las consultas populares, ya que en muchos de los territorios hay y estaban vigentes propuestas e intereses comunitarios que aprovecharon las consultas populares al ver la posibilidad de oponerse desde la legalidad a las decisiones que normalmente fueron impuestas (Dietz, 2017). En el caso de Arbeláez, también se entendió lo que Consulta Popular significaba después de un proceso de años de informar y educar sobre el tema.

Este aprovechamiento político de la normatividad, la conciencia sobre los cambios en la misma denota un nivel de sofisticación en la participación de esta organización territorial, al

tanto de las posibilidades para plantear posturas locales en la disputa por la definición de los usos del territorio y el enfoque de desarrollo a impulsar.

En este punto es importante destacar más allá de la participación puntual de las personas entrevistadas del Colectivo Guacaná, se destaca la vinculación de los jóvenes para dar a conocer en el municipio los contratos para la extracción de hidrocarburos, al punto que se unían voluntariamente a los integrantes del Colectivo Guacaná, para ir a socializar a las veredas del municipio

gracias a que se pudo hablar con colegios, se pudo que los muchachos que trabajaran obras sociales; ellos escogían porque se sentían motivados como tal por lo que estábamos haciendo entonces ellos escogían hacer sus obras sociales como tal haciendo esta divulgación de información. (González, 2024)

La Consulta logra NO en toda la población, pero en alguna parte de la población, sobre todo en los sectores juveniles levantar o fomentar ese espíritu organizativo y de defensa del territorio en específico del componente ambiental. (Rojas, 2023)

«Entrevistador: ¿Sientes que este proceso sobre la consulta popular abonó, generó algo más de interés, de receptividad de la gente frente a lo ambiental, en este tema público, en el tema del desarrollo del territorio, del municipio, sientes que la gente está más atenta o interesada en estos temas?

R: La juventud. Estamos dentro de una transformación generacional dentro del país, dentro de los mismos territorios, entonces ahora la voz está más con los jóvenes...». (Godoy, 2024)

Este hallazgo es central para poder afirmar que el proceso de la Consulta Popular en Arbeláez fomentó la participación de los jóvenes en la gobernanza ambiental de su municipio, al tomar una postura activa, lo que con base en una información revisada de manera crítica y con criterio y asesoría científica y profesional, desarrollando metodología y capacidades de comunicación para convencer a la población del municipio sobre la seriedad y gravedad de los posibles impactos de estos proyectos extractivos, se gestó un escenario llamativo para los jóvenes de reconocimiento territorial, de valoración ambiental.

Esta incorporación de los jóvenes al proceso que en su momento fue sorpresiva para los promotores, fue un primer ejemplo de cómo su trabajo pedagógico estaba teniendo

repercusiones en la población generando conciencia sobre lo que implicaba la potencial explotación de hidrocarburos en el municipio, situación que tiene otro momento significativo cuando se logró el compromiso del Alcalde Municipal de impulsar la realización de la Consulta Popular. Al respecto, se relata en una de las entrevistas (Rojas, 2023), que la población tuvo conocimiento que el alcalde se reunió a puerta cerrada con los representantes de Canacol Energy, situación que derivó en que los jóvenes del Colectivo Guacaná solicitaron una reunión pública. Cuando llegó el momento de la reunión, según se relata llegaron espontáneamente alrededor de 500 personas, muchas más de las que esperaban, con quienes se realizó la exigencia que se compartieran las actas de la reunión del alcalde con dicha empresa, luego de lo cual se habló de los impactos que estas actividades podrías traer para el municipio, situación en la cual el alcalde se comprometió a realizar la gestión para sacar adelante la consulta popular. Este momento también fue muy significativo porque demostraba que las horas de trabajo invertido en socializar y dar a entender las implicaciones que las actividades extractivas podían traer para el territorio, habían rendido frutos, demostrando cómo una adecuada gestión de la información a través de acciones pedagógicas fomentó la participación de la población para exigir transparencia y gestión a su mandatario local.

Además de las acciones que se sucedieron en el marco de la consulta popular y de su concreción como herramienta de participación formal, es importante destacar los hechos e información sobre los aportes que dejó el proceso para la gobernanza ambiental en el municipio, entre lo que se destaca (Rojas, 2023) que los campesinos de la parte alta del municipio han avanzado en las gestiones para ser parte del proceso de declaratoria de Zona de Reserva Campesina, que es la figura territorial que opera en otro de los municipios de la provincia de Sumapaz llamado Cabrera.

Así mismo, fue con ellos que trabajó el Colectivo Guacaná en la generación de propuestas alternativas de desarrollo como la Asociación de Cultivadores de Mora de Arbeláez

y Asociación Productora de Lácteos de La Dorada, lo que tiene un valor gigantesco porque demuestra no solo participación en la relación con el Estado, sino la ciudadanía entre sí, generando propuestas propias de desarrollo, además, en procesos de asociatividad, fomentando una participación y beneficios para grupos más amplios de la población con base en actividades productivas más relacionadas con la historia y el presente social del municipio.

Aunado a lo anterior, su representante fue escogido como representante ante el ejecutivo de la Coordinadora Campesina e hizo parte del equipo que redactó la demanda, ganada, contra la delimitación del páramo de Sumapaz, que ordena la redelimitación del páramo con la participación de las comunidades habitantes en el mismo²⁷. Esto también tiene una gran valía porque evidencia que se continuó en atención frente a los procesos con implicaciones o relacionados con la temática ambiental, que estaban llevándose a cabo en el territorio y en qué medida el derecho a la participación en lo ambiental estaba siendo tenido en cuenta o no por las entidades estatales. Sobre este punto vale la pena destacar cómo, de acuerdo con las palabras de Pinzón (2024), ya por la situación descrita no se está trabajando en torno a consultas populares o su realización, sino en otros procesos donde han buscado fortalecer la participación ciudadana en lo ambiental y consolidar su propuesta de desarrollo rural campesino.

El proceso de la Consulta Popular no solo reflejó cambios en los jóvenes y propuestas de desarrollo alternativas, sino también una fuerte conciencia de las implicaciones que los proyectos podían tener sobre el municipio, lo que de acuerdo con los entrevistados, los sorprendió por las características más bien conservadoras del municipio, ver las reacciones de las personas en momentos clave del proceso y posteriormente en el momento de la votación.

De esta forma, se evidenció un aumento en las capacidades y ejercicio de la participación en los promotores de la Consulta Popular, se generó un estímulo significativo

²⁷ Véase: <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/delimitacion-participativa-paramo-cruz-verde-sumapaz/>

para una participación y arraigo territorial juvenil en torno al proceso y, aún en el contexto de un pueblo conservador y con baja participación, se logró la atención del municipio sobre el tema y su reacción en las urnas para impedir la realización de actividades extractivas, dejando un legado en varios temas asociados a la gobernanza ambiental y al desarrollo humano local, como la Asociación de Cultivadores de Mora o de Lácteos, así como la continuidad de la participación en otros procesos de gestión ambiental como la delimitación participativa del páramo de Sumapaz o la actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial.

6.2 Agua sí

Por último, otro hecho que aportó a la gobernanza ambiental de Arbeláez, fue la unidad generada en el marco de diferentes visiones y posturas políticas y personales, para oponerse al proyecto extractivo y efectivamente votar en la Consulta, con sustento en la conciencia colectiva sobre el cuidado del agua y de los riesgos que se cernían sobre su disponibilidad²⁸, que se generaban en el marco de la eventual implementación de los proyectos extractivos. Esto se refirió en todas las entrevistas (Rojas, 2023) (Pinzón, 2024) (González, 2024).

El agua fue parte de las consignas que se promovieron tanto en Arbeláez (P. Ej. Agua Sí Petróleo No); por el lado de Arbeláez, según Diego Rojas, la población, a pesar de realizar distintas actividades económicas, ante el riesgo de no poder disponer como usualmente lo hace del agua, se integraron las posturas de la comunidad para defender el agua y oponerse al proyecto, tanto en la zona urbana que ocasionalmente tiene cortes del servicio, como en la zona rural, que en épocas de verano puede verse afectado en el abastecimiento para las actividades agropecuarias principalmente; según relató (González, 2024), el agua fue comprendida de

²⁸ Referente no solo a la oferta del agua, sino también a su calidad, es decir apta para los distintos usos, prioritariamente el consumo doméstico.

manera estratégica por los promotores de la Consulta, como el elemento que unificaba los intereses de la población local, por ejemplo, de manera más amplia que el suelo, porque ya fueran urbanos o rurales, con mayor o menor conciencia ambiental, la necesidad de agua es unívoca, por lo que su mención como el elemento o el servicio ecosistémico que podría estar en riesgo, fue lo que desencadenó la participación y unidad del municipio en torno a las actividades que normalmente realiza, así como a los usos que hace del agua en el marco de sus cotidianidades culturales y sociales. También se menciona que tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas ocasionalmente se dan racionamientos de agua, por lo que la consideración sobre el aumento en la magnitud de estos episodios de corte del servicio y/o sequía, más la información sobre los potenciales usos e impactos sobre el agua del municipio y de la región si las actividades extractivas se realizaran también incidieron para que la población decidiera participar en la consulta popular rechazando la posibilidad de la realización de tales actividades económicas.

Por supuesto aún hay enormes impactos ambientales en los cuerpos de agua del municipio, aún se vierten agroquímicos y aguas residuales en sus quebradas (Godoy, 2024), por lo que todavía hay mucho camino por recorrer tanto desde la educación ambiental de la población, como la gestión institucional y colectiva para generar alternativas que mitiguen la contaminación de las fuentes hídricas y fomenten el uso racional y el ahorro del agua.

En particular sobre la gestión ambiental institucional a nivel municipal, hay grandes deficiencias de acuerdo con la entrevista de Natalia González (2024), en tanto su alcance se limita al de un seguimiento del manejo del ganado en el municipio y sigue dejando mucho que desear en relación con todas las competencias que existen en materia ambiental. Sobre la autoridad ambiental se considera que ha mejorado en sus canales de atención y respuesta en territorio.

Aun así, se considera que se ha avanzado en la conciencia ambiental de los habitantes del municipio, entre otras razones, por el aumento del interés y de la participación de los jóvenes en estos temas como ya se mencionó, en la mención del tema ambiental por todos los candidatos a la Alcaldía Municipal según (Godoy, 2024), la comprensión colectiva de la protección de las áreas de importancia estratégica ambiental y que de hecho son objeto de protección y de conservación en el marco de la actualización del Esquema de Ordenamiento Territorial, que ha sido un escenario donde recientemente se han evidenciado avances en el posicionamiento del tema ambiental. La consulta y sus resultados siguen siendo relevantes, pero aún falta un mayor posicionamiento colectivo de ciertos temas y trascender de la gestión individual de sus propios intereses (González, 2024) (Godoy, 2024).

7. CONCLUSIONES

Los argumentos sobre el valor para la gobernanza ambiental y la gobernanza en general, de la realización de las consultas populares para revisar la aprobación o rechazo a la realización de actividades extractivas, abordan lo que significó su realización en términos de aprovechar al máximo el ejercicio de varios derechos que fueron ampliados en el marco de la visión democrática y de Estado de la Constitución Política de 1991, esto es, por una parte, por la consulta popular como tal en tanto mecanismo de participación, a la vez que el derecho otorgado a las entidades territoriales y por ende a sus ciudadanos, para ser autónomos en la administración y ordenamiento del suelo en sus territorios.

Entonces, a pesar de que la implementación de sus resultados haya quedado sin los efectos jurídicos buscados, por las Sentencias SU 095 del 2018 y C-053 del 2019, el significado y el valor de su realización materializa el ejercicio de las capacidades ciudadanas posibilitadas por la ampliación democrática que plantea la Constitución Política de 1991, que dicho sea de paso, fue también en su proceso de convocatoria y aceptación pública, un proceso de participación ciudadana, que respondía a las complejas circunstancias que había en ese momento:

La actual Constitución se origina en un momento en que tanto interna como externamente se venían ejerciendo en el país una serie de presiones orientadas a lograr la apertura de mayores espacios democráticos (tendencia expansiva de la democracia). Al respecto, María Teresa Uribe señala: “Lo que se discutía en la antesala de la Constituyente era salirle al paso a las reiteradas crisis de legitimidad y gobernabilidad [...] De allí salieron las iniciativas referidas al fortalecimiento de la democracia participativa para oponerla a un modelo decadente de representación [...]”. Tal fuerza llegó a cobrar este factor que la pregunta sometida a votación ciudadana para convocar la Asamblea Nacional Constituyente, fue formulada por el Decreto 927 de 1990 en los siguientes términos: “¿Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia? (Echeverry, 2010. p.64)

Soberanía popular

Artículo 3. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

La Constitución Nacional de Colombia instituye a sus ciudadanos como la fuente autorizada de poder político, de manera tal que la participación ciudadana hace parte de sus preceptos.

De todas formas, de manera previa a la Constitución de 1991 ya se venían dando cambios importantes para ampliar la participación de la ciudadanía, en particular en los años 80's cuando entre otras medidas, se definió que los mandatarios locales fueron designados por votación y no por designación de los poderes centrales como tradicionalmente se realizaba. Es una respuesta a una ciudadanía que esperaba tener más voz en las discusiones relevantes para el país.

Esta aspiración democrático-participativa, al menos en su diseño formal, podría rastrearse en Colombia al menos hasta el periodo de las reformas político-administrativas que se llevaron a cabo en la década de los 80 del pasado siglo que introdujo, entre otros aspectos, la elección de los alcaldes locales en un marco normativo que dotó a las autoridades locales de competencias y recursos. Se trató así de acercar a la ciudadanía a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos de su incumbencia en el ámbito municipal, en un contexto de inconformidad ciudadana por las respuestas estatales centralizadas y poco efectivas para atender sus necesidades y demandas en pro de mejoras en su calidad de vida. De hecho, el período previo a las reformas político-administrativas estuvo marcado por una creciente ola de protestas ciudadanas por condiciones básicas de vida (servicios públicos, empleo, vivienda, infraestructura vial y de transporte, y equipamientos sociales) que dejaban ver el descontento social y la demanda por democratizar las decisiones públicas. Pero también hicieron ver la ausencia del estado en regiones periféricas del país; el tratamiento autoritario del Estado a los conflictos sociales; la falta de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones; y la crisis de representatividad del sistema político, y la violencia armada. (Velásquez F. 1986, Pág. 17 -21 en (Muñoz M. T. y Peña J., 2019, pág. 3))

Se evidencia que las exigencias de inclusión democrática de la ciudadanía impulsaron la gestación de la Constitución Política de 1991, por lo que el aprovechamiento de los actores comunitarios y ciudadanos de su legado, para hacer valer su protagonismo en las decisiones sobre las actividades económicas y los modelos de desarrollo en sus territorios a través de las consultas populares, fue en la práctica un punto muy alto de la participación ciudadana, de la gobernanza ambiental aprovechando las posibilidades democráticas normadas constitucionalmente.

En ese sentido, se coincide con Figueroa García-Herrero (2023) cuando afirma que las constituciones o sus normas pueden ser tanto, elementos de contención y exclusión para limitar la participación o, posibilitadores de incidencia y transformación por las opciones que habilita para que la ciudadanía tenga su voz en las discusiones del poder sobre los territorios y la administración pública:

Para la teoría constitucional crítica, el derecho constitucional funciona como una barrera de contención que suprime las expresiones democráticas de la ciudadanía. En este sentido, es visto como una herramienta de dominación que domestica la democracia, al permitir que las élites políticas y económicas desactiven las demandas populares de cambio.

Sin embargo, la ciencia política y la sociología jurídica resaltan el carácter políticamente ambiguo del derecho constitucional en su relación con las luchas de los movimientos y las resistencias sociales. Aunque el derecho constitucional puede funcionar como un instrumento al servicio de la exclusión política y social, en otras ocasiones es usado para la construcción de discursos y el diseño de prácticas conducentes a la disrupción del orden establecido y a la consecución de espacios institucionales en los que la ciudadanía puede participar eficazmente. (Figueroa García-Herreros N., 2023, pág. 42)

Otros autores que reflexionaron jurídicamente sobre el fenómeno fueron (Bocanegra Acosta H. y Carvajal Martínez J.E., 2019), quienes afirman que lo que hubo en el caso de las Consultas Populares fue un aprovechamiento del Neoconstitucionalismo, que permitió la expresión de las necesidades y problemáticas de diversos sectores sociales, en la gramática de la garantía de los derechos colectivos y los mecanismos de participación, situación que confrontaba los intereses del modelo extractivista minero energético.

Esta dualidad del derecho constitucional, como limitante o posibilitador de la participación ciudadana, se evidencia en los cambios que a lo largo de la década se dieron no solo a nivel de la postura de la misma Corte Constitucional que en distintos fallos facultó y aprobó la realización de las Consultas Populares (T-445 del 2016 por ejemplo), para luego contradecir lo dicho a través de la SU 095 del 2018 sino también en hitos como la Ley

Estatutaria de Participación 1757 del 2015²⁹ que incluyó a la ciudadanía como parte de los actores que pueden motivar la realización de las consultas populares, lo que significó un punto de inflexión recordando que después de las dos primeras consultas populares contra actividades extractivas en los municipios de Piedras, Tolima y Tauramena en Casanare en el 2013, la Procuraduría General de la Nación amenazó a los servidores públicos territoriales con iniciar investigaciones por extralimitar sus funciones al considerar que el objeto de las consultas populares, al impedir o limitar el aprovechamiento del subsuelo, extralimitaban el alcance de sus competencias (Muñoz M. T. y Peña J., 2019). La inclusión de la ciudadanía como un actor válido para impulsar las consultas populares gracias a la Ley 1757 del 2015, fue lo que facultó y facilitó la realización de las siguientes 8 consultas populares que llegaron a efectuarse y en la práctica significaba que el mecanismo de participación podía ser impulsado directamente por la ciudadanía.

El proceso de la Consulta Popular en Arbeláez generó resultados más allá de los históricos resultados obtenidos electoralmente, como por ejemplo los procesos de aprendizaje entre diferentes organizaciones de distintos territorios del país, generando actividades educativas y el fortalecimiento de capacidades mutuas para que se pudiera responder y contraargumentar activamente desde la gestión ante las pretensiones extractivistas. De esta

²⁹ «...el comportamiento histórico de las consultas populares deja ver un cambio en la tendencia en los temas objeto de este mecanismo de participación ciudadana, cuyo origen se expresa la influencia de la Ley 1757 que permitió que en el año de 2017 se efectuaran siete consultas sobre actividades extractivas, seis de ellas de iniciativa popular.

La tendencia apunta a dos aspectos que se podrán contrastar más adelante ... El primero, la oportunidad política que se vislumbra con la Ley 1757, la cual reconoce la Consulta Popular como una vía institucional para la participación ciudadana en las decisiones colectivas y que se advierte como tal bastante pronto por el número alto de consultas realizadas en 2017; y, en segundo lugar, un punto de confluencia de otras formas de acción colectiva que comenzaron a movilizarse en años anteriores en relación con lo que las comunidades identifican como efectos ambientales y productivos adversos de las actividades extractivas en sus territorios. En síntesis, existe un creciente síntoma de empoderamiento ciudadano, a juzgar por la importancia que cobra la consulta popular en el último año examinado, caso en el cual se logra ampliamente el umbral de participación – en promedio por encima del 47% de la participación electoral en los siete casos - y es contundente el rechazo a las actividades extractivas (98%)». (Peña y Niño, 2019, Pág. 21)

forma, se fortalecían las capacidades de las organizaciones para que desde la gestión que realizaran divulgaran la información de manera pedagógica entre la población, dando a conocer los impactos sociales y ambientales que las actividades extractivas estaban generando en otros territorios del país, en perspectiva de lo que podría ocurrir si llegaban a materializarse los contratos de exploración y producción de hidrocarburos, con base en los aportes e información que habían conseguido en el marco de la gestión en red de varias organizaciones de la provincia del Sumapaz, con universidades y con fundamento en lo que el mismo documento del estudio de impacto ambiental informaba.

Esto fue evidente a través de los procesos de participación que se dieron antes, durante y después de las consultas populares, demostrando que las acciones realizadas en el marco del proceso de oposición a los proyectos extractivos y promoción de las consultas, sirvieron para generar una conciencia colectiva sobre el alcance de la participación al haberse podido construir una postura que desde el argumento, principalmente, de la defensa del agua, logró unificar a las poblaciones de manera tal que se obtuvieran los resultados esperados en la implementación del mecanismo de participación de las consultas. Por otra parte, sirvió de entrada o de fortalecimiento a los procesos de participación en lo público para jóvenes y sectores campesinos en Arbeláez (Rojas, 2023).

En el caso de Arbeláez, la consulta popular significó una irrupción en términos de sus implicaciones políticas de oposición ciudadana organizada, algo no habitual en un municipio tradicionalmente conservador, hecho que como se mencionó posibilitó la inclusión a los temas de interés público y ambiental a los jóvenes y campesinos de las zonas altas. Se materializó en alternativas de desarrollo como Asocma, la Asociación de Cultivadores de Mora o la Asociación de lácteos de la vereda El Dorado, que son ejemplos concretos de los logros del proceso de la consulta popular.

Al mismo tiempo, el proceso de las consultas populares evidenció la importancia capital del acceso a la información y al conocimiento por parte de las comunidades como un factor determinante para fortalecer la gobernanza, las capacidades comunitarias, la construcción de una argumentación propia sustentada en información avalada científicamente o técnicamente, siendo en ese sentido muy valiosa la participación de la academia, así como los procesos de formación con otras organizaciones y grupos ambientalistas de otros territorios del país, lo que potenció las actividades que el Colectivo Guacaná realizó en las veredas y con los campesinos del municipio, hecho que también reforzó la gobernanza en tanto, al ser copartícipes de las discusiones públicas de los territorios orientaron el debate con sustento en la investigación y la información de carácter científico, posibilitaron la comprensión de sectores más amplios de la población sobre el alcance e implicaciones de los impactos de las actividades extractivas, de manera tal que se redujera la asimetría de la información que normalmente existía en tales circunstancias en desventaja de la comunidad.

2. En la revisión de los motivos o argumentos que condujeron a la gente a oponerse a los proyectos extractivos en Arbeláez se evidencia que hay un factor que, si bien es mencionado o tenido en cuenta, se considera que no ha sido verdaderamente dimensionado en sus implicaciones y posibilidades para la gestión de la gobernanza ambiental de los territorios el cual es el agua.

El agua fue el argumento central que motivó a la gente a defender su territorio, en Arbeláez (Rojas, 2023) (González, 2024) (Pinzón, 2024) (Godoy, 2024). El agua es a la vez el recurso que permite el encuentro y el diálogo entre los intereses ambientales y productivos, en este caso agropecuarios, que hacen posible la vida como campesinado, por lo que más allá de indicar su referencia como el argumento que movilizó a la población, ya sea porque les

interesaba la defensa de su vocación campesina agropecuaria, por temas ambientales o por simple consumo propio, el agua es un asunto de todos, por lo que es importante señalar el potencial que hay en la profundización de la información sobre el ciclo hídrico, sobre la oferta, regulación hídrica, demanda, usos, impactos, **gobernanza**, gestión del riesgo entre otros temas, para orientar las discusiones sobre el desarrollo, entendiendo que la provisión hídrica es necesaria para cualquier actividad humana, siendo en ese sentido un pilar donde debería erigirse la planeación sostenible del desarrollo de los territorios y donde confrontar las diferentes propuestas de uso, aprovechamiento económico y hábitat en los territorios.

Referencias

- Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2011). *Agencia Nacional de Hidrocarburos*. Obtenido de Contrato de Exploración y Producción de Hidrocarburos Bloque COR - 4: https://www.anh.gov.co/documents/4275/CTO_EyP_COR_4_2011.pdf
- Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2011). *Agencia Nacional de Hidrocarburos*. Obtenido de Contrato de exploración y producción de hidrocarburos Bloque COR - 33: https://www.anh.gov.co/documents/4273/CTO_EyP_COR_33_2011.pdf
- Alberdi, J. (2016). *The political dimension of local human development: key points for the construction of alternatives and cohesive societies*. Obtenido de Publicaciones Hegoa: https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/371/The_political_dimension_LHD.pdf?1528368512
- Alonso, I. (2023). *Universidad de Cundinamarca*. Obtenido de Representaciones socio ambientales a partir del análisis de discurso de los habitantes del municipio de Arbeláez, provincia de Sumapaz- Cundinamarca desde la consulta popular del 2017 hasta el 2023.: <https://repositorio.ucundinamarca.edu.co/bitstream/handle/20.500.12558/5171/Representaciones%20socioambientales%20a%20partir%20del%20an%c3%a1lisis%20de%20discurso%20de%20los%20habitantes%20del.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Becker, Jahn, Stieß y Wehling. (1999). Sustainability: a cross-disciplinary concept for social transformations. *MOST*.
- Becker-Jahn-Stieß. (1999). Exploring Uncommon Ground: Sustainability and the Social. En E. B. Jahn, *Sustainability and the social sciences*. Egon Becker Thomas Jahn.
- Beling, A. (2019). *Sinergias Sur-Norte para una “transición civilizatoria” hacia la sustentabilidad: diálogos de saberes entre buen vivir, decrecimiento y desarrollo humano*. Obtenido de Revista Colombiana de Sociología, vol. 42, núm. 2, pp. 279-300, 2019 Universidad Nacional de Colombia; Facultad de Ciencias Humanas; Departamento de Sociología: <https://www.redalyc.org/journal/5515/551562060013/html/>
- Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. Obtenido de <https://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>
- Bocanegra Acosta H. y Carvajal Martínez J.E. (2019). Extractivismo, Derecho y Conflicto Social en Colombia. *Revista Republicana*, 143 - 169.
- Castro(et.al), F. d. (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Colectivo socio-ambiental de Arbeláez Guacaná - Fundación Gusta Guchipas. (Abril de 2018). *La consulta popular de Arbeláez dijo NO a la exploración y explotación de hidrocarburos en la región del Sumapaz*. Obtenido de Semillas.org.co: <https://semillas.org.co/es/resultado-busqueda/la-consulta-popular-de-arbelez-dijo-no-a-la-exploracin-y-explotacin-de-hidrocarburos-en-la-regin-del-sumapaz>
- Colombia, C. P. (1991). *Constitución de Colombia*. Obtenido de <https://www.constitucioncolombia.com/>

- Congreso de Colombia. (2011). *Función Pública*. Obtenido de Ley 1454 del 2011: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Corte Constitucional de Colombia*. Obtenido de T-445/ 2016: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>
- Cruz, I. (2007). Sustainability re-examined through Human Development Perspective. *Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, 133 - 152.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 Prosperidad para Todos*. Bogotá D.C. : Departamento Nacional de Planeación.
- EFE: Verde. (13 de septiembre de 2023). *EFE*. Obtenido de Colombia vuelve a ser el país más peligroso para activistas ambientales, esta vez con el doble de asesinatos en 2022: <https://efeverde.com/colombia-pais-peligroso-ambientalistas-doble-asesinatos-2022/>
- Figuroa García-Herreros N. (2023). *Revistas Uniandes. Colombia Internacional*. Obtenido de «Las Consultas Populares En Colombia: Empoderamiento, reacción Y Resistencia».: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/1013>
- Godoy, D. (Febrero de 2024). Entrevista líder Junta de Acción Comunal vereda San José. (A. Salazar, Entrevistador)
- González, N. (Febrero de 2024). Entrevista Natalia González. (A. Salazar, Entrevistador)
- Gustavo Montañez G. y Ovidio Delgado M. (1998). *ESPACIO, TERRITORIO Y REGIÓN: CONCEPTOS BÁSICOS PARA UN PROYECTO NACIONAL*. Obtenido de Cuadernos de Geografía . Vol. VII, No 1-2. Universidad Nacional de Colombia: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/download/70838/pdf/377134>
- Héctor Alonso Duque Ramírez. (2021). *Análisis de los impactos sociales de las pequeñas centrales hidroeléctricas (PCH) en las comunidades del oriente antioqueño: caso PCH El Popal, municipio de Cocorná*. Obtenido de Repositorio Universidad de Medellín: https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/6409/T_MA_490.pdf
- Maya, A. Á. (1991). *Instituto de Estudios Ambientales Universidad Nacional Manizales*. Obtenido de IDEA UN Manizales: https://idea.manizales.unal.edu.co/publicaciones/boletines_ambientales/boletin4.pdf
- Maya, A. Á. (2015). *Hacia una sociedad ambiental*. Publicación en línea: www.augustoangelmaya.com.
- Mining Watch Canada y CENSAT. (2009). *Mining Watch Canada*. Obtenido de Land and Conflict: <https://miningwatch.ca/sites/default/files/Land-and-Conflict.pdf>
- Municipio de Arbeláez. (2000). *Esquema de Ordenamiento Territorial*. Arbeláez.
- Muñoz M. T. y Peña J. (2019). *Estudio de caso: Auge y decadencia de las consultas populares como mecanismo de participación y refundación de la voz ciudadana en el sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Naciones Unidas. (2023). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* . Obtenido de

<https://www.un.org/es/conferences/environment/rio1992>: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/58/PDF/N9283658.pdf?OpenElement>

Nussbaum, M. (2012). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder.

Pinzón, L. P. (Febrero de 2024). Entrevista Lina Pinzón. (A. Salazar, Entrevistador)

Renata Pereira Nocera. (2020). Derechos humanos y medio ambiente: los derechos de participación en el convenio AARHUS e acuerdo de Escazú. En J. S. (Comp.), *Derecho, Sociedad y Justicia para el Desarrollo* (págs. 422 - 443). Bogotá D.C.: Coruniamericana.

Rodríguez, G. (2018). *El pozo azul del Sumapaz*. Obtenido de Repositorio Universidad de Cundinamarca:
<https://repositorio.ucundinamarca.edu.co/bitstream/handle/20.500.12558/1573/El%20pozo%20azul%20de%20la%20regi%20del%20Sumapaz.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rojas, D. (8 de 2023). Proceso de la Consulta Popular contra actividades extractivas en Arbeláez. (A. D. Salazar, Entrevistador)

Santos, B. d. (2004). *Democratizar la Democracia: Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

Serna, d. l. (2010). El concepto de gobernanza. En *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público* (págs. 21 - 51). <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/1011>.

Urkidi&Walter. (2015). CONSULTAS COMUNITARIAS RESPUESTA A LA MINERÍA EN GRAN ESCALA EN AMÉRICA LATINA. En M. H. Fabio de Castro, *Gobernanza Ambiental en América Latina* (págs. 331 - 370). Buenos Aires: CLACSO.

Vargas Valencia, F. (Coord.), Cáceres Gaitán, M. Á., Carrillo González, D., Castellanos Acosta, M.,. (2023). *Extractivismo y captura del Estado en Colombia: aportes contra la impunidad*. Obtenido de Fundación Heinrich Boll Colombia:
https://co.boell.org/sites/default/files/2023-06/extractivismo-y-capt.web_.pdf

Viviescas, M. A. (2014). *Caracterización de Impactos Ambientales y Sociales generados por la construcción de grandes hidroeléctricas en el país*. Obtenido de Repositorio Universidad Militar:
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12036/Art%20C3%ADculo%20Alejandra%20Viviescas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Weather Spark. (2021). *Weather Spark*. Obtenido de Clima en Arbeláez Cundinamarca:
<https://es.weatherspark.com/y/23325/Clima-promedio-en-Arbel%C3%A1ez-Colombia-durante-todo-el-a%C3%B1o#Figures-Summary>

Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Wikipedia. (2023). *Wikipedia*. Obtenido de Arbeláez, Cundinamarca:
<https://es.wikipedia.org/wiki/Arbel%C3%A1ez>

