



CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Pérez, W. (2021). Gobernanza ambiental y transformación social en Colombia. *Jurídicas*, 18(2), 281-296. <https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.2.16>

Recibido el 24 de junio de 2020
Aprobado el 15 de marzo de 2021

Gobernanza ambiental y transformación social en Colombia*

WALTER PÉREZ NIÑO** |

RESUMEN

El artículo, a partir de un análisis sociojurídico, examina la incidencia de factores como modelo económico, posconflicto, extractivismo y violencia armada en los conflictos ambientales. Se concluye que herramientas como la gobernanza, en un marco de cambio social y democracia participativa, puede ser una alternativa para la solución de las complejidades de la gestión ambiental.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza ambiental, derechos de la naturaleza, transformación social.

*El autor elabora este aporte como resultado de investigación del proyecto "Derechos sociales de los trabajadores de la cultura" de la Universidad Libre.

**Doctor en Derecho Universidad Autónoma de Chile. Docente investigador Universidad Libre – Sede Candelaria. E-mail: walter.perez@unilibre.edu.co. [Google Scholar](#). Orcid: 0000-0002-5924-235X



Environmental governance and social transformation in Colombia

ABSTRACT

Based on a socio-legal analysis, the article examines the incidence of factors such as the economic model, post-conflict, extractivism, and armed violence in environmental conflicts. It is concluded that tools such as governance, in a framework of social change and participatory democracy, can be an alternative for solving the complexities of environmental management.

KEY WORDS: Environmental governance, environmental rights, social transformation.

Introducción

Latinoamérica cuenta con una vasta riqueza de recursos naturales como oro, cobre, petróleo, hierro etc. (De Castro *et al.*, 2015). Esta situación, que en un principio se muestra como una ventaja importante para el progreso y el desarrollo de las naciones, no ha tenido las mejores repercusiones. Las políticas de estos países emergentes confiaron su sustento económico en la simple extracción de estos recursos sin ejercer sobre ellos algún tipo de transformación. Su rol en el ámbito internacional se redujo a ser proveedor de materias primas para su transformación en otros países (Lander, 2014, pp. 1-2; Pérez-Rincón, 2016, p. 54).

El Estado colombiano, con una perspectiva neoliberal, se ha sumado a esta política de aprovechamiento de los recursos naturales. Ha favorecido el número de proyectos extractivos y la magnitud de estos (Pérez-Rincón, 2016, pp. 13-15), lo que ha ocasionado daños a la naturaleza y a las personas que dependen de ella para su supervivencia, como la deforestación o el uso de químicos nocivos.

Además, no solo el gobierno ha visto la riqueza ambiental como una oportunidad económica. Los grupos armados ilegales también se han valido de la explotación de la naturaleza para financiar la guerra. Así que, las poblaciones y la naturaleza han tenido que sufrir las consecuencias de la guerra, como atentados a oleoductos, la minería ilegal o el desplazamiento forzado (Vargas-Valencia, 2013, pp. 63-69; Calderón *et al.*, 2016, p. 8).

Sumado a lo anterior se encuentra una de las causas estructurales del conflicto: La distribución desigual de la tierra (Grupo de Memoria Histórica, 2013, pp. 21-23) que ha tenido consecuencias en el ambiente, como quiera que en los grandes territorios se dedican al monocultivo o la ganadería.

Todos estos factores han originado conflictos ambientales, que se manifiestan como conflictos políticos, sociales, económicos, culturales, étnicos, religiosos y territoriales en torno a el manejo de los recursos ambientales (Lavaux, 2004, p. 15). Razón por la que resulta relevante reflexionar sobre las políticas de la naturaleza que debe aplicar el Estado a nivel global y local, y el horizonte y medidas que deben ser adoptadas, haciendo una crítica a la visión que se está acogiendo, toda vez que se está privilegiando un interés que no es el de la naturaleza y de las personas que se están viendo afectadas negativamente por este modelo.

Ya sea de forma legal o no, la extracción y explotación de recursos naturales ha traído unas consecuencias negativas para la naturaleza. Es necesario implementar una política ambiental que recoja todas las concepciones y que replantee el papel del ser humano en la naturaleza. En ese sentido, es importante tener en cuenta el aporte de las comunidades indígenas en relación con el respeto de la tierra como un ser vivo, la explotación de los recursos en armonía de los ciclos vitales y el poder de renovación de la tierra.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la primera parte se desarrollará la dinámica que se ha venido presentando en cuanto a los impactos generados al ambiente por parte del proyecto extractivista y los actores legales e ilegales, con énfasis en las transformaciones que se han dado y se pueden dar por el acuerdo para la terminación del conflicto suscrito entre el gobierno y las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). En el segundo, se aborda el tema de la gobernanza como una forma de gestionar las conflictividades no solo locales, sino globales con una perspectiva que respeta los derechos de la naturaleza. En tercer lugar, se proponen conclusiones teniendo en cuenta el contexto presentado.

I. Naturaleza, extractivismo, conflicto y transformación social

La consolidación del modelo económico neoliberal implementado con mayor fuerza desde los años noventa, ha replanteado el papel de los países en el orden mundial y, con ello, las perspectivas de la explotación del ambiente¹ (Lander, 2014, pp. 1-2; Pérez-Rincón, 2016). El sistema neoliberal ostenta un fuerte rechazo hacia los derechos sociales y los del ambiente, así como a la intervención social. No se piensa tanto en un ciudadano sino en un consumidor (Gudynas, 2014b). En esa línea, consolida el extractivismo como un modo de producción a gran escala orientado a la instalación de enclaves transnacionales en áreas periféricas. Los países industrializados vieron en los países en vía de desarrollo, como los latinoamericanos, la posibilidad de abastecerse de las materias primas necesarias para la fabricación de sus productos e incluso de explotarlos en aquellos sitios con cuantiosas ganancias². Este fenómeno es apoyado particularmente por los países proveedores porque permite tener beneficios fiscales sin tomar en cuenta los costos, ni los riesgos ambientales (Gudynas, 2015 y 2014; Göbel y Ulloa, 2014).

Colombia ha sido obediente a este modelo. Particularmente, las últimas administraciones han impulsado y defendido el extractivismo como motor de desarrollo. Los gobiernos han establecido un discurso sobre la “confianza inversionista” para las multinacionales, entre ellas las que se lucran de explotar recursos naturales, y de la extracción como una “locomotora” para el progreso del país (Pérez-Rincón *et al.*, 2018, p. 644). Por ello, entre 2002 y 2010 las hectáreas con título minero aumentaron de 1,13 a 8,53 millones (Osorio, 2010). Asimismo, entre 1990 y 2014 las exportaciones aumentaron en 121 mil millones de dólares a 960 mil, es decir un aumento de 838 mil millones, donde el 49% del incremento corresponde a *commodities* y manufacturas basadas en recursos naturales (Pérez-Rincón, 2016, pp. 6-9).

¹ Por ambiente debe entenderse elementos como agua, aire, suelo y en general todos los seres vivos incluyendo humanos, plantas y animales (Haque, 2017, p. 1).

² La política neoliberal de privatización no solo confió la economía a los bienes privados, sino que privatizó las empresas extractivas y las volvió privadas dando fuertes incentivos para su actividad.

La riqueza de recursos es una oportunidad vista por actores formales e informales (De Castro *et al.*, 2015). Colombia no es la excepción de esta regla. Aparte de la explotación que se realiza por empresas transnacionales y el reducto de empresas locales que han sobrevivido a la andanada neoliberal, se encuentran otro tipo de actores como los grupos armados ilegales. En el caso colombiano es claro que los recursos naturales han servido como fuente de financiamiento del conflicto y contribuido a él. Los ingresos para financiar la guerra se realizaron por siembra de cultivos de uso ilícito, minería legal, ganadería, participación en las industrias extractivas y los monocultivos (Rodríguez-Garavito *et al.*, 2017). Los grupos armados se valieron de las explotaciones ilegales (por ejemplo, plantaciones de coca en Putumayo, Caquetá y Guaviare) y la explotación de bienes primarios (por ejemplo, minas de oro en Antioquia y sur de Bolívar). Cuando estos grupos no ejercen actividades de explotación, de igual manera intervienen de forma parasitaria beneficiándose de las ganancias de los explotadores ya sea producto de la financiación o de la extorsión (Rangel-Suárez, 2002, pp. 54-56).

No obstante, legales o no, las prácticas de extracción y explotación han traído un cúmulo de consecuencias negativas para la naturaleza.

La minería trae como secuelas negativas la transformación de la atmósfera con las partículas producidas como producto de los explosivos o la extracción de material, la emisión de gases provocada por la maquinaria utilizada en las extracciones, deforestación, erosión, pérdida de suelo fértil, cambio del paisaje, desestabilización de los terrenos y contaminación del entorno con metales pesados (Lillo, 2011, pp. 3-35) más las consecuencias particulares a cada caso. La minería de oro, por ejemplo, requiere el uso de mercurio que no solo contamina el agua sino que deteriora la salud del ser humano (Díaz-Arriaga, 2015, pp. 952-953) .

La guerra particularmente desplazó a las poblaciones de los territorios hacia a zonas de cuidado ecológico, ocasionando deterioro. Las prácticas ilegales de manera específica han sumado a la deforestación teniendo en cuenta que el 42% de las áreas forestales se encuentran en lugares donde se libró el conflicto armado. Así, entre 1990 y 2013 el 75% de la deforestación se hallaba en áreas afectadas por el conflicto (Valenzuela & Caicedo, 2018, p. 246). Las personas desplazadas tuvieron que colonizar tierras que carecen de condiciones básicas o se encuentran cerca de lugares con alto grado de contaminación como rellenos sanitarios o minas ilegales, forzados a trabajar en economías extractivas, en la economía informal o como eslabones del narcotráfico (Fajardo, 2004; Rodríguez-Becerra, 2003; Valenzuela & Caicedo, 2018). A lo anterior hay que sumar la colonización y el asentamiento de grupos insurgentes en el país (Rangel-Suárez, 2002), que ha traído consecuencias ambientales relevantes, ya que la presencia de estos actores ilegales golpea el ambiente, en tanto los grupos armados se surten de la naturaleza para su subsistencia.

Los cultivos ilícitos, por su parte, conllevaron el uso de químicos, pesticidas, herbicidas, fungicidas y demás sustancias tóxicas que afectan el ambiente y traen como consecuencia daños a la biodiversidad, el agua y erosión, ruptura de ecosistemas, apertura de la frontera agrícola e impactos propios por la migración de los colonizadores como el incremento de la contaminación y caza de animales. La siembra de estos cultivos es una causa relevante de la deforestación ya que sitios biodiversos son arrasados para poder sembrar estas plantas (Rodríguez-Becerra, 2003). Las respuestas por parte del Estado frente a este fenómeno parecen un poco más desesperanzadoras. Para contrarrestar los cultivos ilícitos desde inicios de la década del dos mil, se implementaron medidas como el llamado “Plan Colombia”. Dicha estrategia se destacó por tácticas de fumigación aérea (Valenzuela & Caicedo, 2018, p. 247) especialmente con “glifosato”, químico que, incluso la misma Corte constitucional colombiana, ha reconocido como un riesgo para la salud humana, toda vez que puede causar cáncer y otros riesgos a la células .

Asimismo, hay daños ocasionados al ambiente de forma voluntaria por las fuerzas insurgentes. En los últimos 35 años la infraestructura de transporte de hidrocarburos operada por Ecopetrol ha sido atacada 2.575 veces, ocasionando el derrame de 4,1 millones de barriles de petróleo (Calderón et al., 2016, p. 8), hecho que desde luego se ha traducido en contaminación de ecosistemas y riesgo para la vida animal, vegetal y humana.

2. Lo ambiental en un panorama de posacuerdo de paz en Colombia

La realidad extractiva de actores legales e ilegales y el cuidado de la naturaleza no fue un tema de mayor relevancia en el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC, aunque fue abordado de forma tangencial en el primer punto sobre desarrollo rural integral y el cuarto sobre tratamiento de drogas ilícitas. Se pactó en estos la creación de un banco de tierras para el acceso a quienes no la tienen, zonas de reserva campesina y delimitación de la frontera agraria —lo que permitiría delimitar zonas de conservación como páramos y reservas forestales—, la realización de planes de sustitución de cultivos ilícitos para los campesinos y una política que vea el problema de las drogas como un asunto de salud pública (FARC-EP & Gobierno de Colombia, 2016; Valenzuela & Caicedo, 2018, p. 248)³. Pese a la falta de énfasis que hace el acuerdo frente a este tema, la JEP (Jurisdicción Especial para la Paz) ha tratado de dar una interpretación amplia, al tener al ambiente como víctima del conflicto armado, según el comunicado 009 de 2019.

³ 125 municipios de alta importancia ambiental han sido priorizados para la implementación del acuerdo por lo que afrontarán desafíos ambientales en el futuro (Valenzuela & Caicedo, 2018, p. 250).

De igual forma, aunque no directamente relacionado con los acuerdos, se han realizado avances que deben valorarse, como las delimitaciones de las zonas de páramos y la prohibición de la actividad minera y regulación de la actividad agrícola en estos. Aunque también debe decirse que las mismas precariedades en la inversión ha impedido el diálogo para la aplicación de políticas.

La ausencia de control del Estado frente a las explotaciones legales e ilegales del medioambiente generan conflictos ambientales que reproducen la violencia entre sectores interesados en la conservación de los recursos y otros como las empresas que se lucran de la extracción. Inclusive, la misma degradación de los ecosistemas por el cambio climático, los daños a la capa de ozono, la partida de tierra cultivable, la deforestación de los bosques y la falta de agua puede llevar a conflictos entre las poblaciones (Lavaux, 2004, pp. 15-20).

La realidad colombiana necesita de políticas encaminadas a la protección del ambiente atendiendo a las distintas visiones que existen sobre la naturaleza y las poblaciones vulnerables que tienen lugar en los territorios, entre ellos campesinos, comunidades indígenas y en general de los movimientos sociales. Los campesinos sin duda han sido de los mayores afectados por el abandono histórico del Estado y la violencia. A pesar de que los índices han bajado, cerca del 40% de ellos se encontraba en extrema pobreza para el año 2015 (USAID, 2019, p. 3). Los movimientos indígenas han sido desplazados de sus tierras y reconocidos solamente hasta la Constitución de 1991 gracias a su lucha social constante; han sido las movilizaciones de los indígenas en toda Latinoamérica por las que se exigido una actitud diferente hacia la tierra (De Castro *et al.*, 2015, p. 14) en donde se enmarcan alternativas como la del “buen vivir” y de la protección de los derechos de la naturaleza. Los movimientos sociales, entre los cuales se encuentran aquellos que luchan por la protección y respeto de los derechos de la naturaleza, de igual forma han sido atacados, al punto de que 229 líderes sociales habían sido asesinados desde la firma del acuerdo de paz (el 24 de noviembre de 2016), hasta el 9 de enero de 2019, es decir un asesinato cada tres días (Ávila, 2019). Cifra que es preocupante si además se tiene en cuenta que no se muestra una política seria por parte del Estado para contrarrestar esta tendencia.

No obstante, el acuerdo de paz ha venido abriendo espacios para la movilización social, sin embargo esto lleva al enfrentamiento de aquellos sectores campesinos, indígenas y obreros con aquellos actores como grandes terratenientes, empresas mineras y grupos armados ilegales (Valenzuela & Caicedo, 2018, p. 251). Esto puede explicar los crímenes contra líderes sociales y defensores del medio ambiente. Teniendo presente que el acuerdo, aunque supone el fin de las FARC no significa el fin de la violencia. Todavía existen actores armados como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los grupos paramilitares o bandas criminales emergentes (Retterberg, 2002, pp. 2-12) y las disidencias de las FARC.

Por eso la política actual debería apuntar a la protección de lugares ambientales de gran relevancia —como los páramos, ya que son un factor relevante para las bases productivas de la sociedad (Fajardo, 2004, p. 96)— y de los sectores sociales que luchan por su protección de cara a la construcción de diálogo amplio sobre las políticas públicas que respeten el medio ambiente, protejan la vida humana, animal y vegetal que hace parte de los ecosistemas, y que revalúe la manera en que el ambiente ha venido siendo explotado. Pero esta discusión tiene que trascender a los Estados nacionales ya que las afectaciones están trascendiendo fronteras nacionales e incluso llegando a ser globales. En las siguientes líneas se indicará como la gobernanza ambiental puede ser una herramienta que ayude a encarar estos fenómenos desde una concepción amplia que respalde a la naturaleza como sujeto de derechos.

3. Gobernanza ambiental

La gobernanza se ha convertido en una herramienta de estudio para la gestión de las relaciones entre los miembros de la comunidad y el Gobierno. Está relacionada con la repartición horizontal del poder en la toma de decisiones y particularmente con el derecho de los ciudadanos de participar en el gobierno y estar informados (Reyes y Jara, 2004, p. 6). Esta parte del reconocimiento de una pluralidad de actores y la necesidad de construir políticas concertadas que mejoren la gobernabilidad.

Particularmente se habla de una “gobernanza ambiental” como un tipo específico de gobernanza que se refiere a al conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de las cuales los actores políticos influyen en las acciones y resultados ambientales. En esta participan actores como Estados, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil (Moreno-Plata, 2013, p. 66).

La gobernanza no es lo mismo que gobierno ya que requiere la participación del Estado con comunidades, empresas y las ONG, y demás actores implicados en cada caso en concreto y necesarios para la toma de decisiones (Lemos & Agrawal, 2006). Esta se puede utilizar para que la sociedad defina sus objetivos, prioridades y avances en la cooperación a nivel global, regional, nacional o local. En ese sentido, los acuerdos se expresan a través de las políticas, estrategias y planes de acción e incluyen los arreglos organizacionales para el seguimiento de los planes y políticas. Adicionalmente, cubre las reglas para la toma de decisiones como el acceso a la información y participación en los procesos (Scanlon & Burhenne-Guilmin, 2004).

La participación, como cualidad de la gobernanza, se debe caracterizar por ser efectiva. Es decir, que los diferentes sectores deben tener peso e influencia en las medidas que en últimas sean adoptadas. Estas decisiones tienen que ver con la fijación de marcos regulatorios y el establecimiento de límites y restricciones para el uso de los recursos naturales y los ecosistemas (Delgado *et al.*, 2007). Pero no solamente se trata de repartir el poder, sino de construir un poder basado en

los derechos, identidades y diversidades (Reyes y Jara, 2004). De igual manera, la participación se tiene que dar en condiciones de paridad de la información entre autoridades locales, empresas y en general, los ciudadanos afectados por esas decisiones (Rodríguez Garavito *et al.*, 2017). La formación y capacidad de los sectores sociales con el fin de tomar decisiones pertinentes en relación de cada una de las problemáticas del ambiente son elementos necesarios para que el consenso generado en realidad atienda al mejor interés, que debe ser los derechos de la naturaleza y de las personas.

Otro de los rasgos de esta forma de gestión de la política ambiental es su alcance. Los problemas ambientales asociados con la economía extractiva y explotación de los recursos naturales que han traído contaminación y grave riesgo a la vida de los ecosistemas no solamente son de índole nacional. Han traspasado las fronteras y muchas veces involucran a varios países. Situaciones como el calentamiento global, ha dejado ver justamente la internacionalización de los problemas ambientales. Esto igualmente ha permitido la unión de diferentes actores políticos por intermedio de eventos en los cuales se ha podido construir organizaciones ambientales (Rivera y Vallejos-Romero, 2015)⁴. La gobernanza ambiental tiene que buscar conciliar las políticas internacionales en beneficio del ambiente, de allí que se hable de “La gobernanza ambiental global”, que ya ha sido impulsada por documentos internacionales como la Declaración de Estocolmo (1972), La Carta Mundial para la Naturaleza (1982), y la declaración del milenio (2000) (Fontaine y Narváez, 2007).

Al tenor de lo anterior, se podría establecer que una estrategia de gobernanza debe tener en cuenta: i) actores sociales que afectan y se ven afectados por un problema ecológico ambiental; ii) servicios ecosistémicos que los actores utilizan directa o indirectamente; iii) capital social de unión (ecológico ambiental o de actividad productiva); iv) capital social (políticas, programas, proyectos); vii) políticas regionales de desarrollo económico (Delgado *et al.*, 2007, p. 72) político social; viii) participación sin discriminación; ix) transparencia y libre circulación de la información; x) sensibilidad de las instituciones y actores que intervienen; xi) consenso como parte de la reconciliación y la negociación; xii) equidad como posibilidad de participación de hombres y mujeres; xiii) responsabilidad como parte esencial de procesos de toma de decisiones y manejo de recursos; xiv) una visión estratégica para que se canalicen los recursos (Molina, 2014).

Además, la gobernanza ambiental internacional debe contener los siguientes elementos: i) un sistema coherente de decisiones y objetivos para las políticas; ii) arquitectura institucional para aplicar y coordinar las políticas; iii) gestión y aplicación operacional de las políticas y decisiones; y iv) coordinación eficaz de las decisiones (Moreno-Plata, 2013, pp. 66-67).

⁴ En América Latina las organizaciones sociales en relación con los movimientos sociales tomaron contacto con las organizaciones de Estados Unidos por lo menos desde 1998 creándose instituciones como la res brasileña e justicia ambiental y la red a acción por la justicia ambiental y social de Chile (Gudynas, 2010, p. 57).

El propósito de esta propuesta de gestión del ambiente básicamente apunta a la solución de los conflictos ambientales que se presentan como la manifestación de contradicciones en las relaciones humanas entre distintos actores como comunidades, naciones, compañías, respecto de las actividades que modifican las dinámicas históricas sobre el uso del medio ambiente y sus impactos en la sociedad que generan inconformidad manifestada en las formas de movilización (Pérez-Rincón et al., 2018).

La gobernanza tiene que tender entonces hacia un complejo acuerdo sobre la participación, la disminución de las desigualdades y la protección del medio ambiente (De Castro et al., 2015, p. 20). Sin embargo, existen dos perspectivas de justicia que pueden ser tenidas como propósito de la gobernanza.

La primera es la justicia ambiental, asociada a los grupos con altas concentraciones de minorías raciales o étnicas o familias de bajos ingresos económicos que están expuestas a los riesgos medioambientales de aquellos grupos con características socioeconómicas de más alto nivel. Lo que se busca es asegurar que todas las comunidades tengan igual protección de los riesgos en el medio ambiente y tener una buena calidad de vida sin importar su origen o nivel de ingresos (Arriaga-Legarda y Pardo-Buendía, 2011, pp. 631-632).

La segunda es la justicia ecológica, que parte de reconocer a la naturaleza como sujetos de derechos y portadora de valores propios. Esta parte de reconocer que todos los seres vivos tienen derecho a disfrutar de su desarrollo y que todas las formas de vida son interdependientes y dependen del soporte físico. Así, es distinta a la justicia ambiental que se basa en derechos a un ambiente sano y calidad de vida (Gudynas, 2010, p. 60).

Estos enfoques son complementarios ya que, desde luego, los problemas creados a las personas producto del manejo desenfrenado de los recursos tienen consecuencias lesivas como enfermedades que de manera injusta afectan principalmente a las personas con vulnerabilidad socioeconómica, las cuales merecen ser reparadas, así como se deben reparar los daños que se causen al ambiente (Gudynas, 2011b, pp. 255-257).

Esta nueva perspectiva involucra replantear el papel de las personas en la democracia. Se ha hablado de “ciudadanía ambiental”, “ciudadanía verde”, “eco-ciudadanos” o “civismo verde”, pero esas visiones son atadas más al fin de conseguir la justicia ambiental y no la justicia ecológica (Gudynas, 2014b, p. 148). En cambio, Gudynas, habla de unas meta-ciudadanías ecológicas. Bajo esta figura, el ciudadano no se puede separar de su comunidad tanto en lo social como en lo ambiental, aplicando una visión más amplia que haga reflexionar sobre el significado de los ciudadanos dentro de la pluralidad y el respeto de los derechos de la naturaleza. Particularmente se debe caracterizar porque ésta: i)

tiene un énfasis político, ambiental y territorial; ii) busca un bien colectivo social y ambiental; iii) tiene en cuenta preferencias y valoraciones múltiples, personales, colectivas y ecológicas; iv) tiene al uso, respeto, solidaridad, reciprocidad entre humanos y estos con la naturaleza; v) busca un protagonismo y activismo político y ambiental; y vi) tiene empatía con la naturaleza, desde un enfoque biocéntrico (2014b, p. 148-157).

Colombia tiene una tradición centralista que trató de contrarrestarse con la Carta de 1991. La democracia, al tenor de los nuevos postulados constitucionales, no solamente comprende una dimensión representativa, sino que también adquiere un peso participativo con mecanismos como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. De hecho, la consulta popular municipal se había convertido en una medida importante para frenar proyectos de extracción hasta la sentencia SU-095 de 2018⁵ en la cual se le resta poder a este mecanismo de participación al entender que este tipo de decisiones le competen principalmente al gobierno central. La descentralización también se dio, pero de forma gradual, la Carta de 1991 instauró una descentralización administrativa que da cierta autonomía a entidades, las territoriales entre ellas, aunque se depende mucho del poder central, por ejemplo, en relación con las decisiones sobre exploración y explotación de recursos naturales. La gobernanza también surge como una reacción a la crisis de la democracia ya que esta no está reflejando una verdadera participación y, por el contrario, está siendo vista como una herramienta de los poderosos. Es un paso hacia el impulso de una verdadera democracia participativa que se debe traducir en el aumento del poder de decisión en el ámbito local, fortaleciendo la descentralización (Alfie-Cohen, 2013, p. 85).

La utilidad de esta perspectiva de participación es que ayuda a responder quiénes y cómo se toman las decisiones ambientales relacionadas con el acceso uso o distribución de los recursos naturales, particularmente en las modalidades de conservación, protección y explotación de recursos naturales (Reyes y Jara, 2004, p. 7; Fontaine y Narváez, 2007, p. 14).

La sociedad se ha venido transformando, asimilando su papel, utilizando todos los mecanismos constitucionales para la protección de los derechos relacionados con el ambiente. Se han dado logros relevantes, como, por ejemplo, que se reconozcan a las comunidades indígenas como autoridades ambientales dentro de sus territorios (Molina, 2014, p. 36)⁶. Pero también se han dado cambios como reacción, por ello también se ha tratado de frenar los avances de los movimientos a través de reinterpretaciones legales o de nuevas formas de protección a las empresas inversoras.

⁵ Magistrada ponente Cristina Pardo Schlesinger.

⁶ Ver por ejemplo la sentencia C-389 de 2016. Magistrada ponente María Victoria Calle Correal.

Otro cambio relevante de la sociedad se encuentra en la construcción hacia la consolidación de las zonas de reserva campesina (ZRC) ya creadas con la Ley de 160 de 1994, pero retomadas recientemente con el proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Estas constituyen un campo de auto organización y gestión del ambiente. Es un elemento de gobernanza en el que las comunidades inciden en las acciones y políticas tomadas en los territorios.

Por su parte, la sociedad civil tiene un papel relevante para mantener relaciones de poder estables en el proceso de la toma de decisiones (Fontaine y Narváez, 2007, p. 17). El rompimiento de las relaciones producto de las conflictividades ambientales para construir soluciones para el medio ambiente es un desafío de la gobernanza. Pero a su vez, el gobierno debe dar garantías para defender a los líderes y estos no sean víctimas de persecuciones, violencia y asesinatos como ha venido ocurriendo (Gudynas, 2014b, p. 151).

Un ejemplo de gobernanza ambiental se dio en Medellín en donde, a consecuencia de la actividad económica, especialmente agropecuaria, se generó degradación en las cuencas de los ríos Chico y Grande, teniéndose que trasladar la actividad ganadera a otros espacios. Posteriormente, para la protección de la zona también se realizaron gestiones frente a quejas realizadas por las Empresas Públicas de Medellín (EPM), para que los actores de la zona protegieran los sistemas del alto páramo andino (Molina, 2014, pp. 34-35).

De lo anterior, se puede concluir que la crisis democrática y de representación, creada a pesar de los mecanismos de democracia participativa establecidos en la Carta de 1991, implican adoptar mecanismos que permitan la efectiva participación de la ciudadanía en las decisiones que la afectan, en especial con el medio ambiente. Allí, se deben dar garantías para que la participación sea informada, las decisiones sean efectivas y realmente tengan un peso en la política pública. Se trata de una concertación que no implique negociar la explotación a cualquier precio, sino de buscar la mejor alternativa en respeto de los derechos de la naturaleza.

Conclusiones

Latinoamérica tiene que redefinir su horizonte en relación con su modelo de gestión de recursos. Si bien sus riquezas le han ayudado, al punto de haber servido para financiar programas sociales en algunos gobiernos progresistas (Gudynas, 2011a, p. 95), lo cierto es que ha generado importantes impactos negativos en la naturaleza y en los seres vivos que dependen de ella. Se ha privilegiado los intereses de los actores privados en desmedro del ambiente y la salud de las personas. El Estado no solamente otorga beneficios para el aprovechamiento de los recursos, sino que, además, no ejerce los controles necesarios para que las empresas extractivas cumplan los parámetros básicos de sus labores (Trujillo-Ospina *et al.*, 2018). Esta

falta de presencia también, en casos como el colombiano, ha beneficiado a los actores ilegales que de igual forma han visto la oportunidad de financiar su guerra en la explotación de recursos naturales.

Así, los daños a la naturaleza son creados por actores legales e ilegales. Para explotar los recursos se vierten químicos como el mercurio (Díaz Arriaga, 2015) o el glifosato, se deforesta (Valenzuela & Caicedo, 2018), se invaden zonas de reserva forestal o se realizan atentados contra infraestructura, provocando contaminación (Calderón *et al.*, 2016). Está visto, por ejemplo, la forma en que la minería desestabiliza los territorios causando impactos importantes, a saber: deforestación, erosión, pérdida de suelo fértil, cambio del paisaje, desestabilización de los terrenos y contaminación con metales pesados (Lillo, 2011).

Los grupos sociales han venido transformándose, capacitándose, creando alianzas internacionales y nacionales, conformando bloques de defensa, utilizando acciones judiciales, etc., todo con el fin de responder esta bandada extractivista, en la lucha por el ambiente y el territorio aunque también han venido siendo víctimas de violencia (Ávila, 2019). Sin embargo, las luchas sociales siguen y han dado importancia en la sociedad a las preocupaciones por la sostenibilidad del modelo de producción. Asimismo, el acuerdo de paz suscrito entre el gobierno y las FARC-EP es una herramienta dentro de estos cambios en la sociedad que se viene dando, para empezar a aplicar algunas medidas que tengan como eje el aprovechamiento razonable de los recursos.

Ahora bien, las mutaciones sociales también han entendido e involucrado al pensamiento indígena en el que, además del derecho del ser humano a tener un ambiente sano, tiene en cuenta los derechos de la naturaleza en sí mismo por tener valores intrínsecos y no en función del aprovechamiento del ser humano (Gudynas, 2010, p. 50). Este fue el caso la Constitución ecuatoriana, la cual reconoció a la naturaleza como sujeto de derechos y por lo tanto también de reparaciones cuando estos sean afectados por la actividad del ser humano, con independencia de las indemnizaciones que se deban a las personas que han sido afectadas; así como el deber de protección a la naturaleza que tiene el Estado.

La gobernanza es la herramienta que se propone para tratar de conciliar todos los intereses que se encuentran en disputa. En casos de conflictividades ambientales pueden reunir a una pluralidad de actores como poblaciones campesinas, indígenas, las ONG, Gobierno y empresas. De esta manera, la gobernanza ambiental se ocupa de los mecanismos para que todos estos actores puedan participar y fijar acciones y políticas sobre el ambiente (Moreno-Plata, 2013, p. 66). Una de las características principales de esta es que la participación de todos los actores debe ser efectiva en tanto sus opiniones deben tener peso para la toma de decisiones (Delgado *et al.*, 2007, p. 71).

La gobernanza también involucra la transformación de la ciudadanía. Aunque muchos grupos sociales se han vuelto activos, el papel de la sociedad es vital para participar en estos mecanismos de representación, no solo de los intereses del ser humano, sino de la naturaleza. Es necesario enfrentar problemáticas locales y globales que requieren de consensos de gobernanza en los niveles territoriales para solucionarlos. Por lo tanto, la ciudadanía debe estar presta a contribuir con sus mejores esfuerzos, no solo para influir en las decisiones de política pública, sino también para concretarlas en la realidad. Se viven contextos donde se reúnen fenómenos como explotación legal e ilegal de recursos naturales, enfrentamientos entre grupos armados y posacuerdo con las FARC, que a su vez generan conflictos ambientales complejos. La gobernanza está llamada a escuchar a los distintos actores para tratar de solucionar estos problemas en el marco del consenso y la consolidación del Estado social de derecho en los territorios.

Colombia, aunque no ha modificado sus normas constitucionales que establecen solamente los derechos llamados de tercera generación para incluir de igual forma la visión biocéntrica sobre derechos de la naturaleza, si ha adelantado algunos avances importantes sobre todo con la Carta de 1991 combinada con el activismo social y judicial. La Constitución establece mecanismos de participación ciudadana que han servido para frenar la actividad extractiva —aunque se ha limitado su alcance—. Además, la visión institucional, en especial la judicial, ha evolucionado y por ejemplo se han reconocido como sujeto de derechos algunos ecosistemas como el río Atrato. Esto da cuenta de un sendero positivo por el que se ha avanzado pero que se debe defender día a día por la sociedad.

También es necesario que el Estado establezca una visión amplia en relación con la protección de los derechos de la naturaleza. Aunque la gobernanza en sus espacios deliberativos se convierte en un complejo mecanismo de interacciones formales e informales ente los agentes estatales y no estatales, con influencia de factores ecológicos y sociales (De Castro *et al.*, 2015, p. 18), es necesario que el Estado se encuentre abierto a otros puntos de vista que no estén arraigados en el extractivismo para poder llegar a soluciones concertadas sobre el aprovechamiento de los recursos naturales. La gobernanza tiene que tender entonces hacia un complejo acuerdo sobre la participación, la disminución de las desigualdades y la protección del medio ambiente (De Castro *et al.*, 2015), donde el gobierno cumple una de las labores más importantes, ya que debe ser una prenda de garantía del mejor interés en cada caso específico permitiendo, con toda transparencia, la participación efectiva de la comunidad buscando el bien común.

- Haque, M. (2017). Environmental Governance. In A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1-9). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>
- Lander, E. (2014). *El Neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones*. <https://mx.boell.org/sites/default/files/edgardolander.pdf>
- Lavaux, S. (2004). *Degradación ambiental y conflictos armados: las conexiones*. Centro Editorial Universidad del Rosario. https://pure.urosario.edu.co/ws/portalfiles/portal/20316504/Degradaci_n_ambiental_y_conflictos_armados_las_conexiones_Stephanie.pdf
- Lemos, M. C. & Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), 297-325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- Lillo, J. (2011). *Los impactos de la minería en el medio natural*. [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-15564/Impactos de la minería - Javier Lillo.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-15564/Impactos%20de%20la%20miner%C3%ADa%20-%20Javier%20Lillo.pdf)
- Molina, D. (2014). Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales. *Ambiente y Desarrollo*, 18(34), 27-42.
- Moreno-Plata, M. (2013). Una lectura prospectiva de la agenda rio+20: La emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. *Xihmai*, 8(15), 57-74.
- Osorio, C. (14 de octubre de 2010). El Legado Minero de Uribe. *La Silla Vacía*. <https://lasillavacia.com/historia/18648>
- Pérez-Rincón, M. A. (2016). Caracterizando las injusticias ambientales en Colombia: Estudio para 115 casos de conflictos socio-ambientales. *MA-CA Univalle*.
- Pérez-Rincón, M., Vargas-Morales, J. & Crespo-Marín, Z. (2018). Trends in social metabolism and environmental conflicts in four Andean countries from 1970 to 2013. *Sustainability Science*, 13(3), 635-648. <https://doi.org/10.1007/s11625-017-0510-9>
- Rangel-Suárez, A. (2002). *Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/01993/03.pdf>
- Retterberg, A. (2002). *Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia*. Alfaomega. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5bae7ebd44c5e.pdf>
- Reyes, B. y Jara, D. (2004). *La gobernanza ambiental: mensajes desde la periferia*. www.GrupoChorlavi.org
- Rivera, C. y Vallejos-Romero, A. (2015). La privatización de la conservación en Chile: repensando la gobernanza ambiental. *Bosque*, 36(1), 15-25. <https://doi.org/10.4067/S0717-92002015000100003>
- Rodríguez-Becerra, M. (2003). *Los cultivos ilícitos y el medio ambiente*. <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/ilicitos.pdf>
- Rodríguez-Garavito, C., Rodríguez-Franco, D. y Durán-Crane, H. (2017). *La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo*. Dejusticia.
- Scanlon, J. & Burhenne-Guilmin, F. (2004). Executive Summary. In J. Scanlon & F. Burhenne-Guilmin (eds.), *International Environmental Governance An International Regime For Protected Areas* (pp. 1-8). IUCN.
- Trujillo-Ospina, D., Rojas-Lozano, D. y López-Cerquera, N. (2018). Desbordamiento del extractivismo minero en Colombia: el caso de Suárez, Cauca. *Revista CS*, 26, 171-201. <https://doi.org/10.18046/recs.i24.2512>
- USAID. (2019). *Colombia country profile*. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/USAID_Colombia_Program_Overview.pdf
- Valenzuela, P. & Caicedo, S. (2018). Environmental peacebuilding in post-conflict Colombia. In A. Swain & J. Öjendal (eds.), *Routledge Handbook of Environmental Conflict and Peacebuilding* (pp. 245-253). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315473772-17>
- Vargas-Valencia, F. (2013). Minería, conflicto armado y despojo de tierras: impactos, desafíos y posibles soluciones jurídicas. En L. J. Garay-Salamanca (ed.), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista* (pp. 56-23). Contraloría General de la República.