

# CONFLICTOS, DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACIÓN AMBIENTAL: una mirada desde el Valle del Cauca

---

Leonardo Güiza Suárez  
Lina Muñoz Ávila  
*–Editores académicos–*



---

*Colección Textos de Jurisprudencia*





**Conflictos, Derechos Humanos  
y participación ambiental:  
Una mirada desde el Valle del Cauca**

---

Conflictos, Derechos Humanos y participación ambiental: Una mirada desde el Valle del Cauca.—Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, 2014. xiv, 122 páginas.—(Colección Textos de Jurisprudencia)

ISBN: 978-958-738-449-9 (rústica)

ISBN: 978-958-738-450-5 (digital)

**Derechos humanos – Valle del Cauca / Derecho ambiental – Valle del Cauca / Medio ambiente - Legislación / Minería – Legislación / Solución de conflictos / I. Libreros López, Libia I. / II. Flórez Arévalo, Darío Ernesto / III. Muñoz Ávila, Lina Marcela / IV. Valencia Herrera, Milton Alberto / V. Güiza, Leonardo / VI. Título / VII. Serie.**

341.481

SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

# Conflictos, Derechos Humanos y participación ambiental: Una mirada desde el Valle del Cauca

Leonardo Güiza Suárez  
Lina Muñoz Ávila  
*-Editores académicos-*



Colección Textos de Jurisprudencia

- © 2014 Editorial Universidad del Rosario  
© 2014 Universidad del Rosario,  
Facultad de Jurisprudencia  
© 2014 Corporación Autónoma Regional  
del Valle del Cauca  
© 2014 Libia I. Libreros López, Darío Ernesto Flórez  
Arévalo, Lina Marcela Muñoz Ávila, Milton Alberto  
Valencia Herrera, Leonardo Güiza Suárez, Sara Sofía  
Moreno, Raúl Bernardo Cadena Alvis, Francisco Her-  
nán Duque Giraldo, Harold Humberto Fernández,  
Daniel Palomino Vieira, María Alejandra Salazar  
Tamayo, Olga Patricia Quintero García, Luz Marina  
Guerrero Velasco  
© 2014 Oscar Libardo Camo Velasco, por la Presentación

Editorial Universidad del Rosario  
Carrera 7 N° 12B-41, oficina 501 • Teléfono 297 02 00  
<http://editorial.urosario.edu.co>



Primera edición: Bogotá D.C., mayo de 2014

ISBN: 978-958-738-449-9 (rústica)

ISBN: 978-958-738-450-5 (digital)

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario  
Corrección de estilo: Ella Suárez  
Revisión de textos: Wilson García Quintero  
y Felipe Eugenio Payán Berón  
Diseño de cubierta: Álvaro Bernal  
Diagramación: Precolombi EU-David Reyes  
Impresión: Xpress. Estudio Gráfico y Digital S. A.

Impreso y hecho en Colombia  
*Printed and made in Colombia*

Las opiniones expresadas en los artículos recogidos en esta publicación son exclusivas de los autores y no comprometen a la Universidad del Rosario ni a la Corporación del Valle del Cauca.

Fecha de evaluación: 21 de enero de 2014

Fecha de aprobación: 28 de enero de 2014

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

# Contenido

Presentación.....	ix
<i>Oscar Libardo Camo Velasco</i>	

Introducción .....	xi
--------------------	----

## PRIMERA PARTE

### HERRAMIENTAS PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Educación ambiental y conflictos ambientales .....	3
<i>Libia I. Libreros López</i>	

Desafíos para enfrentar el incierto camino hacia el desarrollo sostenible .....	9
<i>Darío Ernesto Flórez Arévalo</i>	

Los observatorios de conflictos y su papel de escenarios para la transformación de realidades socioambientales .....	15
<i>Lina Marcela Muñoz Ávila</i>	

Pedagogía en la educación ambiental con enfoque de Derechos Humanos.....	21
<i>Milton Alberto Valencia Herrera</i>	



<b>Aspectos prácticos para la resolución de conflictos ambientales con enfoque de Derechos Humanos .....</b>	<b>29</b>
--	-----------

*Leonardo Güiza*

*Sara Sofía Moreno*

## SEGUNDA PARTE

### ANÁLISIS DE CASOS Y PROBLEMÁTICAS DE LA GESTIÓN

#### AMBIENTAL EN EL VALLE DEL CAUCA DESDE

#### UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

<b>¿Quién protege la Reserva Forestal Protectora Sonso-Guabas? .....</b>	<b>55</b>
--	-----------

*Raúl Bernardo Cadena Alvis*

<b>Minería informal: reto para la comprensión desde la perspectiva de los Derechos Humanos .....</b>	<b>63</b>
--	-----------

*Francisco Hernán Duque Giraldo*

<b>Implementación de políticas públicas mineras: estrategias punitivas como fuente de conflictos socioambientales .....</b>	<b>71</b>
---	-----------

*Harold Humberto Fernández*

<b>Dagua: ¿Prohibición o educación? .....</b>	<b>79</b>
---	-----------

*Daniel Palomino Vieira*

*María Alejandra Salazar Tamayo*

<b>El conflicto ambiental por la quema de caña: ¿Un escenario para la participación ciudadana? .....</b>	<b>93</b>
--	-----------

*Olga Patricia Quintero García*

<b>La importancia de los comités técnicos interinstitucionales de educación ambiental.....</b>	<b>99</b>
--	-----------

*Luz Marina Guerrero Velasco*

<b>Conclusiones sobre el estado de actual de la gestión de conflictos ambientales en el Valle del Cauca.....</b>	<b>107</b>
--	------------

<b>Bibliografía .....</b>	<b>111</b>
---------------------------	------------

## Presentación

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC–, a través de la Dirección Técnica Ambiental, se siente complacida de presentar esta publicación, producto del Convenio de Asociación 222 con el Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, cuya finalidad fue desarrollar un proceso de formación sobre caracterización de actores sociales y participación ciudadana en el manejo de conflictos ambientales.

Para la CVC es fundamental adelantar este tipo de acciones, pues permiten el fortalecimiento institucional de los procesos de participación ciudadana, con lo cual su actuación adquiere más transparencia y aceptación por parte de los vallecaucanos.

Debido al variado mapa de actores sociales involucrados en algunos conflictos ambientales que se presentan en el Valle del Cauca, como los conflictos por uso del suelo y la minería —este último de gran repercusión nacional—, es necesario aunar esfuerzos con universidades, institutos y organizaciones sociales para reflexionar sobre los desafíos y las oportunidades que enfrenta el tema de la participación ciudadana en temas ambientales.

En tal sentido, esta publicación es un gran aporte al tema, que tiene la ventaja de ofrecer herramientas teóricas a los funcionarios de la CVC y de otras corporaciones autónomas regionales, al tiempo que presenta reflexiones prácticas por parte de algunos funcionarios de la CVC sobre puntuales casos paradigmáticos del Valle del Cauca. Por ello, resaltamos el trabajo mancomunado de nuestros funcionarios con docentes y expertos en temas ambientales.

El objetivo de estos procesos de formación debe ser fortalecer la participación ciudadana y la identificación y caracterización de actores sociales. Así, se busca tener un mejor entendimiento de las problemáticas que enfrentan

los actores sociales en los territorios, de sus causas y consecuencias y de las propuestas de resolución que presentan los actores, todo con para lograr una resolución dialogada y colaborativa en el marco de la Constitución y la ley.

Por todo lo anterior, esperamos que este trabajo se constituya en una guía para abordar el complejo panorama ambiental al que se enfrenta el Valle del Cauca y el país en general.



Oscar Libardo Camo Velasco  
Director general

## Introducción

Una de las áreas en las cuales se ha reivindicado con mayor ahínco la participación es en el aspecto ambiental. La fuerza de esta reivindicación se encuentra en nuestra Constitución, al establecer en su artículo 79 que: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla”. Esta consideración del medio ambiente como un derecho colectivo y el reconocimiento que hace la Constitución de la participación en la toma de decisiones ha conducido a un fuerte ejercicio de los ciudadanos en la práctica y exigencia participativa.

La participación se encuentra estrechamente ligada a la existencia de conflictos, y ya que en el área ambiental confluyen una gran cantidad de ellos por su evidente impacto en las comunidades, la aplicación de la participación en lo ambiental se ha convertido en algo indispensable para mejorar o mantener la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual exige una capacidad institucional de respuesta.

En este sentido, las autoridades ambientales del país, como representantes del Estado en asuntos ambientales en los diversos territorios, desde el punto de vista de los Derechos Humanos, tienen a su cargo principalmente dos deberes que han sido constituidos a través de instrumentos internacionales ratificados por Colombia y la Carta Política de 1991: en primer lugar, un deber de respeto por el que se prohíbe al propio Estado violar los derechos y libertades reconocidos en torno a la participación en asuntos ambientales, lo que quiere decir que debe abstenerse de restringirla sin una razón suficientemente justificada. En segundo lugar, un deber de garantía que obliga al Estado, por una parte, a adoptar medidas administrativas para evitar y prohibir la violación por terceros del derecho a participar en la toma de decisiones de

carácter ambiental que puedan afectar a los ciudadanos y, por la otra, a velar por el disfrute pleno del derecho lo que podría calificarse de programático y entraña una visión a largo plazo (Macías, 2000).

Ahora bien, aplicar un enfoque de Derechos Humanos para las instituciones que tienen a su cargo el respeto y la garantía del derecho a la participación en asuntos ambientales permite integrar en la función administrativa los principios éticos y legales inherentes a los Derechos Humanos. Con esta aproximación a la problemática ambiental se busca remplazar las anteriores prácticas centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria. El objetivo ya no es satisfacer necesidades, sino realizar derechos. Esta distinción es clave. Los derechos implican obligaciones. Las necesidades, no. Hablar de derechos lleva a hablar de quién tiene responsabilidades en relación con esos derechos, ahondar en las causas profundas del incumplimiento de derechos. También implica indagar por la vulneración a uno de los principios fundamentales de los Derechos Humanos: la participación en asuntos que puedan afectar a los ciudadanos. Por lo tanto, uno de los objetivos clave de este enfoque es el análisis del grado de cumplimiento y aplicación de los distintos instrumentos para la participación ciudadana en temas ambientales.

En ese contexto, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) y el Grupo de Investigación en Derechos Humanos, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, en el marco del Convenio de Asociación 222 de 2013, aunaron esfuerzos, a fin de llevar a cabo talleres de formación dirigidos profesionales de la Corporación, en los cuales se aplicó el modelo de investigación-acción participativa. El objetivo de los talleres era doble: a) proporcionar herramientas para la identificación y caracterización de actores sociales y b) abordar, a partir de estudios de caso propuestos por los funcionarios, la gestión de los conflictos ambientales desde un enfoque de Derechos Humanos.

La realización de los talleres estuvo precedida por el análisis de los últimos seis informes de gestión de la Corporación (que comprenden desde 2008 hasta 2013), que buscaba obtener una primera aproximación al tema de la participación ambiental en el Valle del Cauca. En el tema de identificación y caracterización de actores sociales se revisaron los lineamientos básicos de la Corporación, con el objetivo de integrar el enfoque de Derechos Humanos a estos documentos.

La etapa del proceso de formación se dividió en tres talleres. En el primero, hubo una aproximación a las temáticas clave, mediante entrevistas estructuradas y un ejercicio expositivo por parte de los funcionarios en el que se presentaron varios casos y se analizó la gestión de la Corporación desde una metodología DOFA (de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). Este taller tenía como meta establecer un panorama general de lo que los funcionarios entendían respecto a la participación ciudadana y la identificación de actores sociales.

Durante el segundo taller se ahondó en la exposición de los mecanismos de participación administrativa y la caracterización de actores sociales con enfoque de Derechos Humanos, para lo cual se invitó a un líder social y a algunos funcionarios para que relataran sus experiencias en la gestión de conflictos ambientales. Adicionalmente, se invitó a los funcionarios a documentar un conflicto ambiental paradigmático con el acompañamiento de los investigadores de la Universidad del Rosario. Como resultado de este ejercicio se presentan en esta publicación cinco casos abordados desde una perspectiva de Derechos Humanos.

Finalmente, el ciclo de talleres concluyó con una metodología para abordar los conflictos sociales y la caracterización de actores sociales desde una perspectiva de Derechos Humanos, cuyo resultado se incluye en esta publicación.

Los resultados de este proceso de formación se presentan en esta publicación estructurados en dos grandes ejes temáticos: a) un componente teórico, en el que se incluyen aproximaciones a los temas de educación ambiental, desarrollo sostenible, observatorios ambientales y la metodología de aplicación del enfoque de Derechos Humanos. Así, esta parte ofrece herramientas conceptuales para aproximarse a la problemática sobre participación ciudadana y gestión ambiental expuesta en el análisis de casos. b) Un componente de análisis de casos, que agrupa las reflexiones concretas que presentan diferentes funcionarios de la Corporación, haciendo una aplicación del enfoque de Derechos Humanos a las problemáticas con las que se encuentran enfrentados en el ejercicio cotidiano de sus funciones.



Primera parte

**Herramientas para la aplicación  
del enfoque de Derechos Humanos**





# Educación ambiental y conflictos ambientales

Libia I. Libreros López\*

En Colombia, el concepto de *educación ambiental* está inmerso dentro los postulados de la Constitución Política de 1991. El inciso segundo del artículo 67 del capítulo II, sobre derechos sociales, ordena que “La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”; además, el artículo 79 del capítulo III, sobre los derechos colectivos y del ambiente, plantea que “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”. Finalmente, en el capítulo V, sobre deberes y obligaciones de los nacionales colombianos, se establece en el artículo 95, numeral 8, el deber de “Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.

De acuerdo con lo anterior, en el territorio colombiano se deben incluir propuestas, programas y proyectos que tengan como objetivo incentivar la educación ambiental y, así, propiciar una sociedad conocedora e instruida en relación con los temas ambientales y las posibles afectaciones que pueden generarse por las acciones antrópicas.

---

\* Coordinadora del Grupo Educación Ambiental y Participación Ciudadana, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Correo electrónico: libia-ines.libreros@cvc.gov.co

En razón a lo anterior, este capítulo pretende exponer la importancia de la educación ambiental como un elemento clave en la gestión ambiental a cargo de las autoridades ambientales en el país (corporaciones autónomas regionales, departamentos administrativos de gestión ambiental, entre otros) y la importancia de la participación ciudadana en este proceso educativo.

## **Concepto de educación ambiental**

La educación ambiental no es un campo de estudio, como la biología, la química o la física; es un proceso dinámico y eminentemente participativo que desarrolla conciencia, actitudes, opiniones y creencias para la adopción sostenible de conductas en la población, para identificarse y comprometerse con la problemática ambiental local, regional y global. Esta educación busca promover una relación armónica entre las actividades del ser humano y su entorno, con la finalidad de garantizar la vida con calidad de las generaciones actuales y, sobre todo, futuras (Calderón Tito, Sumarán Herrera, Chumpitaz y Campos, 2011).

Así mismo, es un proceso que busca construir el conocimiento a partir de la realidad conocida y vivida por las personas, a fin de relacionar sus contenidos con las problemáticas ambientales existentes y lograr la formación de actitudes éticas y responsables, en beneficio de un manejo adecuado del ambiente.

Ahora bien, las acciones educativo-ambientales deben incluir los aspectos culturales y sociales que hacen parte integral de la problemática ambiental, lo que facilita el desarrollo de la concepción sistémica del ambiente en los procesos formativos. Esa integralidad requiere que la formulación y la implementación de los proyectos, programas y planes sean coherentes con la realidad ambiental y con las características socioculturales del entorno en el cual se esté trabajando.

En cuanto al manejo de las situaciones ambientales desde el aula, se debe partir de la contextualización del problema ambiental, considerando diversos factores, como lo ambiental, lo cultural, lo social, lo económico y lo político. Para alcanzar este objetivo es necesario conocer las situaciones locales, regionales o nacionales, y brindar capacitación sobre la formulación de proyectos contextualizados con las situaciones ambientales identificadas y sobre los criterios y las metodologías para la inclusión de la dimensión socioambiental en los procesos formativos dirigidos a estudiantes, docentes y comunidad en general.

## **La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y la educación ambiental**

La educación ambiental hace parte de las acciones que adelanta la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), en su calidad de autoridad ambiental. Por lo cual, a continuación se expone la relación entre la CVC y el aspecto educativo en temas ambientales.

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC–, es un ente corporativo de carácter público, descentralizado, integrado al ámbito nacional, departamental y municipal; integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica; con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica siendo la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción (Valle del Cauca), creada por la Ley, organizada conforme al Decreto 3110 de 1954 y transformada por la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 1275 de 1994 (Plan de Acción CVC 2012-2015).

Ahora bien, en el Valle del Cauca, las situaciones ambientales relevantes las identifica y prioriza la CVC, como primera autoridad ambiental del Departamento. Por lo tanto, a partir de esa identificación de situaciones se debe trabajar en los procesos formativos y en la inclusión del componente ambiental en los programas educativos, con miras a alcanzar dos objetivos: uno de tipo preventivo, en la medida en que la sociedad se instruya sobre el uso, el acceso y la disposición adecuada de los recursos naturales y se pueda evitar la generación de problemas ambientales, y otro de tipo práctico, en la medida en que la sociedad tenga bases y elementos suficientes para abordar un conflicto ambiental existente y generar una posible solución.

Cabe anotar que una situación ambiental se presenta cuando alguno de los componentes ambientales pierde o tiene la probabilidad de perder su calidad por efectos naturales o antrópicos. Esta situación ambiental puede originar un conflicto ambiental en el cual participan dos o más actores sociales enfrentados por intereses opuestos o difícilmente compatibles.

En este sentido, la CVC debe propiciar procesos educativos con base en la contextualización de las problemáticas ambientales de la zona a partir de los diagnósticos o perfiles regionales y locales, así como de los planes regionales ambientales u otros instrumentos de planeación (plan de ordenamiento territorial, planes de desarrollo, Plan de Acción de la Corporación, Plan de

Gestión Ambiental Regional, entre otros). Lo anterior con el fin de que haya una corresponsabilidad y una conexión entre los diferentes instrumentos de planeación que rigen en la zona y lograr procesos educativos que respondan a los planteamientos y disposiciones contenidas en dichos instrumentos.

Finalmente, la CVC adelanta procesos formativos que conduzcan a la sensibilización y educación ambiental de los diferentes actores sociales en su área de jurisdicción, brindado a la ciudadanía, a través de los medios de comunicación, información objetiva de los recursos naturales y del ambiente en general, con el propósito de minimizar la generación de conflictos ambientales, considerando que:

- Se tiene el deber moral de no afectar la disponibilidad de recursos naturales a que tienen derecho las generaciones futuras.
- Se tiene el derecho a disfrutar de un “ambiente sano”.
- Se deben considerar los aspectos culturales, éticos, sociales, económicos y ambientales de las comunidades.
- Se debe implementar el principio de precaución<sup>1</sup> (el cual establece que cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como una razón para dilatar la aplicación de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente) para minimizar la producción de impactos y conflictos ambientales.

## **Participación en educación ambiental**

La participación de la sociedad en la formación, la ejecución y el control de la gestión ambiental es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo, y es un deber y un derecho de todos los ciudadanos del territorio colombiano. A continuación se presenta la relevancia de este elemento en la educación ambiental.

---

<sup>1</sup> El principio de precaución, reconocido por primera vez en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y reiterado en otros instrumentos ratificados por Colombia, como el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre Cambio Climático, fue incorporado en el ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 99 de 1993, como uno de los principios generales ambientales, cuya observancia resulta obligatoria para autoridades ambientales y particulares.

En el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se expresa que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda, por lo cual se considera necesaria la participación de todos los interesados en el manejo de los recursos naturales, del ambiente y de sus conflictos asociados.

Por lo anterior, la participación no puede excluirse de la educación ambiental y, por ello, los procesos educativo-ambientales deben sustentarse en la práctica de una educación ambiental crítica y reflexiva, orientada hacia la formación de conocimientos no solo para la identificación, la prevención y la solución de problemas ambientales, sino para la participación de los ciudadanos en la construcción de nuevas actitudes y criterios para la toma de decisiones.

La participación en la educación ambiental implica la existencia de procesos pedagógicos que incluyan a los diferentes actores sociales que componen una sociedad, para lograr un proceso formativo que responda a los intereses reales de la población y que genere la construcción de un conocimiento integral y objetivo, cuya destinación incluya a todos los habitantes de un determinado territorio.

Dicho lo anterior, la CVC, en su calidad de autoridad ambiental, tiene presente y considera la importancia de la participación como el eje estructural de todo el proceso de educación ambiental que se esté realizando en el territorio del Valle del Cauca, para obtener procesos exitosos que respondan a las problemáticas ambientales que existan o se puedan generar en la región.

## **Conclusión**

La educación ambiental puede abrir espacios para la prevención y la resolución de conflictos ambientales, mediante el suministro de conocimiento sobre lo que son los recursos naturales, sus interrelaciones, la importancia del equilibrio ambiental y la responsabilidad y compromiso de cada uno de los integrantes de este sistema llamado Tierra. Así, la educación, junto con la participación, genera espacios para el intercambio de saberes, de pensamientos y de acciones innovadoras, que pueden originar una sociedad capaz de reaccionar y responder acertadamente frente a las problemáticas ambientales que se presenten.



# Desafíos para enfrentar el incierto camino hacia el desarrollo sostenible

Darío Ernesto Flórez Arévalo\*

¿Puede el desarrollo ser sostenible y justo al mismo tiempo? Una respuesta rápida a dicha pregunta es que esto no puede ser cierto bajo la conceptualización actual de desarrollo sostenible; pero eso no significa que la tendencia actual de degradación ambiental e inequidad económica y social no pueda cambiarse. Se parte de esta premisa para describir la evolución del concepto *desarrollo sostenible*, la cual se configura como el principal impedimento en la búsqueda de sostenibilidad ambiental. De manera seguida, se tratará de dar luces sobre algunos enfoques que podrían ayudar a avanzar en la búsqueda de un desarrollo con sostenibilidad y equidad.

Las principales corrientes que dieron pie al concepto de desarrollo surgieron en los años cincuenta, cuando Walter Rostow construyó las bases del proceso moderno de transformación como una progresión lineal hacia la industrialización y el surgimiento de un estado de consumo masivo. El objetivo fundamental del desarrollo fue percibido como crecimiento económico sostenido. Este marco conceptual persistió a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, y como Poli (2010) argumenta, ambos socialismo/comunismo

---

\* Economista, Universidad EAFIT, Colombia. Maestría en Environment and Sustainable Development, International Institute of Social Studies, Erasmus University of Rotterdam. Experto en análisis, seguimiento y evaluación de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. Correo electrónico: [dario.florez@gmail.com](mailto:dario.florez@gmail.com).



y capitalismo liberal están de acuerdo en la idea de que la industrialización y el avance tecnológico son la única posibilidad de desarrollo. Así, la opción de negociar las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza fue marginal en el debate político de las principales corrientes sobre desarrollo.

Durante los años setenta se firmaron importantes tratados multilaterales (Quental, Lourenço y Da Silva, 2011) y durante los años ochenta, el concepto de desarrollo sostenible surgió como un concepto esencial (Castro, 2004) que los Estados deberían seguir como guía fundamental para la sobrevivencia del planeta. Sin embargo, el discurso sobre los conceptos originales sobre desarrollo —como crecimiento económico y libre comercio— permaneció intacto. El concepto de desarrollo sostenible fue central en el Informe Brundtland, en 1987 (Poli, 2010), y su definición es quizá la más ampliamente conocida. El desarrollo sostenible es aquel que “satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”. No obstante, esta conceptualización ha sido criticada por su vaguedad y por promover un discurso cosmético en temas ambientales. Como Robinson (2004) menciona, este concepto simplemente puede llevarnos en la dirección incorrecta. Esto se puede observar en el mismo informe, donde se ofrecen algunas señales sobre cómo se puede alcanzar el desarrollo sostenible. Allí se señala:

Para que algunas partes del mundo en desarrollo eviten catástrofes económicas, sociales y ambientales, es esencial que el crecimiento económico global sea revitalizado. En términos prácticos, esto significa un rápido crecimiento económico tanto en los países industrializados como en los países en vía de desarrollo, más acceso al libre mercado en los países en desarrollo, bajas tasas de interés, más transferencia de tecnología, y más flujo de capital. (World Commission on Environment and Development, 1987, p. 89)

Esta afirmación marca el camino al discurso predominante sobre desarrollo sostenible en la política internacional; en este caso, propuesto por las Naciones Unidas, y apoyado por el Banco Mundial. En su informe de 1992, el Banco Mundial señala que desarrollo es más que crecimiento económico, pero que “el crecimiento económico es el medio esencial para hacer posible el desarrollo” (Castro, 2004). Se puede decir que la Comisión Brundtland y

el discurso posterior utilizó un truco lingüístico: utilizó la palabra *desarrollo* cuando en realidad esta significa *crecimiento* o, aún más exacto, *crecimiento cuantitativo*, como acostumbran a medir los indicadores económicos (Poli, 2010).

En ese sentido, la dinámica impuesta por dicho discurso hace muy difícil lograr un desarrollo sostenible y justo a la vez. En esencia, la política internacional respecto al desarrollo —creada desde el discurso de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, así como el actual discurso sobre globalización— ha generado barreras que impiden alcanzar un desarrollo sostenible. El fracaso de la política internacional acerca del medio ambiente también se ha hecho evidente en la arena política. Hasta hace poco las conferencias mundiales en Copenhague, Cancún y Durbán, por ejemplo, no pudieron lograr ningún acuerdo para reducir la emisión de gases efecto invernadero; tampoco hubo consenso sobre cómo reducir los impactos de los seres humanos a la capa de ozono, la reducción de la biodiversidad y la sobreexplotación de los océanos.

De hecho, no interesa cuántos acuerdos se firmen si el concepto de desarrollo sostenible continúa fundamentándose sobre las bases del crecimiento, beneficios económicos y acumulación. Por el contrario, es preciso entender que la relación entre los seres humanos y la naturaleza se puede enriquecer una con otra, y también que las fuerzas de la naturaleza y el conocimiento pueden proveer las condiciones de vida necesarias para vivir sin consecuencias ambientales. Igualmente, es obvio que soluciones que enfrentan temas ambientales, sociales y económicos deben abordarse de forma conjunta; su estudio de manera independiente es insuficiente. Lo que se necesita es una visión transdisciplinar que se concentre en el contenido y las conexiones entre estos campos. Esto incluye el desarrollo de nuevos conceptos, métodos y herramientas que integren, sinteticen y creen sinergias entre estas disciplinas (Robinson, 2004). De este modo, el concepto de desarrollo sostenible podría y debería ser implementado por medio de la gobernanza ambiental en todos los ámbitos: global, nacional y local. Esto podría configurar un nuevo enfoque para alcanzar la sostenibilidad ambiental.

Otro reto de la sostenibilidad ambiental es no centrarse simplemente en reformas de la política ambiental; se requiere confrontar las asunciones estructurales sobre desarrollo, pobreza, necesidades humanas y sostenibilidad en los medios de subsistencia. Es acerca del estado del medio ambiente y de los derechos de la gente para disfrutar sus beneficios (Adams, 2009). Pero quizás el mayor reto es cambiar la política internacional de dirección, por

ejemplo, pasar de los objetivos de desarrollo del milenio al cumplimiento del desarrollo como un tema ético desde un enfoque de Derechos Humanos. Este enfoque permitiría el diseño de políticas públicas nacionales y locales, que promuevan la realización de los Derechos Humanos y que establezcan cómo están relacionados con el medio ambiente. Esto abarca involucrar a las comunidades para que conceptualicen sus mayores desafíos, promuevan otros tipos de conocimiento y manejen sus propios retos. Como Robinson (2004) señala, el medio ambiente es un tema profundamente moral y político que requiere una deliberación a conciencia y soluciones colectivas.

Entre los desafíos también está integrar diferentes sectores e intereses. Es claro que el gobierno, por sí solo, no tiene ni la voluntad ni la capacidad para llevar a cabo acciones que ejerzan la sostenibilidad de forma completa (Robinson, 2004). También el sector privado tiene el reto de implementar programas de responsabilidad social corporativa. Además, las organizaciones no gubernamentales tienen herramientas para promover la rendición de cuentas y monitorear y evaluar la gestión de gobierno y empresas. Y, finalmente, la sociedad civil debe actuar de manera crítica en todas las esferas, incluyendo su capacidad para entender y apoyar formas alternativas de desarrollo que involucren su propia forma de ver el mundo. Si la sostenibilidad es contribuir a una mejor calidad de vida para todos, es preciso ir más allá de las convencionalidades técnicas y comenzar a tratar temas profundos como equidad, capacidades, distribución, consumo, necesidades esenciales y empoderamiento (Robinson, 2004).

De esta forma, si se piensa más allá, es fundamental reconocer que la progresión lineal de desarrollo enquistada en la teoría de desarrollo tradicional no es necesariamente buena; esta depende de las características de cada una de las comunidades, de cómo las estructuras de la sociedad exponen a la comunidad a los peligros o las involucra en los beneficios. La planificación implica decisiones fáciles y decisiones difíciles. Algunas veces mejora en la planificación del desarrollo es suficiente para alcanzar cierta sostenibilidad, y las soluciones gana-gana son posibles. Pero también es vital reconocer que muchas veces las decisiones sobre desarrollo se toman contra los más pobres, los marginados, los poco educados y con menos poder político, social y económico (Adams, 2009).

Para concluir, las políticas internacionales y el marco conceptual de los últimos veinte años no han tenido en cuenta los problemas críticos sobre con-

sumo, el uso de combustibles fósiles y la degradación de los recursos naturales. Por el contrario, se han apoyado en los conceptos tradicionales de crecimiento económico, mayores beneficios económicos y acumulación; además, han estado incrustados en la conceptualización de desarrollo sostenible. De esta forma, es necesario ir más allá del concepto de desarrollo sostenible y desafiar las implicaciones de la noción de *gobernanza ambiental*. Esto ayudaría a enfrentar la ausencia de voluntad política, y es una herramienta que podría coordinar diferentes sectores de la sociedad, incluyendo un enfoque social, económico y cultural. Como señala Adams (2009), sostenibilidad es el camino para hablar sobre cómo darle forma a un mejor futuro. Vislumbrar el futuro en estos términos marca el comienzo de un proceso de acción y reflexión política, no el final. El llamado a la reconceptualización del desarrollo sostenible y la gobernanza ambiental no se expone como una la única guía para el futuro; pero es un tema que intenta generar acciones para la reconfiguración de mejores políticas de sostenibilidad ambiental.



# Los observatorios de conflictos y su papel de escenarios para la transformación de realidades socioambientales\*

Lina Marcela Muñoz Ávila\*\*

*Lo que hay en común en todas las sociedades que desaparecen es su incapacidad de cambiar y de transformar sus conflictos.*

Jared Diamond

La palabra *observatorio* encuentra su origen en el verbo *observar* y se refiere a la práctica de examinar atentamente una situación o un fenómeno particular con el fin de llevar a cabo reflexiones, observaciones o investigaciones al respecto.

En las diferentes áreas del conocimiento se han creado observatorios sobre varias temáticas. Los primeros observatorios se establecieron para estudios en las ciencias naturales y exactas, y dentro de ellos se encuentran los

---

\* Las reflexiones aquí presentadas se construyeron a partir del trabajo realizado en el proyecto de investigación *Propuesta de capacitación con enfoque de derechos humanos para la participación ciudadana como herramienta para la resolución de conflictos ambientales: hacia una caracterización de los actores del conflicto en el Valle del Cauca*. La autora agradece los comentarios y aportes sobre el tema realizados por los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, dentro del taller del 26 de septiembre de 2013.

\*\* Abogada. Especialista en Derecho Constitucional. Candidata a Doctora en Derecho, Universidad del Rosario, Colombia. Investigadora y profesora del Grupo de Investigación en Derechos Humanos y supervisora del Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

observatorios astronómicos, los espaciales y los sismológicos. Posteriormente, estos espacios empezaron a surgir en las ciencias sociales y dentro de los más populares se encuentran los de tipo legislativo, de salud, de educación, de Derechos Humanos en general, de medios de comunicación o de políticas públicas.

La forma más común de referirse a estos espacios es mediante el término *observatorio*; sin embargo, también han sido conocidos como laboratorios o centros de observación, aunque su trabajo es básicamente el mismo. Estos han ido respondiendo a las temáticas más importantes y de interés para la sociedad y con el auge de finales del siglo pasado sobre temas ambientales, comenzaron a crearse observatorios especializados en estos asuntos.

A efectos del presente trabajo, el estudio de los observatorios se limita a los de tipo socioambiental en la región latinoamericana y, particularmente, a los relacionados con el tratamiento de los conflictos que se generan por el uso y la gestión de los recursos naturales. Los observatorios de conflictos socioambientales (OCSA) se han dedicado al análisis y al tratamiento de conflictos de carácter social y ambiental, aunque también es común encontrar observatorios que se autodenominan solo con el adjetivo *ambientales*. Aquí se aborda la denominación de OCSA, ya que se considera que todos los conflictos ambientales son conflictos de carácter social y que para hacer estudios más completos se debe tener en cuenta también esta dimensión.

### **¿Qué son los observatorios de conflictos socioambientales?**

Los OCSA son espacios constituidos por uno o varios actores sociales (Estado, organizaciones de la sociedad civil o gubernamentales, universidades, gremios, etc.), donde se debaten y analizan diferentes conflictos en una región determinada (local, nacional o internacional) y se articulan acciones para la búsqueda de posibles soluciones o transformaciones de las problemáticas socioambientales.

Algunos observatorios se han especializado en tipos de conflictos socioambientales y, en ese sentido, han desarrollado líneas de trabajo particulares. Así, se han construido marcos conceptuales mediante los cuales se profundiza, entre otros temas, en el análisis de los procesos de explotación de los recursos naturales y la apropiación y uso del territorio.

Así mismo, en estos escenarios convergen los distintos actores involucrados en problemas o conflictos socioambientales, lo cual les permite com-

prender mejor su dimensión global y acompañar los procesos desde distintas ópticas.

Los OCSA también son espacios de materialización del enfoque de Derechos Humanos, ya que por medio de su creación se ha logrado promocionar derechos de corte ambiental, como el acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental. De esta manera, se ha potenciado la capacidad de gestión de las autoridades ambientales y de los actores en conflicto en general, a favor de sus derechos ambientales a través de la utilización diversos mecanismos de solución de conflictos (Londoño, Güiza y Muñoz, 2012).

### **¿Cómo realizan su trabajo los observatorios de conflictos socioambientales?**

En los últimos tiempos, sus métodos se han ido fortaleciendo mediante la creación de agendas de trabajo temáticas, dependiendo de sus realidades históricas o coyunturales. Así, se han propuesto abordajes metodológicos que permiten identificar los conflictos socioambientales de la región, analizar su origen y evolución e identificar a sus actores principales por medio de estudios de caracterización de actores sociales.

Del lugar de surgimiento del OCSA dependerán las características particulares que adopte. Su estructura ha sido muy flexible y cada OCSA le ha dado su propia personalidad al trabajo que realiza. Sin embargo, es posible extraer algunos rasgos de este tipo de escenarios, y así es como, mediante ellos, se han propiciado espacios para construir ejes de análisis o ideas relevantes con el objetivo de definir prioridades para planes, programas y proyectos socioambientales. De igual forma, han buscado proponer pautas de reducción de los daños sociales, ambientales y económicos en situaciones donde el medioambiente se encuentre amenazado por actividades humanas.

### **Tipos de observatorios de conflictos socioambientales**

Para este trabajo se han construido algunas categorías de modo indicativo, sin perjuicio de que surjan otras nuevas con base en la especificidad del lugar donde se presentan los conflictos.

Los OCSA pueden clasificarse de acuerdo con la naturaleza de las partes que los conforman: universidades, organizaciones de la sociedad civil, entidades públicas, agremiaciones económicas o productivas, entre otras.



El observatorio puede estar conformado por una o varias partes de la misma naturaleza y tener colaboración y establecer alianzas con otros actores, o estar conformado por dos o más entidades de distinta naturaleza que trabajan conjuntamente para ese objetivo específico.

Los primeros observatorios en temas ambientales surgieron en las organizaciones no gubernamentales y posteriormente empezaron a expandirse a otros sectores como las universidades, en modalidades propias de estas instituciones como grupos, centros, líneas o proyectos de investigación. Recientemente han empezado a surgir en el ámbito estatal algunas experiencias piloto para su implementación en autoridades ambientales regionales o nacionales. Algunos ejemplos de ello son:

- Observatorio de Conflictos Ambientales (OCA), de la Universidad de Caldas, en la modalidad de grupo de investigación en Colombia.
- Observatorio de Conflictos Ambientales Urbanos (OCAU), en la modalidad de proyecto de investigación de la Universidad del Valle, en Colombia.
- Observatorio de Conflictos Urbanos (OCUV), en la modalidad de línea de investigación de la Universidad Federal de Río de Janeiro, en Brasil.
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), en la modalidad de organización de la sociedad civil en Chile.
- Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina, en la modalidad de red internacional de organizaciones de la sociedad civil en América Latina.
- Observatorio Autónomo de Conflictos Socioambientales, en la modalidad de organización de la sociedad civil en Argentina.
- Observatorio de Conflictos Socioambientales de la Universidad Técnica Particular de Loja, en la modalidad de grupo de investigación, en Ecuador.
- Observatorio Ambiental, en la modalidad de proyecto de investigación de defensores del medio ambiente, en Brasil.
- Observatorio Socioambiental de la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad, en la modalidad de organización de la sociedad, civil en México.

De lo anterior se desprende otra categoría de observatorios que depende del lugar o región de actuación, es decir, si su trabajo se realiza en esferas locales, nacionales o internacionales de forma individual o articulada mediante redes.

### **Oportunidades y ventajas de su implementación**

Del análisis de las experiencias en el trabajo de los OCSA se pueden señalar varios aspectos que se consideran ventajas y avances para el tratamiento de conflictos. En primer lugar, los OCSA pueden convertirse en un espacio de diálogo permanente entre distintos actores sociales, a fin de prevenir el surgimiento de nuevos conflictos. Así mismo, ese diálogo puede favorecer la construcción de consensos entre las partes del conflicto y la estandarización de conceptos frente a un determinado asunto, ya que en muchas ocasiones la causa del conflicto radica en las diferentes o erradas concepciones que sobre un punto tienen sus partes, porque no han tenido la oportunidad de compartir sus ideas previamente.

En segundo lugar, desde el punto de vista institucional, su creación puede colaborar al fortalecimiento de varios frentes de la entidad, como la transversalización y la apropiación de temas como resolución colaborativa y preventiva de conflictos, participación ciudadana, educación y gestión ambiental dentro de todas las dependencias de la entidad y no solo de las áreas específicas encargadas de abordar estos aspectos. Esto lleva de forma natural al aumento de la articulación institucional y la formación y construcción de capacidades de las personas que hacen parte de ella.

Finalmente, a través de los OCSA es posible diseñar herramientas, instrumentos y procesos creativos e innovadores con los cuales medir las estrategias elaboradas para cada conflicto o planes o políticas socioambientales, así como crear métodos de trabajo, centros de documentación de información o mapas y cartografías sociales que sean de utilidad para el mismo observatorio o que sirvan de pauta para la creación de nuevos observatorios.

### **Condiciones favorables y retos para la implementación de nuevos observatorios**

Existen varios elementos que, desde el punto de vista estructural, pueden servir de parámetros exitosos, a efectos de formular nuevos observatorios. Para

los que se conforman dentro de entidades, es recomendable buscar el apoyo institucional en diferentes campos (político, administrativo y presupuestal). Al constituirse es muy importante tener claro cuáles son sus funciones y los recursos humanos, técnicos y económicos disponibles para iniciar.

Es clave concebir el OCSA como un articulador de competencias dentro de las instituciones que permita adquirir e intercambiar conocimientos actualizados sobre determinadas situaciones socioambientales. El establecimiento de alianzas entre los distintos sectores potencia el impacto del trabajo realizado. La interdisciplinariedad, la intersectorialidad, la representatividad y la inclusión deben ser sus principios orientadores. El componente de Derechos Humanos será la base sobre la cual se edifica el trabajo entre las diferentes entidades.

Tanto para personas naturales como para jurídicas, desde el punto de vista de la innovación, es igualmente importante contemplar el uso de instrumentos tecnológicos como páginas web, *blogs* o plataformas participativas que permitan la contribución de los diferentes actores, la realización de reuniones virtuales, las formas de contacto y la participación en redes sociales, así como la adecuación de espacios de trabajo físicos o puntos de encuentro temporales o permanentes que permitan sesiones de trabajo presenciales cuando estas sean posibles.

## Conclusiones

Los OCSA son una oportunidad de trabajo interinstitucional que potencia la implementación material del principio de precaución ambiental. Sirven como un creador de teorías de precedentes para el tratamiento de nuevos conflictos que surjan. Además, son una oportunidad para crear mesas de discusión y diálogo de diferentes actores que, tal vez, nunca se han encontrado para poner sus intereses de presente. Surgen como una respuesta o alternativa para trabajar en la protección del ambiente y de los Derechos Humanos.

Son una propuesta incluyente, democrática y legítima en la búsqueda de la paz. Son una opción en el tratamiento de los conflictos que puede generar grandes resultados para el lugar donde se crea y se convierten en centros de pensamiento en torno a problemáticas públicas medioambientales. Un lugar de encuentro de distintas visiones que tienen algo en común y es el interés de tratar un conflicto y proteger el interés público.

# Pedagogía en la educación ambiental con enfoque de Derechos Humanos

Milton Alberto Valencia Herrera\*

*De acuerdo con la tesis reproductiva, las escuelas no deben ser valoradas —según se hizo tradicionalmente— como esferas públicas que enseñan el conocimiento y las aptitudes de la democracia a sus alumnos. Por el contrario, es preciso considerarlas en términos más instrumentales y evaluar en qué medida satisfacen la reproducción de valores, prácticas sociales y aptitudes que requiere el orden empresarial dominante.*

Henry Giroux

Durante una sesión educativa acerca del trabajo en Chile, mientras se discutía sobre el concepto antropológico de cultura, un campesino declaró: “Descubro ahora que no hay mundo sin hombre”. El educador, formado bajo un paradigma bancario de la educación y asumiendo que por su falta de educación formal el campesino era un ignorante absoluto, le respondió: “Admitamos, absurdamente, que murieran todos los hombres del mundo y quedase la tierra,

---

\* Asistente de investigación del proyecto *Propuesta de capacitación con enfoque de derechos humanos para la participación ciudadana como herramienta para la resolución de conflictos ambientales: hacia una caracterización de los actores del conflicto en el Valle del Cauca*, del Grupo de Investigación en Derechos Humanos, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Abogado y estudiante de Filosofía de la misma universidad. Correo electrónico: valencia.milton@urosario.edu.co.

quedasen los árboles, los pájaros, los animales, los ríos, el mar, las estrellas, ¿no sería todo esto mundo?”. “No —respondió el campesino— faltaría quien dijese: esto es mundo” (Freire, 1972, p. 89).

Este caso es un excelente ejemplo sobre cómo el paradigma de la educación bancaria, profundamente relacionado con un modelo tecnocrático del saber, rechaza cualquier aporte de los educandos, a quienes considera sujetos ignorantes. Con este panorama se plantea el siguiente interrogante: ¿cómo debe ser la educación ambiental en el marco del enfoque de Derechos Humanos?

Para responder a este interrogante es necesario exponer brevemente los presupuestos fundamentales de la educación bancaria y mostrar las consecuencias que acarrea este modelo educativo en la gestión ambiental. Finalmente, se propone como solución una concepción dialógica de la educación, la cual se ajusta mejor al enfoque de Derechos Humanos, al reconocer al Otro como interlocutor.

### **La educación bancaria y sus contradicciones**

En la Baja Edad Media inicia un proceso que culmina con la aparición del proyecto de la Ilustración y la idea de progreso. Durante este proceso gradual de desarrollo material y secularización se produce un *desencantamiento del mundo*. En efecto, en la Edad Media la gente solía considerarse parte de un orden mayor, cósmico. Por ello se creían confinados a un lugar fijo y determinado del que era impensable separarse. En contraste, con el advenimiento del proyecto ilustrado ese orden cae en descrédito (Taylor, 1994, p. 38).

A pesar de las ventajas que esto representa, el viejo dogma místico de un cosmos *encantado* se reemplaza con otro dogma: el del método científico y la instrumentalización. Cuando las cosas y los individuos pierden su significado en la cadena del ser del cosmos, están abiertas a que se las trate como medios e instrumentos, en búsqueda del máximo rendimiento. El nuevo dogma trajo consigo un “angostamiento” de la propia vida; no quedan más aspiraciones que las de buscar un lastimoso bienestar, ya no hay fines más elevados que los de la satisfacción de las necesidades materiales individuales (Taylor, 1994, p. 39).

Por otro lado, el surgimiento del capitalismo y las ideas liberales que exaltaban el individualismo y la satisfacción de los intereses personales económicos implantaron una nueva definición del hombre como *Homo economicus* (en contraposición con el *zoon politikon*, de Aristóteles), que requería una nueva

racionalidad. Surge, entonces, la racionalidad instrumental,<sup>1</sup> concentrada en la aceleración de los procesos de producción, clasificación y explicación *neutral y metódica* de la realidad. La ciencia se alza como el lugar privilegiado del conocimiento y se desliga de la ética y la cuestión de los fines, por ser inverificables a través del método científico.<sup>2</sup> Por ello el positivismo filosófico, que constituía el cenit del proyecto de la Ilustración (Giroux, 2003, p. 67), reducía el mundo a la medición, la verificación y la observación de los hechos. La capacidad crítica y la reflexión sobre la complejidad de la vida son desechadas por dogmáticas y prejuiciosas;<sup>3</sup> la diferencia “entre el mundo tal como es y el que podría ser, se reduce a la tarea meramente metodológica de recoger y clasificar lo que es, el mundo de los hechos” (Giroux, 2003, p. 70).

Esta breve contextualización permite entender mejor el paradigma desde el cual se inserta educación bancaria, que está íntimamente relacionada con la idea del progreso material y con el fetichismo de los hechos. Para el educador bancario la memorización mecánica de los datos constituye la piedra fundacional de su método (Freire, 1972, p. 72). Su función —la del educador bancario— consiste en llenar de conocimientos (que él y las instituciones consideran útiles) a los educandos. La conciencia se concibe como una tábula rasa en la cual el educador debe acoplar de forma adecuada (la que él considera adecuada) el mundo. Por ello, en la práctica bancaria los objetos de conocimiento (como el medio ambiente) *pertenecen* al educador; es él quien los describe de forma correcta y los deposita en los educandos (Freire, 1972, pp. 79-82).

¿Qué consecuencias tiene la educación bancaria en la gestión ambiental? En primer lugar, la educación bancaria considera que el educador, gracias a su *técnica y método* neutral, siempre está por encima del educando, a quien

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la definición de *Homo economicus*, la clave del éxito y del progreso se mide en términos de eficiencia y costo-beneficio. La razón instrumental ha abarcado ámbitos de la vida en los que la regla de maximización del beneficio no parece *razonable*. “El temor se cifra en que aquellas cosas que deberían determinarse por medio de otros criterios se decidan en términos de eficiencia o de análisis ‘coste-beneficio’, que los fines independientes que deberían ir guiando nuestras vidas se vean eclipsados por la exigencia de obtener el máximo rendimiento” (Taylor, 1994, p. 41).

<sup>2</sup> Max Horkheimer describe el ideal de conocimiento del positivismo como “un universo matemáticamente formulado y deducible de la menor cantidad posible de axiomas, un sistema que asegura el cálculo de la ocurrencia probable de todos los acontecimientos” (Horkheimer, 1973, p. 138).

<sup>3</sup> En efecto, cualquier intento de criticar la supuesta objetividad y neutralidad científica era (y aún hoy lo es) tachado de oscurantista y medieval.

considera un *alumno*<sup>4</sup> ignorante y lleno de prejuicios. Acallar al Otro o entender al Otro desde mis propios términos es una colonización (Derrida, 1989, pp. 20-21). Cuando el educador bancario entiende al Otro desde el propio *logos* y lo transforma y encasilla dentro de sus categorías, ese Otro se presenta siempre como un inferior al que se le debe transmitir la verdad, pues no conoce el detalle, la medición y el método correcto de acceder a los *hechos puros* (fetichismo de los hechos).

Por lo anterior, se rechaza cualquier aporte o saber que la comunidad pueda tener sobre su entorno ambiental. El educador bancario sigue los programas trazados por tecnócratas con base en datos científicos, sin importar si dicho programa, planeado en un escritorio fuera del lugar donde se ha de implementar, se aviene a las condiciones reales del lugar.

En segundo lugar, el modelo bancario mantiene ocultas las razones por las cuales están siendo educados de determinada manera los hombres en el mundo, mitificando la realidad (Freire, 1972, p. 91). Un ejemplo perfecto de esta mitificación son las locomotoras del *progreso* del actual gobierno. La premisa de que hay que tener un crecimiento económico para garantizar el progreso encubre una problemática socioambiental fundamental: a los habitantes de las zonas de proyectos mineros los están metiendo a la fuerza en la locomotora. Así, tras la idea racional de crecimiento económico subyace una contradicción; una imposición a un grupo de la población considerado demasiado ignorante para entender las ventajas de los proyectos mineros. Por ello, el resto de la población (los educados) y el Gobierno Nacional están llamados a emprender una tarea pedagógica civilizadora, que les muestre los beneficios mistificados del progreso a sus compatriotas oscurantistas e improductivos.

Sin embargo, no solo se trata de una imposición, sino que se está amenazando con la propia existencia de ciertas comunidades, pues se espera que de alguna manera cambien su manera de subsistencia sin darles las herramientas previas para ello. Una decisión aparentemente racional en términos económicos esconde la manera irracional en que los hombres están en el mundo: explotados, marginados y expropiados.<sup>5</sup> Se ha dicho que el crecimiento de la

---

<sup>4</sup> Esta palabra proviene del latín *alumnus*, que literalmente significa *alimentar*. Esto pone de manifiesto, una vez más, que el educando es concebido como un sujeto vacío al que hay que llenar/alimentar.

<sup>5</sup> “En consecuencia la razón como discernimiento crítico se transforma en su opuesto, es decir, en irracionalidad” (Giroux, 2003, p. 67). La habilidad crítica, despreciada por la racionalidad instrumental,

economía significa mayor bienestar. Lo que en realidad sucede es exactamente lo contrario: los hombres están para servir a la economía. “El hombre no gobierna hoy las fuerzas que ha desatado. Sino que las fuerzas que ha desatado gobiernan al hombre” (Mujica, 2012).

Con lo dicho en los anteriores párrafos, queda claro por qué el enfoque bancario de la educación no se aviene con un enfoque de Derechos Humanos, pues si ni siquiera se reconoce al Otro como interlocutor y se le niega el acto fundamental de hablar, ¿cómo respetar su cosmovisión, tradiciones e intereses?

### **La educación dialógica: pensamiento crítico e imaginación**

Lo dicho hasta ahora no debe entenderse en el sentido de denegar la importancia de las ciencias exactas y el papel que han desempeñado en facilitar la vida. No se está sugiriendo dejar el estudio de estas disciplinas. Lo que se propone es complementar la enseñanza de estas disciplinas con las humanidades. Pasar de una educación bancaria que educa para el lucro a una educación dialógica que enseñe a los educandos a ser ciudadanos en una democracia (Nussbaum, 2010, pp. 7-9).

La educación dialógica parte de la premisa fundamental de reconocer la educación como un proyecto que se enmarca en la finitud humana. El hombre nunca es completo y se rehace constantemente. Por ello la educación dialógica busca *desmitificar* la realidad y mostrar que el hombre es un ser inacabado que está siendo en una historia inacabada (Freire, 1972, pp. 91 y 92). Con ese supuesto se da un giro radical en la labor del educador; al reconocer su propia finitud está presto a escuchar al Otro y a complementar o revalidar sus propios saberes a la luz de los aportes del educando. En esa medida, el diálogo pedagógico es una experiencia de enseñanza mutua, que le permite al educador implementar los conocimientos que la propia comunidad tiene sobre el entorno donde habita.

La experiencia de la comunidad que ha vivido y trabajado diariamente en un territorio es una aproximación de un estar ocupado y vuelto al mundo. Esta experiencia consciente niega al hombre abstracto y desligado del mundo que es el presupuesto fundamental de la neutralidad, la observación y la medición del positivismo filosófico (Freire, 1972, p. 88). En la experiencia comunitaria hay

---

es la que permite poner en evidencia las contradicciones y rechazar el presente estado de cosas al considerarlo injusto.



una aproximación directa a las cosas, mientras que en la educación bancaria se habla desde lo que otros han dicho sobre una realidad que no se experimenta. Por ello la capacidad crítica se ve truncada; en el mundo de los *hechos puros* y el *hombre abstracto* todo está nombrado, medido y en su lugar.

Al estimular la trasmisión de experiencias y la crítica de los *hechos puros*, alejados y desligados del mundo de la vida, los objetos de conocimiento ya no pertenecen exclusivamente al educador. Gracias a esto se reconoce que el educando es una conciencia intencionada que actúa en el mundo y no una simple tábula rasa donde se calcan las impresiones del mundo.

Aparece, entonces, la imaginación como la capacidad que permite respetar y ver al Otro como algo más que un simple medio para obtener un fin (paradigma de la razón instrumental), lo cual acarrea dos consecuencias fundamentales: 1) ver al Otro y representarse lo que él está sintiendo<sup>6</sup> (*ponerse en el lugar del otro*) y 2) proponer soluciones a los problemas que han sido expuestos a través del pensamiento crítico estimulado en la educación dialógica (Nussbaum, 2010, p. 6). Pensar un mundo justo y equitativo en el que los impactos ambientales no tengan que ser soportados por unos pocos en nombre de la marcha del progreso es una utopía a la que no se ha de renunciar.

Durante la Guerra Civil Española, cuando los comunistas criticaban el proyecto anarquista de la Confederación Nacional de Trabajadores por ser contrario al llamado *socialismo científico* y, por tanto, de imposible realización, estos contestaron lo siguiente: si no se da la oportunidad de poner en práctica un proyecto ¿cómo no ha de ser imposible? (Mintz, 2008). Si el educador bancario no estimula la capacidad crítica y la imaginación de los educados para que busquen soluciones a los problemas ambientales, ¿cómo solucionar los conflictos desde un enfoque de Derechos Humanos que reconozca y respete al Otro? ¿Cómo superar la visión que tienen las entidades estatales de los ciudadanos como “usuarios” de un servicio que ellas prestan? ¿Cómo lograr un enfoque de Derechos Humanos en la educación ambiental?

## Conclusiones

Cuando el campesino chileno le contestó a su educador que sin hombre no habría quien dijera “esto es mundo”, le estaba mostrando que no hay *hechos puros*,

---

<sup>6</sup> Para una clara exposición sobre el tema de los sentimientos morales se recomienda consultar la *Teoría de los sentimientos morales*, de Adam Smith.

que es el hombre quien nombra las cosas según su manera de ver el mundo. La educación bancaria muestra un mundo que, desde la “objetividad y neutralidad” del positivismo, se presenta como el mejor de los mundos posibles, pero que en el fondo de sus premisas esconde ciertas lógicas contradictorias.

En contraste, la educación dialógica busca poner al descubierto las fallas y las falencias que encierra la idea del progreso. Le muestra al educando que hay algo que no está bien, que no estamos en un mundo perfecto. Estimular el pensamiento crítico y la imaginación son dos recursos que le permiten al educando reconocer al Otro y reconocerse a sí mismo como un agente transformador. Recordando la pregunta del poeta alemán Friedrich Hölderlin: ¿y para qué poetas en tiempos de penuria?, que puede ser reformulada como ¿para qué imaginación en tiempos de necesidad de producción y crecimiento económico?, se podría responder: para renovar y transformar el mundo a través de las palabras. No hay que olvidar que muchos artistas han cuestionado y rebautizado sus realidades antes que los denominados *científicos y académicos*. Así lo hizo Joseph Conrad en su libro *El corazón de las tinieblas*, al mostrar, en 1899, que lo más oscuro del Congo Belga no eran sus densas selvas y habitantes salvajes, sino el corazón avaro y cruel del hombre europeo, que justificaba sus atrocidades y la devastación medioambiental bajo el discurso de una misión civilizadora.



# Aspectos prácticos para la resolución de conflictos ambientales con enfoque de Derechos Humanos

Leonardo Güiza\*  
Sara Sofía Moreno\*\*

En el pensamiento humano, el análisis de las interacciones entre hombre y naturaleza ha estado vigente desde la Antigüedad. Incluso desde los mitos sumerios existen reflexiones sobre el orden natural como un designio divino, la influencia del medio ambiente en la sociedad o el hombre como agente modificador de la naturaleza (Gayan, 2001).

Así mismo, desde que existen este tipo de interacciones, dados los diversos intereses entre los individuos, también han existido los conflictos por los recursos naturales. La necesidad, el interés y el respeto por el medio ambiente han generado iniciativas a favor de la preservación del hábitat natural, la protección de especies en vías de extinción, la formulación de políticas que busquen eliminar la contaminación ambiental y la creación de un mayor número de zonas ecológicas. Todas estas acciones chocan de manera constante con otros actores que, directa o indirectamente, afectan estas iniciativas, que generan el surgimiento de conflictos ambientales (Ormachea Choque, 2001).

---

\* Abogado y biólogo. MSc. en Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, España. MSc. en Derecho Industrial, Universidad de Poitiers, Francia. Profesor de carrera académica de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Colombia. Miembro del Grupo de Investigación en Derechos Humanos. Correo electrónico: leonardo.guiza@urosario.edu.co.

\*\* Abogada, Universidad del Rosario, Colombia. Asistente de investigación en el Grupo de Investigación en Derechos Humanos, Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: moreno.sara@urosario.edu.co.

De esta manera, la existencia de los conflictos ambientales ha suscitado la necesidad por parte de los Estados de implementar medidas para resolver dichos conflictos; medidas que no siempre han sido las más acertadas y acordes con la realidad de la sociedad. Por lo tanto, medidas que se han quedado cortas frente a la dimensión de las problemáticas existentes.

Ahora bien, una forma de aportar para un mejor acercamiento y una eventual resolución del conflicto ambiental implica elaborar un análisis general de las dimensiones del conflicto y plantear una posible metodología aplicable para obtener su resolución (Ormachea Choque, 2001).

En los países con escasos recursos económicos, la demanda por la explotación de recursos naturales es mucho más apremiante (Pérez Blanco, 2012), con lo cual se generan pugnas de intereses más álgidos entre los que requieren el aprovechamiento o uso del recurso, la sociedad en general y las autoridades públicas.

Esta misma escasez de recursos limita la operatividad de las autoridades que tienen a su cargo la protección, la conservación, el control y la vigilancia del medio ambiente, por lo cual es necesario optimizar los escasos medios económicos, logísticos y de personal con que se cuentan, sin caer, por la ligereza, en fallas que conduzcan al fracaso de las actuaciones administrativas que, por lo general, se sustentan en la vulneración de un derecho humano —por ejemplo, el derecho al debido proceso, a la participación, a un ambiente sano, a la información, entre muchos otros—.

Sin duda, una manera efectiva de optimizar estos esfuerzos es, precisamente, hacer el análisis desde la óptica de estos Derechos Humanos, aquellos que están reivindicando los diferentes actores, con el fin de que las medidas o actuaciones administrativas que se tomen para la evitación, la mitigación o la resolución de los conflictos ambientales incluyan y analicen todos los derechos implicados.

Por supuesto, no se trata de que todos ganen o que todos sientan que se les protegió y garantizó su derecho, ya que cualquier medida que se tome afectará en menor o mayor grado a unos y otros. Lo que se busca con el abordaje del conflicto ambiental, desde la óptica de los Derechos Humanos, es precisamente reconocer todos los derechos implicados, pasar de ver a los actores como usuarios de un servicio a verlos como sujetos de derechos, que se involucren activamente a las comunidades y que cada una de las consideraciones y reivindicaciones de los diferentes actores sea tomada en cuenta y

analizada aunque no siempre aceptada toda vez que se debe propender siempre al interés general que en este caso es la protección y conservación de la riqueza natural y cultural de la humanidad, sin que esto sea un obstáculo para que se detenga el desarrollo de un país.

Por lo anterior, es relevante y se aborda en este capítulo la identificación de los elementos más relevantes para realizar un enfoque desde los Derechos Humanos y la manera como se puede llevar a la práctica este enfoque.

En este orden de ideas, en la primera parte se caracterizan los conflictos ambientales; en la segunda parte se mencionan los elementos más relevantes del enfoque de Derechos Humanos, como lo son la participación ambiental y el enfoque diferencial, y en la tercera parte se propone una metodología que permitirá llevar a la práctica la evitación, la mitigación y la resolución de los conflictos ambientales desde una mirada de los Derechos Humanos.

### **Caracterización de los conflictos ambientales**

Teniendo en cuenta que el objetivo de este capítulo es exponer la manera en que se puede abordar un conflicto ambiental desde el enfoque de Derechos Humanos, es necesario identificar y comprender el concepto de *conflicto ambiental* y los elementos que lo integran.

La existencia de una crisis ambiental se ha evidenciado desde los años sesenta y tiene una estrecha relación con los procesos de globalización y la dominación de patrones de producción y consumo, propios de un crecimiento económico (Leff, 2004). Lo anterior ha generado el surgimiento de una variedad de conflictos ambientales que causan un gran impacto en cualquier tipo de sociedad, sobre todo en el ámbito local.

Los conflictos ambientales se pueden entender a partir de tres elementos fundamentales: a) el deterioro o uso de un recurso natural (Orman, 2003), b) la confrontación de intereses (Serrano, 2011) y c) la participación de diferentes actores (Balvin, 2005).

Frente al deterioro o uso del ambiente, cabe señalar que los recursos naturales se caracterizan por ser un derecho de carácter colectivo y transgeneracional que por regla general le pertenecen al Estado y que son necesarios para el desarrollo económico, e indispensables para el ejercicio de cualquier derecho. Así mismo, se caracterizan por que su defensa, protección y conservación les compete a todos los seres humanos, empresas e instituciones. Este entramado de relaciones explica la complejidad que entrañan los conflictos

ambientales, dado que implican desacuerdos y contiendas sobre su acceso, control y utilización (Matiru, 2001).

Respecto a esta confrontación, caber señalar que dependen de la manera como se concibe al medio ambiente. Existen dos paradigmas respecto de la forma de verlo, cuya diferencia radica en la relación que tiene el hombre con la tierra, los animales y las plantas. Uno, el antropocentrista, lo percibe como un instrumento para el hombre, que debe ser dominado y agotado; es un simple proveedor o satisfactor de las necesidades del ser humano y se ubica en un estado inferior a este. El otro, de acuerdo con una visión ecocentrista, dice que la importancia del medio ambiente no está supeditada al provecho que efectivamente le brinde al ser humano, sino que existe *per se*; el hombre hace parte del ambiente y debe existir un equilibrio entre el ecosistema natural y la sociedad (Torres, 2010).

Por lo anterior los actores en los conflictos ambientales no solo se desenvuelven de acuerdo con la esfera de sus intereses, sino que el paradigma desde el que analizan la situación puede implicar un desacuerdo frente a la propia concepción del otro y en contra o a favor del mismo espacio natural.

El tercer elemento de los conflictos son precisamente las personas, o los actores en conflicto, que son aquellas unidades decisionales involucradas y que tienen un interés en el resultado (Ormachea Choque, 2001). Estos actores incluyen instituciones, comunidades, empresas, explotadores ilegales, comunidades internacionales, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, grupos al margen de la ley, entre otros. Todos participan de modo directo o indirecto en la gestión del ambiente, porque tienen objetivos distintos respecto a su acceso, uso, manejo y protección (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013).

Ahora bien, existen unos factores potenciadores del conflicto ambiental que, como bien lo señala su nombre, potencian el conflicto y se refieren a la pobreza, la corrupción, la débil participación de las comunidades, la escasa o nula educación ambiental, la falta de información, la escasa operatividad de las entidades, el conflicto armado, entre otros.

Dicho todo lo anterior es claro que en un conflicto ambiental desempeñan un papel fundamental los actores sociales inmersos en este. Cada actor tiene su manera de percibir el ambiente y actúa conforme a ciertos intereses y a su realidad social; por ello se evidencia la importancia de abordar el conflicto

desde un enfoque de Derechos Humanos, que incluya y considere a todos los actores sociales con sus respectivas perspectivas.

### **Elementos esenciales para abordar los conflictos ambientales desde el enfoque de Derechos Humanos**

Varias veces se ha mencionado el enfoque de Derechos Humanos, por lo que es necesario ahondar en sus postulados, identificando primero el concepto de Derechos Humanos, para después abordar los elementos que lo caracterizan como la participación ambiental, el enfoque diferencial, el tratamiento de los actores y la sostenibilidad.

Desde una perspectiva jurídica, los Derechos Humanos se definen como “aquellas libertades, inmunidades, pretensiones y potestades que corresponden a todo ser humano como condición necesaria para realizarse como sujeto moral y cuya satisfacción es condición necesaria y suficiente para justificar la existencia, el origen y contenido de un sistema jurídico”. Entre las principales características de los derechos cabe citar las siguientes:

- Son universales, derechos inalienables de todos los seres humanos.
- Se centran en la dignidad intrínseca y el valor igual de todos los seres humanos.
- Son iguales, indivisibles e interdependientes.
- No pueden ser suspendidos o retirados.
- Imponen obligaciones de acción y omisión, particularmente a los Estados y los agentes de los Estados.
- Han sido garantizados por la comunidad internacional.
- Están protegidos por la ley.
- Protegen a los individuos y, hasta cierto punto, a los grupos (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2006).

Con al abordaje de los conflictos socioambientales por medio del enfoque de Derechos Humanos, por un lado, se incorporan y materializan los principios de los Derechos Humanos durante el diseño, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de las estrategias, mecanismos, instrumentos, sistemas y prácticas de las políticas públicas y de la actuación administrativa (Sepúlveda y Nyst, 2012) y, por otro, se involucra el concepto de *participación ambiental* en la idea



de conciliar la preservación de los ecosistemas con la explotación sostenible de los recursos naturales. De esta manera, se corta con anteriores prácticas centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, y las reemplaza por prácticas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos. Uno de los objetivos clave de este enfoque es el análisis de grado de cumplimiento y aplicación de los distintos instrumentos para la participación ciudadana en temas ambientales.

Este enfoque implica la incorporación en la doctrina sociojurídica, de los principios de integralidad e interdependencia, según los cuales todos los derechos están relacionados y dependen el uno del otro, por lo que la satisfacción de un derecho se asocia con la efectiva satisfacción del otro. Así mismo, desde este enfoque, los Derechos Humanos se entienden como proceso-medio, en la medida en que son una “manera de hacer”, para lograr la concreción de esos derechos (Benítez, 2007).

Otra característica de este enfoque es la preocupación o concreción por la materialización real de los derechos y la atención a los grupos marginados. Por ello es necesaria la adopción de políticas públicas y de actuaciones administrativas con perspectiva de derechos, donde estos son el fin último y el instrumento idóneo para su realización (Benítez, 2007).

En razón a lo anterior, se destacan dos aspectos que resultan de suma importancia para la operativización del enfoque de Derechos Humanos en el abordaje de los conflictos ambientales: la garantía del derecho a la participación, el enfoque diferencial, el trato a los diversos actores y la sostenibilidad que ofrece su aplicación.

### **Participación ambiental**

El enfoque de Derechos Humanos no se puede concebir sin la participación real y efectiva de los actores involucrados en el conflicto ambiental. Sin embargo, dicha participación no se concreta únicamente con la intervención y la cooperación de los actores, sino que alude a un concepto mucho más completo y a la existencia de ciertos elementos, como se expondrá a continuación.

La participación de la ciudadanía es el eje fundamental para obtener resoluciones a las diferentes problemáticas que se puedan generar en torno al ambiente, puesto que abarca a todos los actores sociales que tienen intereses,

directos o indirectos, en la materia y establece líneas de diálogo que permiten abordar la problemática de manera horizontal (Orman, 2003). Además, frente a la ausencia de la verdad científica y de la mera existencia de unos indicios científicos como base para una decisión, debe identificarse la verdad social y reivindicar al relativismo social (Rodríguez, 2005).

Por lo tanto, el ejercicio de la participación ambiental permite concretar el principio de cooperación de los ciudadanos con las autoridades ambientales, ya que, en ocasiones, sus acciones son insuficientes para la tutela efectiva de sus derechos, y la ciudadanía debe adoptar un rol activo de colaboración en dicha función de interés público (Verdugo, 2011).

Ahora bien, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el ámbito que corresponda (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [CNUCED], 1992).

Sin embargo, esta participación va más allá de una simple “asistencia”. Desde el deber ser, implica un proceso de formación y construcción en el que intervienen diferentes variables de carácter cultural, económico, psicológico, en un contexto étnico, territorial, ambiental y que recoge los intereses y expectativas individuales y colectivas de las comunidades que interactúan con autonomía desde la perspectiva de sus derechos (Hurtado Minotta, 2012).

Es una participación que se refiere al conjunto de acciones sistemáticas que buscan integrarse y articularse al conjunto de actores sociales con el fin de promover la recuperación, la conservación y la potenciación del ambiente con el concurso de todos los interesados, por cuanto un ambiente sano es condición básica para tener calidad de vida (Londoño y Rojas, 2001).

Se refiere a una participación que abre canales de información, comunicación y diálogos; incide en la toma de decisiones, y produce cambios ideológicos y actitudinales en la percepción y actuación de los involucrados para transformar prácticas culturales. Todo para generar nuevos aprendizajes frente a los procesos de discusión, concertación y toma de decisiones, articulando todas las fuerzas de las comunidades (Hurtado Minotta, 2012).

Dicho todo lo anterior, para alcanzar la participación que se ha descrito, es indispensable contar con los siguientes elementos: información, integridad en las etapas, representatividad, accesibilidad y la rendición de cuentas.

En primer lugar, respecto a la información es preciso mencionar que todo ser humano debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas (CNUCED, 1992). La información debe garantizarse en todas las actuaciones de las autoridades ambientales y propiciarse desde el momento en que se concibe o estudia la posibilidad de tomar una decisión o de realizar cualquier actividad, que busque prevenir futuros conflictos (Lora, Rodríguez y Muñoz, 2008).

Implica la existencia de una obligación por parte de las autoridades ambientales de informar a los ciudadanos de manera veraz y objetiva sobre los diversos aspectos que les concierna (Jinesta Lobo, 2003), y lograr el conocimiento de toda la información que exista frente a una determinada situación.

Este elemento implica que, ante la presencia de cualquier tipo de conflicto ambiental, haya una participación de todos los sujetos que están afectados, en todas las etapas que hacen parte del proceso para la resolución del conflicto e incluso en etapas posteriores de control (Lora, Rodríguez y Muñoz, 2008).

En segundo lugar, la integralidad de las etapas implica que la participación debe estar presente en todo el proceso o ciclo de elaboración y seguimiento de las políticas públicas —entendidas como estrategias y políticas ambientales, legislación, proyecto de desarrollo (públicos o privados), entre otros—. Esto significa que debería garantizarse la presencia de la sociedad civil en los siguientes momentos: a) la identificación de los problemas por atender; b) el diseño o planificación de la propuesta, proyecto, política, estrategia o legislación; c) la ejecución del plan o proyecto o el seguimiento en el ámbito legislativo, y d) el rendimiento de cuentas o evaluación de tales procesos (Zúñiga y Mora, 2010).

En tercer lugar, la representatividad propende a la existencia de una representación en los escenarios clave para el diálogo, de todas las personas que puedan tener intereses, directos o indirectos, en un determinado conflicto ambiental. Consiste en que dichas personas estén representadas por aquellos sujetos que efectivamente han sido escogidos por determinada comunidad y que representa los intereses de todos sus miembros.

En cuarto lugar, la accesibilidad alude a la existencia de mecanismos de participación en una sociedad que sean accesibles, lo que implica la eliminación de todos los obstáculos físicos y administrativos que puedan impedir a los más vulnerables, ya sea por cuestiones de discapacidad, origen étnico, edad, ubicación geográfica, entre otros, su efectivo acceso a los mecanismos

de participación inmersos en las actuaciones administrativas (Güiza y Gutiérrez, 2013).

En quinto y último lugar, la rendición de cuentas se configura como uno de los valores centrales de la democracia; sistema basado en la participación, ya que el gobierno debe someterse a una multiplicidad de controles a fin de asegurar el manejo responsable de los asuntos públicos. Así mismo, supone el establecimiento de mecanismos institucionales que aseguren que la separación entre los gobiernos y la ciudadanía no conlleve la existencia de gobiernos irresponsables o totalmente despreocupados de las demandas ciudadanas (Peruzzotti, 2007).

Además, insiste en la importancia de las obligaciones y exige que todos los titulares de deberes, con inclusión de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, sean tenidos por responsables de su conducta en relación con los concretos titulares de Derechos Humanos universales. Si bien los titulares de deberes están obligados a determinar por sí mismos qué mecanismos de responsabilidad son los más adecuados para su caso particular, todos los mecanismos han de ser accesibles, transparentes y eficaces (Acebal Monfort, Fernández Aller y Romero, 2011).

Este elemento se concreta con la formulación de políticas, leyes, reglamentos y presupuestos que determinen claramente qué Derechos Humanos particulares hay que abordar (qué debe hacerse y en qué grado, quién es responsable) y vela por que se disponga de las capacidades necesarias (o de recursos para conseguir las capacidades que faltan); contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y da a la población y las comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas, en caso de violación de derechos (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México [Semarnat], 2009).

Busca garantizar la responsabilidad de los titulares de deberes; no obstante, su efectiva realización precisa sistemas de monitoreo y evaluación que den cuenta de los avances y retrocesos en materia de derechos (Giménez Mercado y Adarme, 2010).

Sumado a lo anterior, y en relación con los conflictos ambientales, existen seis reglas de oro para impulsar la participación: 1) fomentar la sensibilización en los asuntos ambientales, 2) involucrar a todos los ciudadanos interesados en el proceso de participación, 3) garantizar un flujo de información y mejorar

la capacidad de gobierno a través de mejoras logísticas y de manejo de los recursos económicos, 4) lograr una integralidad que implica el acercamiento a todos los sectores de la población, 5) que haya representatividad (en la medida en que todos los sectores tengan representación en las mesas y reuniones donde no es posible la presencia de todos los actores interesados) y 6) aplicar el principio de precaución, que sostiene que el hecho de no tener absoluta certeza científica sobre la producción del daño no es óbice para tomar medidas encaminadas a frenar la situación (Güiza y Gutiérrez, 2013).

Todos los elementos y las reglas descritas propician la existencia de una participación ambiental que pueda responder a las necesidades de los actores al impulsar una participación integral. Esta participación solo se consolida bajo el enfoque de Derechos Humanos.

### **Enfoque diferencial**

El enfoque diferencial plantea una nueva forma de concebir la población, con base en los Derechos Humanos y la inclusión de las diferentes perspectivas de los sujetos que hacen parte de una sociedad, incluidas las mujeres, los niños, los discapacitados, los grupos étnicos, entre otros. Por lo tanto, a continuación se exponen las particularidades de este enfoque, algunos ejemplos y la manera como se incorporan estas perspectivas.

El enfoque diferencial es un método de análisis, de actuación y de evaluación de la población, basado en la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones desde una perspectiva de equidad y diversidad. En ese sentido, promueve una visión múltiple de las opciones de desarrollo, respetando la diversidad étnica y cultural. Así es como la aplicación de este enfoque puede contribuir a superar las visiones asistencialistas para la población y de bajo impacto en el largo plazo y, también, a concretar mecanismos que reproduzcan la inclusión y el desarrollo con equidad (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2012).

Ahora bien, el enfoque diferencial hace parte del enfoque de Derechos Humanos, puesto que busca propiciar los avances en el desarrollo de las naciones y de los Estados, al analizar y combatir las prácticas discriminatorias *de jure* o *de facto*, y aquellas relaciones de poder que generan límites en el desarrollo de los Estados (Zúñiga y Olman Mora, 2010). Por lo tanto, permite el desarrollo de procesos de concertación entre el Estado y la sociedad civil.

Es un enfoque desde el cual los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están relacionados con un sistema de derechos y con los correspondientes deberes determinados por el derecho internacional. Con ello se contribuye a la sostenibilidad de la labor de desarrollo, se potencializa la capacidad de acción efectiva de la población, sobre todo de los grupos más marginados, y se logra su participación en la formulación de políticas (ACNUDH, 2006).

Así mismo, conlleva la incorporación en la doctrina sociojurídica de los principios de integralidad e interdependencia, según los cuales todos los derechos están relacionados y dependen el uno del otro y, por lo tanto, la satisfacción de un derecho se relaciona con la efectiva satisfacción del otro.

Los enfoques tradicionales del campo de análisis y de resolución de conflictos dejan de ser suficientes y óptimos para abordar la complejidad inmersa en un conflicto ambiental (Castillo, 2008). Por lo tanto, el enfoque de Derechos Humanos elimina prácticas anteriores centradas en la identificación y la satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria y las reemplaza por prácticas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes.

En los enfoques tradicionales, las necesidades son alcanzadas o satisfechas; no conllevan responsabilidades u obligaciones, y aunque pueden generar promesas, no son necesariamente universales, pueden ser priorizadas, pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistenciales. Además, el enfoque es sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas, la sostenibilidad es un elemento deseable y la participación es una estrategia (Barahona, 2006).

En contraste, en el enfoque de Derechos Humanos hay una visión integral e intersectorial del desarrollo; los derechos son realizados (respetados, protegidos y cumplidos), y siempre conllevan una correlación de responsabilidades u obligaciones. Siempre son universales, son indivisibles, dada su interdependencia. Además, la caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde esta perspectiva. La sostenibilidad es necesaria y la participación es un objetivo, una meta y una estrategia (Barahona, 2006).

Lo anterior se evidencia en que los ciudadanos pasan de ser simple usuarios, a ser vistos como sujetos de derechos. Las entidades dejan de confundir las necesidades con derechos, para interiorizar sus deberes de respeto y garantía de estos. Ya no se identifican y satisfacen necesidades, sino derechos; las soluciones dejan de ser planas y univariadas, para ser complejas

y multivariantes, y las soluciones ya no son a corto plazo y sin huella social, sino a largo plazo y con fortalecimiento de las comunidades.

Ahora bien, a modo de ejemplo, el enfoque diferencial de género hace hincapié en las dimensiones de visibilización, participación y empoderamiento de las mujeres y organizaciones de mujeres, en el entendido de que los conceptos de *género* y *mujer* no son equiparables, pero con la convicción de que las dimensiones mencionadas son parte de los fines primordiales de la incorporación de la perspectiva de género y requisitos previos para el abordaje de enfoques relacionales integrales frente a las feminidades y las masculinidades (Montealegre, 2010).

Por otro lado, el enfoque diferencial étnico pone el relieve en las dimensiones de visibilización, autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, raizales, rom y afrodescendientes, desde la comprensión de que las relaciones de etnicidad resultan múltiples, amplias y complejas, pero con la convicción de que los grupos y dimensiones mencionados son parte de los fines primordiales de la incorporación de la perspectiva étnica y requisitos previos para el abordaje de enfoques relacionales integrales frente a la construcción de la identidad étnica en Colombia (Montealegre, 2010).

### ***Incorporación de perspectivas***

El enfoque de derechos debe tomar en cuenta un supuesto fundamental: existe una exposición desigual al riesgo de los distintos grupos, dadas las diferencias asociadas a la estratificación social y otras variables. La equidad en el ámbito de la formulación de políticas públicas tiene dos ejes fundamentales: el de igualdad-justicia y el de universalidad-diversidad. La unificación de ambos ejes proporciona una definición de la equidad, al entenderla como la igualdad en las diferencias, pues plantea el reto de la construcción de políticas públicas que enfrenten las injusticias sociales que se generan por desigualdad o por exclusión (D'Elia y Maingón, 2004).

Por lo tanto, la incorporación de criterios de equidad en el enfoque de derechos se configura como catalizador en la solución de problemas sociales, como la discriminación y la exclusión; implica que la universalización de los derechos debe estar basada en el reconocimiento de la diversidad humana: trato igual para los iguales y trato desigual para los desiguales (Giménez Mercado y Adarme, 2010).

Las inequidades son un problema de relaciones que nacen de las diferencias entre grupos de una estructura social a lo largo del tiempo; por lo tanto, son injustas, evitables y no escogidas. Garantizar la equidad consiste en determinar quiénes están en situaciones de riesgo, vulnerabilidad o desventaja, para así ofrecerles un trato diferenciado acorde con sus necesidades.

Dicho trato se centra en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos, basándose en la premisa de que un país no puede avanzar de forma sostenida sin reconocer los principios de Derechos Humanos (especialmente la universalidad) como principios básicos de gobernanza. La universalidad significa que todas las personas tienen Derechos Humanos, aunque las limitaciones de recursos obliguen a fijar prioridades (ACNUDH, 2006).

Ahora bien, esa universalidad se construye aceptando que existe diversidad. Por lo tanto, una atención selectiva o de discriminación positiva lleva implícita la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien o el ejercicio de un derecho (Abramovich, 2006).

Implica enfrentar los diferentes conflictos ambientales reconociendo la existencia de desigualdades de origen étnico, religioso, de edad, de género, e incluso geográficas o socioeconómicas. Este tipo de selectividad o discriminación positiva implica un tipo de atención prioritaria y especial que fortalece la universalización de los derechos sociales, puesto que atiende a los grupos sociales excluidos en función de sus necesidades reales (Giménez Mercado y Adarme, 2010). También implica la existencia de acciones preferenciales para estos grupos vulnerables o excluidos de la sociedad, con el fin de garantizar su efectiva participación.

En razón a todo lo anterior, el enfoque diferencial es necesario para resolver un conflicto ambiental, en la medida en que permite dar una respuesta integral que consulte las necesidades particulares de los más vulnerables, al proporcionar procesos que permitan entender características, problemáticas, necesidades, intereses e interpretaciones particulares que tienen las poblaciones en relación con el conflicto (OACDH, 2013).



### **Tratamiento de los actores**

Un enfoque de Derechos Humanos resalta y reivindica el rol de los diferentes actores sociales que existen y que tienen intereses involucrados en un determinado conflicto ambiental, para contrastar esos intereses en juego y obtener una solución conforme al interés general. A continuación se explica la manera en la que son percibidos estos actores, y se presenta específicamente a las empresas como actores clave en un conflicto ambiental.

En primer lugar, es menester mencionar que en el enfoque basado en los Derechos Humanos se adopta una visión holística del entorno, que tenga en cuenta la familia, la comunidad, la sociedad civil y las autoridades locales y nacionales, que suprime los sesgos sectoriales y facilita una respuesta integrada a problemas de desarrollo que tienen múltiples dimensiones (Semarnat, 2009).

Así mismo, implica un análisis de las necesidades y los derechos de la población y de las causas subyacentes de las condiciones de pobreza e injusticia social, que examine las oportunidades y los riesgos inherentes a las intervenciones potenciales (CARE, 2003).

Ahora bien, el tratamiento de los actores específicamente en los conflictos ambientales implica un proceso de identificación y caracterización de actores sociales que ayuda a comprender la capacidad que tienen ellos para incidir en el acceso, uso, distribución y asignación de los recursos y los servicios ambientales en un contexto territorial y social determinado (Corporación Autónoma del Valle del Cauca [CVC], 2011).

Es un proceso que busca determinar a las personas, a los grupos y a las organizaciones que están relacionadas con el surgimiento de la situación ambiental de interés o que puedan verse afectadas por sus efectos, para posteriormente calificarlas y clasificarlas de acuerdo con características como su capacidad (poder) de intervención en la toma de decisiones; el tipo, el carácter y el grado de su intervención sobre el sistema ambiental; el interés sobre este, y la posición que podrían adoptar respecto de las medidas de intervención que se adopten (CVC, 2011).

Así mismo, consiste en una identificación del actor o actores (individuales o colectivos) y en una descripción de las funciones, roles o actividades que realizan, específicamente aquellas que tienen relevancia en el contexto de la situación ambiental de estudio (CVC, 2011). Dentro de esos actores se encuentran instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, comunidades, empresas, entre otros.

Ahora bien, las empresas representan un actor clave dentro de un conflicto ambiental, puesto que en muchas ocasiones sus intereses se contraponen con los de las comunidades y otros actores, y generan violaciones graves a los Derechos Humanos. Por esta razón, los Estados deben tratar de asegurar que las empresas que operan en contextos de conflictos ambientales no se vean implicadas en abusos de este tipo, adoptando entre otras las siguientes medidas (Ruggie, 2011):

- Colaborar en la fase más temprana posible con las empresas para ayudarlas a determinar, prevenir y mitigar los riesgos que entrañen sus actividades y relaciones empresariales para los Derechos Humanos.
- Prestar asistencia adecuada a las empresas para evaluar y tratar los principales riesgos de abusos, prestando especial atención tanto a la violencia de género como a la violencia sexual.
- Negar el acceso al apoyo y servicios públicos a toda empresa que esté implicada en graves violaciones de los Derechos Humanos y se niegue a cooperar para resolver la situación.
- Asegurar la eficacia de políticas, leyes, reglamentos y medidas coercitivas vigentes para prevenir el riesgo de que las empresas se vean implicadas en graves violaciones de los Derechos Humanos.

Por su lado, las empresas deben respetar los Derechos Humanos y regirse por ciertos principios como (Ruggie, 2011):

- Respetar los Derechos Humanos, lo que implica abstenerse de infringir los derechos de terceros.
- Evitar que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas en los Derechos Humanos relacionados con el conflicto ambiental.
- Prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los Derechos Humanos directamente relacionados con el conflicto ambiental.
- Contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias.

Dicho todo lo anterior, el tratamiento de los actores busca examinar la manera en que estos se desenvuelven y analizar si sus comportamientos

corresponden con prácticas acordes a los postulados inmersos en los Derechos Humanos. A partir de ese análisis, según el enfoque de Derechos Humanos, se procura atender y considerar los intereses de todos los actores y propiciar el diálogo, para la obtención de una solución del conflicto ambiental que responda con el interés general.

### **Sostenibilidad**

La sostenibilidad se introduce como un elemento clave del enfoque de Derechos Humanos, porque propende a la obtención de soluciones a los conflictos ambientales que sean sostenibles, en la medida en que logren una mejora continua de la situación en el mediano y largo plazos. Por lo tanto, este punto presenta el concepto de sostenibilidad, sus características y la relación con el enfoque de Derechos Humanos.

La sostenibilidad tiene varias dimensiones: la social, la natural, la económica y la institucional, y está relacionada con el equilibrio de las sociedades y de estas con su entorno económico, ambiental o político-institucional.

La vinculación entre el enfoque de Derechos Humanos y la sostenibilidad radica en que las dos aproximaciones están orientadas hacia lo mismo: la responsabilidad y el bienestar individuales y colectivos en un mundo que es indivisible e interdependiente, en el cual todas nuestras acciones o inacciones generan consecuencias (Rocuts, 2013).

Así mismo, la visión holística y sistémica de la sostenibilidad permite plantear que no es posible obtener sostenibilidades parciales. Es imprescindible que todos los sistemas o dimensiones que la componen sean coherentes y que el sistema en su conjunto sea sostenible, debido a la interdependencia de sus componentes. Al mismo tiempo, el enfoque integral de los Derechos Humanos plantea que no es posible el disfrute de unos derechos a expensas de otros derechos (Rocuts, 2013).

Ahora bien, aterrizando el concepto de sustentabilidad a la resolución de un conflicto ambiental con un enfoque de Derechos Humanos, es necesario la existencia de un proceso que considere todos los componentes del conflicto y que identifique responsabilidades en cabeza de los actores involucrados, para lograr una resolución sostenible que implique avances continuos, con una duración significativa.

El Estado y la sociedad civil no se pueden concebir como polos; por el contrario, el desarrollo sostenible solo es posible con una genuina y decidida

participación que involucre la voluntad individual del ciudadano, la capacidad organizativa de las comunidades y de las organizaciones no gubernamentales, el compromiso del sector empresarial y, fundamentalmente, el de las entidades públicas relacionadas con la protección del ambiente (Lora, Rodríguez y Muñoz, 2008).

### **Metodología aplicable**

La resolución de los conflictos ambientales desde un enfoque de Derechos Humanos supone aplicar una metodología que permita la ejecución de ciertas fases encaminadas a conseguir el objetivo perseguido. Por lo tanto, las fases que se proponen son: 1) diagnóstico, 2) planeación, 3) implementación, 4) seguimiento y 5) evaluación.

Cabe señalar que en cada una de estas fases se identifican, analizan y reivindican Derechos Humanos; pero al final no existen decisiones perfectas en las que todos ganen, por lo que se darán las bases dogmáticas para ponderar los derechos implicados en el conflicto ambiental.

### **Diagnóstico**

El diagnóstico es un estudio previo a toda planificación o proyecto, que consiste en la recopilación de información, su ordenamiento, su interpretación y la obtención de conclusiones e hipótesis. Consiste en analizar un sistema y comprender su funcionamiento, de tal manera que se pueda proponer cambios y cuyos resultados sean previsibles (Cauqueva, 2007).

Frente a la existencia de un conflicto ambiental, lo primero que debe hacerse es identificarlo como tal; seleccionar el caso objeto de estudio. Dicha selección debe responder a una decisión de la entidad del Estado, que involucre a los directivos del mayor nivel y que responda a una matriz de priorización creada, para obtener una selección objetiva. Lo anterior depende de los recursos humanos, financieros y logísticos.

Una vez seleccionado el caso de estudio, el diagnóstico que se debe realizar es el participativo, el cual incluye un contacto directo con los actores sociales involucrados en el conflicto y otro gabinete con trabajo sobre la base de información secundaria.

Este diagnóstico permite conocer mejor la realidad, así como la existencia de debilidades y fortalezas; entender las relaciones entre los distintos actores sociales que se desenvuelven en un determinado medio, y prever posibles

reacciones dentro del sistema frente a acciones de intervención, o bien cambios suscitados en algún aspecto de la estructura de la población bajo estudio (Cauqueva, 2007).

Así mismo, permite definir problemas y potencialidades, profundizar en ellos y establecer órdenes de importancia o prioridades, al igual que determinar qué problemas son causa de otros y cuáles consecuencia, diseñar estrategias, identificar alternativas y decidir acerca de las acciones que se van a realizar (Semarnat, s. f.).

Ahora bien, frente al conflicto ambiental, el diagnóstico debe incluir el perfil ambiental del caso de estudio que implica: el conocimiento de las potencialidades y oferta ambiental (ubicación, características, cantidad, calidad, disponibilidad, etc., de los recursos, bienes y servicios ambientales); el conocimiento de la ubicación, dimensión, causas, responsables de los procesos de deterioro, agotamiento, peligro, contaminación de los recursos naturales y sus efectos en la salud humana de los recursos; el reconocimiento de los ecosistemas estratégicos de los cuales depende el agua, la biodiversidad, el alimento humano, la productividad regional, el paisaje, etc. y que requieren protección o manejo especial; el conocimiento de las condiciones y lugares que presenten riesgo natural o antrópico y amenacen la vida humana o los bienes de los ciudadanos; la identificación de todos los actores institucionales, gubernamentales o no, sociales y de los sectores económicos, que por sus actividades tengan interés o incidencia directa o indirecta en el mejoramiento de la zona definida como estudio de caso, el conocimiento de la cultura local, sus costumbres y hábitos de consumo, despilfarro, utilización de los recursos naturales, ética ambiental y cultura ciudadana; el conocimiento de las formas de organización de la sociedad civil para trabajar por el ambiente local; el conocimiento de las formas de producción y transformación de los recursos naturales en bienes y servicios, y las tecnologías poco amigables o de efectos negativos en el ambiente, existentes en las áreas urbana y rural de la zona definida como estudio de caso, y el conocimiento de las fortalezas y debilidades institucionales y sociales para realizar la gestión ambiental de la de la zona definida, recursos disponibles, estado de la información ambiental, coordinación comunitaria y con actores externos.

Cabe anotar que en esta fase es importante tener en cuenta que la información técnica debe ser utilizada apenas como medio para corroborar y complementar el conocimiento de los actores sociales frente a los aspectos

ambientales. En caso de contradicción entre la información de las comunidades y la información técnica, se deben profundizar los estudios técnicos para validar o falsear las hipótesis de la comunidad. En caso de continuar la falta de certeza, se debe aplicar el principio de precaución.

Finalmente, el diagnóstico en cuestión responde al enfoque de Derechos Humanos, en cuanto su eje estructural es la participación de los actores sociales, incluidos los sujetos en situación de vulnerabilidad, el análisis de los intereses que tienen y su relación con la zona ambiental específica. Todo ello para poder comprender en una fase inicial cuáles son los intereses y los posibles derechos que están inmersos en el conflicto ambiental y que son objeto de debate.

### **Planeación**

Los procesos de planificación requieren la participación y empoderamiento de las comunidades a través de sujetos documentados, reflexivos y críticos dispuestos a involucrarse activamente en la resolución de las problemáticas presentes en su entorno (Giménez Mercado y Adarme, 2010).

La planeación implica la definición concertada con los diferentes actores, entre ellos los sujetos en situación de vulnerabilidad, las acciones prioritarias y las líneas de trabajo estratégicas, para conservar a futuro sus recursos y evitar o minimizar el conflicto ambiental. Lo anterior incluye la definición de los proyectos más estratégicos, en los cuales se deberán asignar prioritariamente los recursos, con sus correspondientes objetivos, metas, metodología, responsables, recursos, tiempo, etc.; y las acciones que se requieren en el corto, mediano y largo plazos.

Una participación inadecuada de las partes interesadas es una de las razones más comunes del fracaso de programas y proyectos. Por lo tanto, se deberían hacer todos los esfuerzos posibles para alentar un compromiso amplio y activo de las partes interesadas en los procesos de planificación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009).

Ahora bien, esta participación se puede concretar con la ejecución de talleres participativos que incluyan diferentes técnicas, mediante las cuales los actores sociales puedan intervenir. A continuación se presentan algunas de estas técnicas.

### ***Árbol de problemas***

Es una técnica participativa que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar un problema específico y organizar la información recolectada y genera un modelo de relaciones causales que lo explican. Esta técnica facilita la identificación y la organización de las causas y consecuencias de un problema; por lo tanto, es complementaria y no sustituye la información de base. El tronco del árbol es el problema central: las raíces son las causas, y la copa, los efectos. Cada problema es consecuencia de los que aparecen debajo de él y, a su vez, es causante de los que están encima, lo que refleja la interrelación entre causas y efectos (Martínez y Fernández, 2006).

### ***Material pedagógico “Va Jugando”***

Es un material didáctico para dinámica de grupos que promueve la toma de decisiones de manera argumentada frente a los conflictos, y en el que es determinante asumir diferentes posiciones que se desprenden de las diversas acciones. El objetivo es identificar y analizar el conflicto ambiental, reconocer las diversas estrategias a las que se puede acudir para tramitar y transformar el conflicto, especialmente aquellas que no son violentas y fortalecer la capacidad argumentativa y desarrollar habilidades que permitan un papel más activo de los actores sociales en la transformación del conflicto, sin utilizar la violencia (German Organisation for Technical Cooperation [GTZ], 2006).

### ***Técnica de las nueve cuestiones***

Esta técnica implica la conformación de grupos de trabajo en los que se van a abordar ciertas preguntas que elaboran los apartados del Plan de Acción Integral Sustentable (Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible [CIMAS], 2009):

- ¿Qué? (naturaleza del proyecto).
- ¿Por qué? (fundamentación).
- ¿Para qué? (objetivos).
- ¿Para quién? (destinatarios).
- ¿Dónde? (localización).
- ¿Cómo? (metodología).
- ¿Cuándo? (calendario).

- ¿Con qué? (recursos materiales, económicos y humanos).
- ¿Cuánto? (presupuesto).

Teniendo en cuenta lo anterior, la planificación que se propone corresponde con el enfoque de Derechos Humanos, porque implica un proceso de coordinación y cooperación con todos los actores sociales, incluidos aquellos que se encuentran en una situación especial (niños, mujeres, discapacitados o grupos étnicos). Es una planificación que responde a los intereses reales de los actores y, por lo tanto, permite su consolidación, con miras a resolver el conflicto ambiental de manera perdurable y constante.

### **Implementación**

Se debe implementar el proyecto priorizado con la participación de los diferentes actores sociales. Una vez diseñado el proyecto de intervención, este deberá ser implementado. Es importante, sin embargo, comprender que cualquier proyecto de intervención al que se llegue tras un diagnóstico y una planeación participativa debe ser entendido con un sentido de responsabilidad y compromiso, es decir, se emprende una nueva forma de actuar, un esfuerzo de innovación y mejoramiento de las prácticas cotidianas, las cuales deberán ser sometidas permanentemente a condiciones de análisis, evaluación y reflexión, con el fin de lograr la resolución del conflicto ambiental objeto de estudio.

Esta implementación se debe hacer en la práctica por medio de mesas de trabajo con todos los actores sociales, con la ayuda y apoyo de la comunidad involucrada en el conflicto ambiental, con actividades que involucren a las mujeres, los niños, los discapacitados, los grupos étnicos, etc. Todo esto para que esta fase este encauzada y regida por el enfoque de Derechos Humanos.

Ahora bien, esta fase también puede llevar a la creación de un observatorio de conflictos ambientales como estrategia de promoción y construcción colectiva de agendas interinstitucionales como metodología que permita la resolución de estos conflictos con un enfoque en Derechos Humanos y de participación ciudadana. Se configuraría como una herramienta para generar nuevas formas de comunicación y mediación que permitan reconocer y potencializar la participación ciudadana en el análisis de los conflictos ambientales y lograr que el observatorio de agendas interinstitucionales ambientales consiga la prevención y la solución participativa de conflictos socioambientales que se puedan presentar en el futuro.



## **Seguimiento y evaluación**

El seguimiento y la evaluación son fases fundamentales dentro de la metodología propuesta, puesto que implican un elemento adicional de control y revisión, en torno a las decisiones tomadas en relación con el conflicto ambiental, con el fin de darle un alcance y un impacto real a la resolución del conflicto.

El seguimiento es un proceso continuo por el que las partes interesadas en el conflicto ambiental obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y los objetivos, en torno a la resolución del conflicto. Se centra en la revisión de avances en relación con el logro de los objetivos y en supervisar las estrategias y acciones emprendidas por otros, y decidir las nuevas estrategias y acciones que se deben llevar a cabo para asegurar el avance hacia la resolución del conflicto (PNUD, 2009).

La evaluación es una valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos estipulados y contribuyendo a la toma de decisiones relacionada con el conflicto ambiental. La evaluación se debe hacer de forma independiente para proporcionar a los actores sociales una valoración objetiva sobre si están o no están bien encaminados (PNUD, 2009).

Un proyecto que cuenta con componentes fuertes de seguimiento y evaluación tiende a mantenerse encauzado, siempre y cuando se incluyan los actores sociales involucrados con el conflicto. Además, a menudo se detectan antes los nuevos problemas que pueden surgir, lo que reduce la probabilidad de tener más tarde costes excesivos importantes o retrasos considerables (PNUD, 2009).

Ahora bien, estas fases conllevan la formulación e implementación de un sistema y un plan de monitoreo y evaluación, basado en el marco lógico, que asegure la recolección de datos iniciales, el monitoreo y la evaluación final, y prevea cómo se utilizará la información para la toma de decisiones; con un presupuesto que incluya dinero suficiente para implementar el plan de monitoreo y evaluación (CARE, 2003).

Finalmente, el seguimiento y la evaluación permiten controlar el desarrollo del proyecto en dos momentos: el primero, durante la ejecución en el corto plazo, en el cual se detectarán las fallas, los imprevistos o las situaciones que estén interfiriendo en su desarrollo, para proceder a su inmediata corrección y ajustes. El segundo, en el largo plazo, con el fin de realizar ajustes en la visión a futuro de la agenda, sus objetivos y sus metas.

Dicho lo anterior, algunos de los mecanismos que se pueden utilizar para lograr el seguimiento y la evaluación son:

- **Veedurías ciudadanas:** es un mecanismo de participación que permite a los ciudadanos o a las organizaciones comunitarias ejercer vigilancia, fiscalización y evaluación sobre la gestión pública que adelantan las autoridades, en relación con el conflicto ambiental tratado.
- **Rendición de cuentas:** implica la programación de reuniones en las que los diferentes responsables y obligados de ejecutar labores rinden cuentas sobre el estado de sus deberes.
- **Conformación de asambleas ciudadanas:** es un mecanismo cuyo objetivo es hacer seguimiento sobre la gestión de los diferentes responsables, en la medida en que se rinden informes sobre el estado de las operaciones.

Cabe anotar que esta fase siempre debe incluir una intervención directa por parte de los actores sociales que participaron en las fases anteriores, con el fin de continuar con el proceso de coordinación horizontal y actuar de acuerdo con el enfoque Derechos Humanos.

### **Ponderación de derechos**

Como se ha dicho a lo largo del capítulo, en un conflicto ambiental convergen diferentes actores que tienen diferentes intereses y derechos en juego, y la idea de aplicar el enfoque de Derechos Humanos, es reconocer todos los derechos implicados y realizar una ponderación que arroje la mejor resolución del conflicto.

La ponderación es la manera de aplicar los principios (derechos fundamentales) y resolver las colisiones que pueden presentarse entre ellos y los principios o razones que juegan en sentido contrario. Entonces, el proceso de ponderar significa asignarle un peso determinado a cada principio en el caso concreto (Bechara Llanos, 2011).

La ley de la ponderación plantea la medida permitida de falta de satisfacción o de afectación de uno de los principios, dependiendo del grado de importancia de la satisfacción del otro. La ley de la ponderación expresa en qué consiste esta relación, que se refiere a que cada principio por sí solo

no puede determinar su peso, de una manera total o absoluta, sino que esta determinación hace que los pesos sean relativos (Bechara Llanos, 2011).

Dicho lo anterior, para la resolución del conflicto ambiental se debe acudir a una ponderación de los derechos que están en colisión y que representan los diferentes actores involucrados en este. Esta ponderación implica un análisis desde el enfoque de Derechos Humanos, que propende a proteger los Derechos Humanos, como el derecho humano al agua, el derecho a la vida, el derecho a un ambiente sano, por encima de otros derechos que corresponden a intereses particulares. Por lo anterior, esa ponderación le asignara más peso a aquellos derechos que lleven a soluciones que velen por el interés general.

## **Conclusión**

La existencia de conflictos ambientales es una realidad innegable en las sociedades actuales, debido a las diferentes percepciones en torno al acceso, uso, manejo y protección del ambiente. La aplicación de una metodología propia del enfoque de Derechos Humanos trasciende los enfoques tradicionales, al permitir la existencia de un plano coordinante, que incluya la participación de todos los actores sociales relacionados de manera directa o indirecta en el conflicto, en todas las etapas de la metodología aplicada para la resolución del conflicto y al propiciar una solución con efectos reales y prácticos en la sociedad.

La resolución de un conflicto ambiental desde el enfoque de Derechos Humanos debe incluir la participación ambiental, el enfoque diferencial, el tratamiento de actores y la sustentabilidad como elementos orientadores. Así mismo, la resolución debe surgir como resultado de la ponderación que se haga entre los derechos implicados en el conflicto, asignando un mayor peso a aquellos derechos que buscan la obtención del interés general.

Segunda parte

**Análisis de casos y problemáticas de la  
gestión ambiental en el Valle del Cauca  
desde un enfoque de Derechos Humanos\***

---

\* Las opiniones expresadas por los autores en esta parte del libro son personales y fueron construidas en el marco de una reflexión académica. No comprometen el pensamiento o posición jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) frente a ninguno de los temas aquí planteados.



# ¿Quién protege la Reserva Forestal Protectora Sonso-Guabas?

Raúl Bernardo Cadena Alvis\*

Colombia es uno de los países con más biodiversidad en el mundo, razón por la cual ciertas zonas del territorio revisten tal importancia que deben catalogarse como áreas protegidas por objetivos específicos de conservación. Las *zonas de reserva forestal protectoras* son unas de esas áreas protegidas, creadas en el territorio.

De acuerdo con el artículo 204 del Código de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente, se entiende por *área forestal protectora* la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para cuidar estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.

Ahora bien, en el territorio colombiano también se crearon ciertas autoridades ambientales, a fin de velar por el medio ambiente y los recursos naturales. Estas autoridades son las corporaciones autónomas regionales, que tienen la responsabilidad de liderar la gestión ambiental de las áreas protegidas en su jurisdicción (Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca [CVC] y Asociación de Usuarios del Río Guabas [Asoguabas], 2009).

---

\* Ingeniero ambiental y de recursos naturales. Especialista en Gerencia de Proyectos. Estudiante de la Maestría en Educación Ambiental y Desarrollo Sostenible, Universidad Santiago de Cali. Profesional de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, Dirección Ambiental Regional Centro Sur, Fortalecimiento de la Educación y Cultura Ambiental Ciudadana. Correo electrónico: raul-bernardo.cadena@cvc.gov.co.

Actualmente existen distintos conflictos ambientales, puesto que las reservas están en condiciones de riesgo por presiones de uso diferente al forestal, que las hace muy vulnerables a ocupaciones por parte de los diferentes actores. Este es el caso de la Reserva Forestal Protectora Sonso-Guabas, área utilizada con fines diferentes a los propios de esta zona.

En este orden de ideas, a lo largo de este capítulo se presenta el contexto del conflicto ambiental, los actores involucrados en este, la gestión de la CVC y sus logros en relación con la participación de los actores para la resolución del conflicto.

### **Contexto del conflicto ambiental**

En los municipios de Guadalajara de Buga, Guacarí y Ginebra (Valle del Cauca, Colombia) se localiza la Zona de Reserva Forestal Protectora Sonso-Guabas, creada a partir de la Resolución 015 de 1938, en adelante la Resolución (Ministerio de la Economía Nacional-Departamento de Tierras y Aguas, 1938). La mayor parte de este espacio geográfico se encuentra ubicado en jurisdicción del municipio de Ginebra, que cuenta con más del 70% del área total de la zona de reserva, equivalente a 17.067 hectáreas (CVC y Asoguas, 2009, p. 38). Cuando aún no se había fundado el municipio de Ginebra, una comisión del Departamento de Tierras y Aguas revisó y diagnosticó acertadamente<sup>1</sup> que se debía determinar una zona “Para la conservación y regulación de las aguas del río Guabas” (Ministerio de la Economía Nacional-Departamento de Tierras y Aguas, 1938).

La Resolución 015 fue sancionada y publicada en 1938; no obstante, a través de los años ha sido pasada por alto tanto por los actores sociales de la zona como por los gobiernos municipal, departamental y nacional. En esta área se han venido desarrollando actividades económicas como agricultura, ganadería pecuaria y explotación forestal; además, las autoridades autorizaron diversas actividades, entre ellas la minería, cuyas consecuencias han sido deforestación, afectación de cauces, cambios geomorfológicos destructivos del paisaje, contaminación de agua y suelo y desplazamiento de especies flora y fauna.

---

<sup>1</sup> El área presenta un valor ecológico inmensurable, ya que posee ecosistemas como páramos, además que sirve de albergue y corredor biológico de diferentes especies.

En particular, la importancia de la minería en el municipio de Ginebra fue tal que las autoridades municipales y regionales promovieron la creación de un distrito minero de Ginebra. Así mismo, entre las décadas de los setenta y de los noventa, los habitantes y los inversores de la región iniciaron todos los trámites correspondientes ante el entonces Ministerio de Minas, para solicitar la constitución de polígonos mineros. Por lo anterior, la actividad minera se ha convertido en una de las principales fuentes de ingreso económico para el sector formal e informal de este municipio; específicamente la extracción de oro es de tal importancia para el municipio que en su escudo aparece representada por medio de una barra de oro (figura 1).

Figura 1. Escudo del municipio de Ginebra



Barra de oro en el escudo de Ginebra

Fuente: tomada de la página web de la Alcaldía de Ginebra, Valle del Cauca (<http://ginebra-valle.gov.co/index.shtml>).

## Actores visibles frente al conflicto

Un conflicto ambiental implica la existencia de ciertos actores sociales que se relacionan. Estos actores son aquellas unidades decisionales involucradas y que tienen un interés determinado en relación con el conflicto (Ormachea Choque, 2001). Para el caso de la Zona de Reserva Forestal Protectora Sonso-Guabas, los actores sociales que se identifican son los señalados en la figura 2.

Figura 2. Actores sociales en la zona de reserva forestal

<p>Usuarios del acueducto. Aspiran a mantener la zona de reserva para el abastecimiento de agua en los municipios de Ginebra y Guacarí. Físicamente no están en la zona de reserva pero se benefician de ella.</p>	<p>Mineros. Requieren el área de reserva para extraer metales.</p>	<p>Aserradores. Requieren el recurso bosque para obtener su sustento.</p>
	<p>Agricultores. Utilizan el recurso suelo para la producción, especialmente en cultivos transitorios.</p>	<p>Trucheros. Explotan un recurso hidrobiológico de importancia internacional. Especie foránea que cuando se escapa de los criaderos desplaza a las especies nativas.</p>

Fuente: elaboración propia.



Cada uno de estos actores tiene diversas expectativas frente a los bienes y servicios ambientales que puede prestar la zona de reserva forestal protectora. Por ello, el conflicto surge por el choque de intereses entre estos (véase figura 2), puesto que la satisfacción de cualquiera de los intereses enunciados al costado derecho de la figura 2 implica la frustración o pérdida de oportunidad en los intereses de los usuarios del acueducto.

## Identificación de la gestión de la Corporación

Las corporaciones autónomas regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, y están dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. Estos entes son los encargados de administrar, dentro del área de jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales y velar por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Instituto Humboldt Colombia, 2013).

Ahora bien, para el caso en cuestión, la corporación autónoma regional competente es la CVC, por lo cual se expone la labor que ha realizado en relación con la Zona de Reserva Forestal Protectora Sonso-Guabas. La CVC,<sup>2</sup> históricamente, promovió el desarrollo económico en la zona incentivando los cultivos de trucha,<sup>3</sup> autorizando el corte de árboles para aprovechamiento forestal y aprobando cambios en el uso del suelo para facilitar la ganadería. Por su parte, el municipio de Ginebra continuó con su desarrollo económico desconociendo el área de zona de reserva forestal protectora y permitiendo el acceso de inversionistas privados por medio de la obtención de más de diecisiete títulos mineros, la mayoría con minas de socavón.

Además, atendiendo a políticas nacionales e internacionales, como las de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ)<sup>4</sup>, la CVC promovió con el municipio la creación del Centro de Educación Minero-Ambiental, en el 2000,

---

<sup>2</sup> Antes de la Ley 99 de 1993, la CVC no tenía la facultad de ejercer la autoridad ambiental.

<sup>3</sup> Especie foránea (introducida) resistente y predatora de las especies ictiológicas nativas.

<sup>4</sup> Una de sus políticas consiste en promocionar medidas para proteger y asegurar un uso racional de los recursos naturales.

que pretendía incentivar la “minería sustentable y limpia”. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados deseados y esta clase de minería se convirtió en una utopía no realizable en la zona, puesto que en la reserva forestal protectora no se permite ningún tipo de actividad minera.

Así mismo, en virtud del Decreto 1729 del 2002, la CVC contrató con Asoguabas la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Guabas (POMCH-Guabas), el cual —a través de un trabajo social y educativo con el apoyo de los actores sociales de la zona<sup>5</sup>— formuló una propuesta que fue aprobada por la Corporación. Para esta formulación fue necesario estudiar los antecedentes del área, lo cual evidenció la existencia de la Resolución 015 de 1938. Una vez redescubierta la Resolución se inició un proceso de socialización por parte de la CVC a las administraciones municipales y los habitantes de la zona, quienes en su gran mayoría rechazaron la declaratoria de reserva forestal, debido a las prohibiciones y reglamentaciones que consagra respecto del uso del suelo.

El rechazo de los actores sociales involucrados promovió el desconocimiento de la Resolución. Amparándose en diferentes argumentos, las asociaciones que representaban a los actores sociales,<sup>6</sup> como la Cooperativa de Mineros del Valle (Coomivalle), la Asociación de Mineros del Valle (Asomivalle), la Fundación Finca y la Asociación de Lecheros de las Hermosas (Asolher) se opusieron a la aplicación de la resolución invocando, a través de derechos de petición, las razones presentadas en la tabla 1.

Tabla 1. Argumentos contra la Resolución 015 de 1938

Argumentos para no acatar la resolución	Refutación
No fue publicado en el <i>Diario Oficial</i> .	Se publicó en el diario de 1939.
Menciona el municipio de Guacarí y no menciona el municipio de Ginebra.	En la fecha de resolución el municipio de Ginebra era un corregimiento de Guacarí.
Los referentes geográficos no son claros.	En el artículo 1 de la Resolución 015 de 1938 se mencionan sitios aún existentes.
Artículo 1: “decláranse reservados los bosques que aún existen en la hoya hidrográfica de este río ubicado en el Municipio de Guacarí...” (¿Aún existen?, ¿cuál es el inventario?)	Es una forma de redacción de la resolución para proteger los bosques que existen.

Fuente: elaboración propia.

<sup>5</sup> Actores sociales como: juntas de acción comunal, juntas administradoras de agua, cultivadores de uva, la Asociación de Trucheros de la Cecilia (Astrucel), Asomora y la Fundación Finca.

<sup>6</sup> Que en años anteriores fueron fortalecidos por parte de la Corporación.

Por todo lo anterior, se evidencia que la CVC ha realizado distintas labores con la comunidad, a fin de lograr la protección real y efectiva de la zona de reserva forestal en cuestión. No obstante, los intentos no han arrojado los mejores resultados y persisten las divergencias sobre el uso que se le debe dar (foto 1).



Foto 1. Conversatorios en los lugares más alejados de la zona de reserva forestal

Fuente: archivo personal.

### **Logros, avances y resultados positivos de la gestión de la CVC frente a la participación ciudadana: Propuesta de aceptación a la zona de reserva forestal protectora**

La CVC, en calidad de autoridad ambiental, debe salvaguardar el ambiente; sin embargo, también tiene el deber de cumplir con los principios consagrados en la Constitución, como el de la participación. Por lo tanto, para resolver un conflicto, debe considerar los intereses de los diferentes actores sociales, tal y como se presenta a continuación.

Para intervenir en el conflicto de intereses manifestado por los actores sociales involucrados en la zona de reserva forestal protectora, la Dirección Ambiental Regional Centro Sur de la CVC diseñó una estrategia enfocada en los actores sociales debidamente identificados y que participaron en el POMCH-Guabas. La estrategia incluía la planificación de visitas, por parte

de las veredas y corregimientos poblados de la zona de reserva forestal para escuchar las opiniones e inquietudes de los habitantes de la zona frente a la declaración de zona de reserva. Dichas visitas se denominaron *conversatorios ambientales sobre la zona de reserva*.<sup>7</sup> En el conversatorio, la Corporación proyectó un documento denominado *10 verdades sobre la Zona de Reserva Forestal Protectora Guabas*, donde se les explica el porqué de la reserva, a quiénes beneficia y las posibles restricciones que puede reglamentar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Algunos de los puntos más polémicos del proceso de socialización fueron los siguientes:

6. La figura de Reserva permite la propiedad privada, lo cual admite la compra y venta total de los predios sin limitación alguna. No obstante, no se permite la subdivisión de los predios para la venta. 7. La Reserva permite actividades agropecuarias con criterios de sostenibilidad y bajo impacto ambiental. [...] 9. La figura de reserva forestal protectora nacional no permite el desarrollo de actividades mineras a ninguna escala, ni la exploración, explotación, transporte y refinación de hidrocarburos. 10. La reserva forestal no permite la introducción y uso de especies de flora y fauna exóticas e invasoras, incluyendo las especies hidrobiológicas. No obstante, la CVC[,] consciente del desarrollo socioeconómico en la región generado por el cultivo de la trucha, considera que bajo un manejo sostenible se puede desarrollar la actividad.

Ahora bien, a pesar de que en este proceso se encontraron varias divergencias entre los diferentes actores, el éxito de los conversatorios radica en que se contó con la participación de todos aquellos que tienen intereses involucrados en relación con la zona de reserva forestal protectora en cuestión, lo que implica la existencia de espacios participativos y la existencia de soluciones que, en la medida de lo posible, puedan considerar todos los intereses en juego.

## Conclusión

El conflicto de intereses entre los actores frente a los bienes y servicios que ofrece la zona de reserva forestal protectora no se puede solucionar a corto

---

<sup>7</sup> Conversatorios apoyados por la Corporación.

plazo, debido a que están en juego factores como la subsistencia económica, social, cultural y ambiental, que se ven afectados por el desarrollo de las actividades de los diferentes actores sociales. Por ello se propone construir un plan de manejo participativo, respaldado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que brinde una línea de acción a la CVC para ejercer la autoridad ambiental con unos criterios de conservación claros que pueden ser socializados entre los habitantes actuales y futuros de la zona de reserva.

Para fortalecer el plan de manejo participativo se requiere la participación de los actores visibles, especialmente de los beneficiarios de los servicios ambientales que presta la cuenca en la parte baja, siempre buscando garantizar las actividades económicas de los habitantes de la zona alta por medio de la compensación por servicios ambientales. Esta compensación se ha desarrollado en muchas zonas donde los habitantes de la cuenca en la zona alta protegen las cuencas, al dejar de aprovechar zonas productivas, por ejemplo, al no cultivar. Como contraprestación, los habitantes de la zona media de la cuenca, que aprovechan la calidad y cantidad del agua, crean un fondo económico utilizado por los habitantes de la zona alta para asesoría o tecnificación en tecnologías productivas menos contaminantes.

# Minería informal: reto para la comprensión desde la perspectiva de los Derechos Humanos

Francisco Hernán Duque Giraldo\*

En el siglo XXI, Colombia ha dado avances significativos de desarrollo económico y financiero que la visibilizan como un foco de oportunidades de inversión y posicionamiento global. Por ello, en los últimos tres periodos presidenciales ha sido común escuchar hablar de la *locomotora minero-energética*. Para un buen número de colombianos estos términos no pasan de ser el mote de una política pública que no repercute en sus actividades productivas y económicas.

Sin embargo, en algunos sectores de la economía, como la agricultura y la ganadería, se pueden generar efectos negativos como consecuencia de la actividad minera. Por ejemplo, la contaminación de las aguas de ríos y quebradas, la dilución de suelos y, en casos extremos, el uso de sustancias químicas como el cianuro y el mercurio, que pueden llegar a contaminar el agua para riego y consumo de personas y animales. Otro factor de gran importancia para tener en cuenta en la actividad minera (más por las características sociales que económicas) es lo que sucede con diferentes actores que trabajan en la denominada *minería informal*, para quienes durante mucho tiempo este tipo de minería ha sido su medio de desarrollo económico y social. Este texto

---

\* Licenciado en Ciencias Agropecuarias y abogado. Coordinador del proceso Fortalecimiento de la Educación y Cultura Ambiental Ciudadana. Profesional especializado de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, Dirección Ambiental Centro Norte. Correo electrónico: francisco-hernan.duque@cvc.gov.co.

aborda, a partir de un análisis de caso, la problemática de la minería informal y sus posibles soluciones.

### **Contexto del conflicto ambiental**

El presente caso hace referencia al conflicto socioambiental de minería informal en la cuenca del río Riofrío, municipio de Riofrío, ubicado al centro del departamento del Valle del Cauca, concretamente en el corregimiento de Salónica, situado en la margen izquierda del río Riofrío, afluente del río Cauca. Hace más de treinta años era común que en el recorrido entre la cabecera municipal de Riofrío y el corregimiento de Salónica, siguiendo el carreteable que avanza a cierta distancia paralelo al río Riofrío, se encontraran dos, tres y máximo cinco personas que se dedicaban a la extracción de algunas mínimas de oro.<sup>1</sup> El aumento exponencial en el número de mineros en los últimos años, los impactos negativos sobre el medio ambiente y las propuestas de solución del conflicto socioambiental, desarrolladas en el marco de un trabajo participativo e incluyente como autoridad ambiental, son los temas que se abordan en las siguientes páginas.

El corregimiento de Salónica fue durante un largo periodo de su historia una pujante población en la cual la mayoría de sus habitantes se dedicaron al cultivo del café. No obstante, y como consecuencia de la crisis cafetera originada por enfermedades como la roya del café, plagas como la broca y los bajos precios, hicieron que muchos de sus habitantes se dedicaran a otras actividades como la ganadería y el pequeño comercio. Otros emigraron en busca de oportunidades y un grupo reducido incursionó en la búsqueda de oro.

Entre 1980 y el 2000 se conoció que el río Riofrío y algunos de sus principales afluentes contenían en sus entrañas el preciado metal. Sin embargo, durante estos años un grupo de máximo cinco personas se aventuraba en la búsqueda manual del oro, ayudado por rústicas herramientas.

A partir del 2000 se incrementó el número de personas dedicadas a la extracción de oro del río, al punto que el número de personas llegó a alcanzar setenta para los años 2010-2012, las cuales no solo utilizaban pequeñas herramientas, sino que, recurriendo a créditos otorgados por el comercio local, compraron mangueras y motobombas para drenar las aguas de los terrenos

---

<sup>1</sup> Término utilizado para cantidades menores a un gramo de oro.

donde realizaban excavaciones sobre ambas márgenes del río y algunos de sus pequeños afluentes.

El crecimiento de la población dedicada a la actividad, sin que mediara un título o registro minero y mucho menos la licencia ambiental, prendió las alarmas entre las autoridades municipales y ambientales responsables del control de la actividad, acorde con el Código Minero.<sup>2</sup>

## Actores visibles frente al conflicto

- Habitantes de la zona: en razón a las denuncias ciudadanas por el cambio en el color de las aguas del río, la dilución de suelos provenientes de las excavaciones en el centro y orillas del río y la tala de algunos árboles y guaduales por parte de los mineros informales,<sup>3</sup> fueron necesarias visitas interinstitucionales para atender la situación presentada.
- Actores institucionales: se realizaron visitas coordinadas entre la administración municipal de Riofrío y la autoridad ambiental, la Corporación Autónoma Regional de Calle del Cauca (CVC). La Policía Nacional también visitó la zona, a fin de verificar la ausencia de maquinaria pesada.
- Mineros informales agrupados en la Asociación de Mineros Artesanales del Corregimiento de Salónica: durante las visitas del 2013 se estableció que el número de mineros había disminuido a 35 de los 70 que se registraron en las primeras visitas de inspección, en el primer semestre del 2012. La mayoría de estos mineros son pequeños finqueros<sup>4</sup> que se dedicaban al cultivo de café y que, ante la baja o casi nula producción de sus pequeñas fincas, encontraron, desde hace aproximadamente seis años, una tabla de salvación en la extracción de pequeñas cantidades de oro, suficientes para alcanzar el sustento de un mínimo vital a sus familias.

---

<sup>2</sup> Ley 685 de 2001, artículos 161, 164, 306.

<sup>3</sup> Constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas sin ningún tipo de registros.

<sup>4</sup> Campesinos con terrenos no mayores a dos hectáreas.



## **Identificación de la gestión de la Corporación**

Para el 2011, y con el liderazgo de la CVC, se crea en la capital del Valle del Cauca la denominada Mesa Minera Departamental, instancia que busca armonizar en todo el Valle del Cauca las acciones de las entidades competentes y con la cual se pretende frenar el avance de la minería ilegal, especialmente en la costa pacífica vallecaucana, donde es públicamente conocido el caso del corregimiento de Zaragoza, municipio de Buenaventura, cuenca del río Dagua, donde la minería criminal de oro alcanzó puntos inimaginables y se convirtió en un verdadero reto para su solución por parte de las autoridades mineras, ambientales y policivas.

El caso de la minería del corregimiento de Salónica fue llevado a dicha mesa, donde participaron la Agencia Nacional Minera (anterior Ingeominas), la Policía Nacional, la Fiscalía, la Gobernación del Valle, municipios y la CVC. En una de las reuniones, en el 2012, un concejal del municipio de Riofrío informó que la actividad minera en la cuenca del río Riofrío había crecido hasta alcanzar un número de 120 personas y que los daños ambientales incluían el uso de mercurio, por lo que era necesaria la intervención desde los ámbitos nacional y departamental.

## **Enfoque de Derechos Humanos**

Como consecuencia de estas y otras afirmaciones, se llevó a cabo un operativo por parte de la Policía Nacional, que se desplazó a la cuenca del río Riofrío. En el operativo se destruyeron algunas mangueras y fueron detenidos 22 campesinos, quienes fueron puestos a disposición de las autoridades judiciales en la vecina ciudad de Tuluá, donde fueron dejados en libertad después de la audiencia de legalización de captura.

Como respuesta a la actuación de la Policía Nacional, y en señal de protesta por las detenciones y el trato dado a los campesinos, los mineros informales marcharon desde el corregimiento de Salónica hacia la cabecera municipal, en compañía de otros campesinos y pequeños comerciantes. Esta marcha terminó en una asamblea en la que participaron los marchantes, la administración municipal de Riofrío, la Personería Municipal y la CVC. En esta asamblea se acordaron cuatro aspectos principales: 1) el pago de una indemnización a los mineros de la Asociación de Mineros Artesanales del corregimiento de Salónica, por concepto de la destrucción de las mangueras por parte de la Policía Nacional; 2) el establecimiento de una mesa minera

local, la cual se reuniría una vez al mes; 3) la continuidad de la actividad condicionada a limitar el número de mineros a los asociados actuales (35), sin permitir la llegada de mineros foráneos, y 4) la asesoría de la CVC en cuanto a la mitigación de los impactos ambientales.

La creación de la mesa local minera, el cumplimiento de los compromisos pactados por el grupo de actores y el trabajo interinstitucional desarrollado permitió iniciar la construcción de lazos de confianza, facilitando un trabajo continuo en busca de lograr un equilibrio entre el desarrollo económico y el respeto por los recursos naturales.

Estos acuerdos aún están vigentes y, una vez al mes, los integrantes de la mesa se reúnen en las instalaciones de la Administración Municipal de Riofrío: el alcalde municipal y sus secretarios de planeación y gobierno, los mineros (representados en la junta directiva de la asociación), la Policía Nacional, la Personería y la CVC.

Como alternativa económica, social y ambiental, se acordó que en las temporadas de cosecha de café los mineros cambiarían de actividad y retornarían a la minería solo en el evento de no tener oportunidades laborales diferentes. La verificación de lo acordado es realizada por un grupo de representantes de la mesa local, a través de visitas de inspección de cumplimiento del compromiso teniendo en cuenta los siguientes parámetros: el no uso de maquinaria, la realización de la actividad sin efectuar socavación dentro o fuera del cauce y la toma de muestras anuales que realiza la CVC, a fin de determinar la presencia de residuos peligrosos, como cianuro o mercurio.

Adicionalmente, la CVC —como autoridad ambiental— continúa realizando visitas de inspección a la zona, para verificar que los mineros llevan a cabo su trabajo en armonía con la conservación de los recursos naturales, minimizando los impactos por las excavaciones que realizan con herramientas manuales y sin utilización de maquinaria pesada ni aplicación de sustancias químicas.

Lo anterior ha permitido el manejo del conflicto socioambiental desde una perspectiva de Derechos Humanos amparada en el principio de respeto por el otro y bajo un marco normativo coherente con la situación, ya que se comprobó que, al no permitir la actividad minera, se dejaba a los mineros sin ninguna alternativa que les permitiera un ingreso para su supervivencia y la de sus familias, dada la ausencia de empleo en la región.

## **Logros, avances y resultados positivos de la gestión de la CVC**

Una de las opciones para solucionar el conflicto era aplicar, en estricto sentido, la normatividad legal vigente, que no se avenía a las circunstancias específicas de la problemática. Ante este panorama, se optó por un proceso de negociación y compromiso entre los mineros y las autoridades institucionales que logró manejar el conflicto desde la perspectiva de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta que a los campesinos mineros no se les brindaba otra oportunidad laboral.

La decisión de permitir que los pequeños mineros continuaran con su actividad se tomó teniendo en cuenta su derecho al trabajo, a un mínimo vital y a una vida digna. Por otro lado, la decisión incluye el seguimiento de la autoridad ambiental y de la Administración Municipal, para minimizar los posibles daños ambientales que se puedan llegar a presentar en el desarrollo de la actividad.

No obstante, procesos como estos generan dificultades. Una de las mayores fue la insistencia de algunos funcionarios públicos, quienes consideran que la solución a todos los conflictos socioambientales se encuentra escrita en las diferentes regulaciones y buscan resolver el conflicto a través de la fórmula *aplíquese la norma*. Este pensamiento precipitó una acción policiva (Policía Nacional) que, más que contribuir a gestionar el conflicto, se convirtió en un catalizador.

Un segundo inconveniente difícil de sortear es la interpretación individual que cada funcionario, desde su propia disciplina, tiene con relación a la determinación de los daños ambientales. Por ejemplo, un ingeniero geólogo o civil percibe los daños ambientales de una manera, y los ingenieros ambientales, licenciados en ciencias agropecuarias y profesionales del área social, de otra.

En el sector de explotación en la cuenca del río Riofrío, en visitas por parte de funcionarios de la CVC, la Policía Nacional y el municipio, se presentaron diversas interpretaciones respecto a la existencia o no de graves daños ambientales. En la misma CVC, un profesional consideraba el daño ambiental de leve a medio, mientras que otros lo consideraban grave, a pesar de no existir intervención con maquinaria pesada. En el caso de los miembros de la Policía Nacional, se percibía principalmente el deseo de aumentar los indicadores cuantitativos en lo referente al número de detenidos y número de operativos de control de minería llevados a cabo. En contraste, la Administración

Municipal asumió una actitud pasiva y dependiente de los lineamientos de la CVC y de la Policía Nacional.

Se resalta en este caso el actuar de la CVC, que ha liderado la atención de la problemática de forma integral y ha logrado acuerdos con la Administración Municipal y la Policía Nacional para realizar operativos solo si se incumplen los acuerdos pactados en la mesa.

## **Conclusiones**

La participación de los actores desde un enfoque de Derechos Humanos, la multidisciplinariedad y el trabajo interinstitucional en procura de entender las particularidades del territorio y su sociedad fueron, para el caso en estudio, la mejor aproximación a la problemática de los pequeños mineros. El aplicar la estrategia de resolución de conflictos socioambientales desde la perspectiva de los Derechos Humanos es una oportunidad para que diferentes grupos de mineros informales en Colombia busquen una salida concertada al conflicto.

Se ha afianzado la presencia del Estado en la zona, lo cual ha llevado a que el trabajo desarrollado apunte a la legalización de la actividad. Hoy en día se busca que los pequeños mineros formalicen su actividad o, en su defecto, en un trabajo conjunto con las administraciones municipal y departamental, encuentren alternativas a la actividad minera que garanticen un ingreso económico para los mineros y sus familias.

La gestión del conflicto desde lo local por parte de la CVC puede minimizar los conflictos sociales y evitar que el Estado central incurra en altos costos, al intervenir en problemáticas mineras de bajo impacto, que no utilizan maquinaria en el desarrollo de la actividad. Aunado a lo anterior, el Estado, de forma integral y articulada, debe priorizar sus esfuerzos en el control de la minería criminal en amplios sectores del país donde se utiliza maquinaria pesada y se extraen cantidades importantes de metales preciosos, a fin de que en los lugares donde se desarrolla minería a pequeña escala y de bajo impacto, la actividad sea controlada desde el ámbito municipal con apoyo de la autoridad ambiental y la Policía Nacional adscrita al sector o municipio respectivo.



# Implementación de políticas públicas mineras: estrategias punitivas como fuente de conflictos socioambientales

Harold Humberto Fernández\*

Existe un tipo de gestión pública implícita que se percibe en el accionar promedio (actitud) del servidor público. Tal gestión parece considerar la transparencia como un valor que vulnera su autoridad, sentida esta última como incuestionable, cultivada en relaciones generadoras de dependencia como las clientelistas.

Esta gestión implícita no sería suficiente si no estuviera unida a una gestión explícita tecnocrática, en la cual la toma de decisiones está mediada por especialistas pertenecientes a áreas del conocimiento más cercanas a la tecnología que a las ciencias sociales, y por ello con un deficiente horizonte de desarrollo a la escala de los grupos humanos presentes en el territorio. Estos aspectos conforman una cultura de Estado autoritarista que, desde la encumbrada escala de percepción de los especialistas, genera conflictos sociales con la imposición de políticas unilaterales de desarrollo.

El objetivo de este escrito es mostrar que el diseño de la política de desarrollo minero es de tipo macroeconómico y su implementación es de tipo tecnológico-empresarial. Esta política no ha sido objeto de consulta con las poblaciones a las cuales está orientada. En consecuencia, la gestión pública se

---

\* Sociólogo. Profesional especializado de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, Dirección Ambiental Regional Centro Sur. Correo electrónico: harold-humberto.fernandez@cvc.gov.co.

convierte en fuente de radicalización de conflictos socioeconómicos generada a raíz del desarrollo e implementación de la política nacional minera. Los cambios en la normativa minera y su tendencia hacia la formalización serán desarrollados a lo largo del texto. Al final se incluye un listado de la normativa relacionada con el tema.

## Contexto del conflicto ambiental

En el marco de la implementación de la política minera (Ley 685 del 2001) y en lo relacionado con la llamada *minería de hecho*, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), por medio de la Dirección General-Licencias Ambientales-Direcciones Ambientales Regionales, ha participado desde el 2001 en la implementación de una estrategia diseñada desde el ámbito nacional, relacionada con la viabilidad ambiental de solicitudes de legalización.<sup>1</sup>

De hecho, la política de legalización de la minería ha llegado a catalogar como ilegal una actividad económica de supervivencia, a partir de la aplicación de condiciones dispuestas en la ley. En el caso particular de la minería de materiales de arrastre en el río Guadalajara, la implementación de la política de legalización viene acompañada de la imposición de obligaciones técnicas y administrativas, como los planes de manejo ambiental (PMA), que son un requisito para atender las solicitudes de legalización explotación de materiales de arrastre (arenas de río) a través de minería artesanal.

Así, los términos del conflicto se imponen desde un accionar institucional que sigue la lógica propia de la minería empresarial y condena la minería de hecho a la ilegalidad por su incapacidad de responder a los estándares administrativos y técnicos impuestos y exigidos durante el proceso de legalización.

## Los actores

- El Ministerio de Minas y Energía.
- La Agencia Nacional Minera.

---

<sup>1</sup> El Servicio Geológico Colombiano (autoridad minera delegada) y la CVC suscribieron el Contrato Interadministrativo 027-2011 del 30 de diciembre del 2011 para realizar acciones técnicas y administrativas, a efectos de definir la viabilidad ambiental de las solicitudes de legalización EAN-091, EAN 092, EAN 111 y EAN 114.

- El Servicio Geológico Colombiano.
- LA CVC, Dirección General-Grupo de Licencias Ambientales.
- LA CVC, junto con las direcciones ambientales regionales:
  - El equipo humano perteneciente al Proceso de Fortalecimiento de la Educación y Cultura Ambiental Ciudadana.
  - El equipo humano perteneciente al Proceso de Administración de los Recursos Naturales y Uso del Territorio.
- Los mineros artesanales de materiales de arrastre del río Guadalajara.

### **Aspectos sociales y económicos**

La imposición de algunas políticas nacionales mineras genera inequidades, debido al modelo económico minero productivista, sustentado en el desarrollo de una actividad minera de tipo empresarial. De esta manera se impone por mandato de ley la conversión de una población de origen campesino de bajos recursos económicos, culturales (como la cultura empresarial) y sociales (como las relaciones públicas o las políticas) en empresarios mineros, mediante unos cursos y capacitaciones puntuales contratados con instituciones educativas, que a su vez subcontratan a terceros por fuera de cualquier proceso real de desarrollo.

### **Aspectos culturales**

Existe una significativa diferencia entre una cultura empresarial propia de una economía capitalista de mercado y una cultura campesina de supervivencia, como la de los mineros artesanales del río Guadalajara, marcada por relaciones de producción precapitalistas. La distancia por recorrer desde cada una de estas culturas para alcanzar la meta puesta por la política nacional minera plantea un escenario violento de inequidad y victimización cultural. Desde esta lógica, el minero artesanal es culpable *ab initio* por no poder competir con los “estándares” de la explotación minera internacional.

### **Aspectos políticos**

En términos de dirigir un desarrollo económico nacional a escala humana, la implementación de la política de legalización de la actividad minera artesanal dista de responder a las necesidades económicas y de desarrollo de las poblaciones locales y al deber del Estado de garantizar las condiciones estructurales que permitan satisfacerlas. La estrategia homologadora de actores, propia de



esta política, parece ser la forma estándar de asegurar la vinculación de algunas poblaciones marginadas de la economía formal en un encadenamiento productivo minero que, en el caso de los materiales de arrastre, termina en el mercado de materiales e insumos de la industria de la construcción.

### **Los territorios**

Confluyen en un mismo territorio diversos actores e intereses: el Estado, las autoridades mineras, las autoridades ambientales, los mineros artesanales, los empresarios mineros, los propietarios de predios y, en general, los intereses públicos, privados y comunitarios. Desde el ámbito local y consuetudinario, el territorio está demarcado por la dinámica vital de un río como el Guadalajara, fuente de vida para las poblaciones campesinas y de mineros artesanales, que son parte inherente del componente humano comunitario del paisaje rural.

### **Identificación de la gestión de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca**

La Corporación ha adoptado de forma operativa las orientaciones del ámbito central, provenientes del Ministerio de Minas y Energía, al delegar en el Servicio Geológico Colombiano (autoridad minera delegada) la definición de la viabilidad ambiental de las solicitudes de legalización citadas (pie de página 1), cuyos estudios y costos corrían por cuenta del Estado hasta el 2011.

Una vez elaborados los PMA en diciembre del 2012, la CVC los impone por resolución del mismo año y hace su socialización a los mineros en convocatoria del 24 de septiembre del 2013, en la que se les anuncia que están a mitad de camino en los trámites y exigencias impuestas por ley, para ayudarlos a salir de su condición de ilegales.

### **Inconvenientes, retrasos o dificultades evidenciadas en el proceso de participación ciudadana**

No se necesita que las explotaciones de minería de hecho se encuentren en zonas de difícil acceso para constatar la baja capacidad que tienen las instituciones del orden nacional, así como la limitada capacidad que tienen las corporaciones en el ámbito territorial local, para regular, controlar, hacer seguimiento e interactuar oportuna y continuamente con este tipo de actores y conflictos sociambientales.

Aunado a lo anterior, el mecanismo de participación ciudadana implementado por la CVC consiste en la socialización —entiéndase, comunicación de los requisitos impuestos por la normativa del orden central—. Esto se traduce en que, para el caso de la minería de materiales de arrastre en el río Guadalajara, los mineros artesanales se vieron enfrentados a unos requisitos frente a los que ya no podían manifestar sus opiniones e inquietudes. Por el proceso de socialización adoptado, el sentimiento que se generó en los mineros es contrario al esperado con la política de legalización, pues en vez de verlo como una oportunidad para mejorar su situación, se percibe como una amenaza al desarrollo de su actividad.

### **Logros, avances y resultados de la gestión de la Corporación frente al tema de la participación ciudadana**

Fuera del mecanismo de participación mencionado, el Estado central, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional Minera y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, creó una Mesa Minera Regional (piloto nacional, convenios 027 y 102 de 2011) en la que la CVC, con la Dirección de Gestión Ambiental, encabezó una convocatoria interinstitucional en la que intervienen, entre otras, las siguientes entidades: la Secretaría de Gobierno Departamental, el Departamento de Policía del Valle, el Escuadrón Motorizado de Carabineros del Valle, la Defensoría del Pueblo, la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR), la Policía de Hidrocarburos, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), la Contraloría General de la República, el Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y el Ejército Nacional.

Las ocho direcciones ambientales regionales participaron inicialmente delegando a dos de sus profesionales. Esto garantizó la conformación de un personal interdisciplinario que auguraba un desempeño corporativo más integral. Sin embargo, la coordinación de la mesa minera centró su estrategia en la intervención judicial, a través de operativos de control coercitivo de la gran minería ilegal, caso de Zaragoza, en el río Dagua. El énfasis sobre el control de la ilegalidad redujo la intervención a unos pocos profesionales lejos de un enfoque que responda a la complejidad del problema.

La participación interdisciplinaria de los profesionales se centró en la capacitación de algunos profesionales que intervendrían en la recolección de evidencias ambientales durante los operativos para los procesos de judiciali-

zación. En adelante, la participación en la mesa minera se circunscribió a la intervención de personal directivo.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad del Estado sobre los fenómenos relacionados con la explotación de los recursos mineros, el piloto liderado por la CVC representa una gran oportunidad de ejercicio interinstitucional de coordinación, coherencia y eficacia en el desempeño de la autoridad pública, si no se la limita a privilegiar las intervenciones reactivas y coercitivas, sobre las preventivas y disuasivas. Un proceso de participación real con los mineros artesanales del río Guadalajara, en el que estos pudieran mostrar sus inquietudes e intereses antes de que se definiera la política de control coercitivo, hubiera ayudado a construir relaciones de confianza y respaldo entre los diferentes actores.

### **Análisis del caso a la luz del enfoque de Derechos Humanos**

Plantear un reconocimiento de la problemática minera con el enfoque de Derechos Humanos puede conducir a revalorar el componente humano en la gestión ambiental, de tal forma que permita una renovada disposición corporativa en el ejercicio de este tipo de gestión de la autoridad ambiental territorial.

En todo caso, el aporte de la cultura humanista no es suficiente para suplir el espectro de análisis que cubren las ciencias sociales, necesario para redirigir la acción corporativa y permitir plantear una política minera que responda a las necesidades de un desarrollo sostenible y sustentable en el ámbito local.

A manera de ejemplo, y sumado a lo anterior, se requeriría el aporte, por parte de las ciencias políticas, del diseño de una política minera que proponga, por un lado, una estrategia de manejo del conflicto generado por el modelo de explotación legal del recurso y, por otro, una estrategia que aborde el manejo del conflicto generado por la explotación ilegal.

Por parte de las ciencias económicas, se requeriría el diseño de procesos de desarrollo económico diferenciales, y cuando aplique, el planteamiento de una transición factible con el modelo económico dominante. El Estado se convierte en un agente generador de conflictos cuando, desatendiendo las particularidades económicas y sociales, se empeña en convertir, de la noche a la mañana, a los mineros artesanales en empresarios formales.

En otras palabras, lo que se cuestiona no es la política de la formalización, sino la formalización forzada, dictada desde una lógica empresarial que pasa por alto las inquietudes y problemas de los mineros artesanales.

## Conclusiones

En cuanto a la relación Estado-sociedad civil, se debe enfocar la gestión ambiental en la interacción de la autoridad ambiental con actores sociales en el territorio, asociados con las situaciones ambientales, y no solamente hacia la atención de usuarios. Esto sería dar un primer paso cualitativo significativo en el interior del Estado, con el fin de superar relaciones viciadas que desfiguran el desempeño institucional en el ámbito de lo público. Ejercer la autoridad no implica caer en el autoritarismo. Construir consensos con los actores no debe ser visto como una pérdida de autoridad, sino como una ganancia en cuanto a gobernabilidad. Esto equivaldría a asumir conjuntamente con los actores sociales la gestión ambiental del territorio.

Por ello, se requiere consolidar espacios de interacción y coordinación con actores organizados en el territorio, que en el caso de la corporación deben ser asumidos por las direcciones ambientales regionales, las cuales están diariamente en contacto con los territorios y sus actores.

Centrar la intervención de la Corporación en actores sociales, significaría abordar el componente humano como principio y fin de la gestión ambiental. Así se integrarían los procesos corporativos de administración de los recursos naturales y el mejoramiento de la oferta ambiental, bajo la lógica del manejo de relaciones sociales, económicas, culturales y ambientales. No se puede perder de vista que las realidades sociales son complejas y deben ser abordadas como tal, por lo que los distintos engranajes de la CVC deben operar coordinadamente.

En cuanto al aporte fundamental de las ciencias sociales, se deberá suplir la gran deficiencia de los diagnósticos y estudios en los componentes socioeconómicos, los cuales son minimizados en comparación con los componentes biofísicos y tecnológicos de la explotación minera. Se espera que así se dé un estudio detallado que atienda las características especiales de las poblaciones de mineros artesanales en la determinación de la viabilidad ambiental de sus solicitudes de legalización.

Es posible, por ejemplo, realizar estudios sobre la sustentabilidad de unidades mineras familiares, desde la perspectiva del desarrollo humano productivo, es decir, centrado en la calidad de la pervivencia de la unidad básica de la organización social: el grupo familiar. Estos estudios deben realizarse con criterios distintos a los de la evaluación de mercado estándar de una unidad minera empresarial, conformada por grupos de accionistas.

En cuanto al desarrollo de gobernabilidad, desde el Estado se requiere generar un espacio de integración y coordinación intrainstitucional entre los diferentes procesos corporativos, al igual que generar uno de carácter interinstitucional, es decir, entre instituciones del Estado, acompañando su accionar según el conocimiento de las propias competencias y el de las instituciones pares en la atención de las problemáticas mineras.

### **Marco normativo relacionado con el caso**

Decreto 2655 de 1998, anterior Código de Minas, que permitía la legalización de explotadores de depósitos y yacimientos mineros sin título vigente.

Ley 141 de 1994, artículo 58 (antigua Ley de Regalías). Estableció un proceso para legalizar explotaciones de hecho de pequeña minería.

Ley 685 de 2001 (actual Código de Minas). Estableció que los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional debían solicitar concesión. Se dio un plazo de tres años a partir del 1º de enero del 2002.

Ley 1382 de 2010. Concedió dos años más para la legalización de la minería de hecho.

Decreto 1970 del 21 de septiembre del 2012. Facultó temporalmente a la autoridad minera o su delegada para adelantar “los trámites de legalización de mineros tradicionales, que exploten minas de propiedad del Estado sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional”. La fecha límite para la presentación de las solicitudes venció el 10 de mayo de 2013.

Decisión 774 de julio de 2012, del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, adopta la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal.

Decreto 2235 del 3 de octubre del 2012. El Ministerio de Defensa Nacional autoriza a la Policía Nacional para destruir maquinaria pesada o sus partes utilizadas en actividades de exploración o explotación ilegal de minerales.

# Dagua: ¿Prohibición o educación?

Daniel Palomino Vieira\*

María Alejandra Salazar Tamayo\*\*

En el marco del estudio del fenómeno de la minería ilegal, es menester preguntarse sobre la conveniencia de la aplicación estricta de la norma, tras aclarar los rasgos diferenciadores entre minería ilegal e informal, sin dejar de lado la prohibición de la actividad minera ilegal y el rol de la educación ambiental como herramienta para la gestión del conflicto. La diferenciación entre minería ilegal y minería informal permitirá aplicar directrices diferentes, diseñadas con conciencia del destinatario de la norma, de modo que no se afecte de manera negativa a la población que se sostiene económicamente gracias al ejercicio de la minería.

En este sentido, se aborda primero un marco teórico sobre la pequeña minería, la informal e ilegal, para continuar con el contexto nacional minero; acto seguido, se presenta el caso del río Dagua, a la luz de un enfoque de Derechos Humanos, para cerrar con las acciones de gestión del caso tomadas por diversas autoridades.

---

\* Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Colombia. Miembro de la línea de investigación en Desarrollo, Conflictos y Participación Ambiental del Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: palomino.daniel@urosario.edu.co.

\*\* Estudiante de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Colombia. Miembro de la línea de investigación en Desarrollo, Conflictos y Participación Ambiental del Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: salazart.maria@urosario.edu.co.

Lo anterior, a fin de evidenciar la necesidad de plantear una solución integral mediante estrategias educativas e intervencionistas que permitan desarrollar la minería en condiciones de formalidad y que mitiguen el impacto ambiental. Para el desarrollo de este capítulo se consultaron principalmente los informes de gestión de los entes públicos de control que han estudiado el caso, como la Contraloría General de la República y la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC), así como artículos académicos sobre la situación actual del caso específico, literatura sobre la minería ilegal y el enfoque de Derechos Humanos.

## Marco teórico

### Pequeña minería

En la legislación colombiana no existe la estratificación minera entre las distintas escalas de explotación minera; no obstante, el Ministerio de Minas y Energía, bajo la coordinación del Servicio Geológico Colombiano (anteriormente Ingeominas) y con la participación de las otras entidades adscritas y vinculadas, lideró la estructuración de un documento que integra la terminología relacionada con la actividad minera en el territorio colombiano (Ministerio de Minas y Energía de Colombia, 2003).

A dicho documento se le denominó *Glosario técnico minero*, en el cual se definen las explotaciones pequeñas como aquellas que “se realicen con herramientas e implementos simples de uso manual, accionados por la fuerza humana, y cuya cantidad extraída no sobrepase en ningún caso a las doscientas cincuenta (250) toneladas anuales de material”. Dicha definición carece en todo caso de una implicación jurídica.

De acuerdo con lo anterior, la pequeña minería incluye la realización de la actividad de una manera rudimentaria, es decir, es un tipo de minería artesanal, definida como el conjunto de actividades mineras que se desarrollan de manera rudimentaria, antitécnica e intensiva. Igualmente, es una forma de minería de subsistencia llevada a cabo por personas naturales que dedican su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral mediante métodos rudimentarios y que generan ingresos de subsistencia (Ministerio de Minas y Energía de Colombia, 2003; Güiza, 2013, p. 3).

Así mismo, la pequeña minería también puede ser una forma de minería tradicional que, al igual que la minería de hecho o la minería ilegal, se refiere

a los mineros que ejercen la actividad sin el correspondiente registro minero, con la diferencia de que deben cumplir con dos requisitos para poder legalizar su labor: 1) los trabajos mineros se hayan adelantado de forma continua durante cinco años y 2) una existencia mínima de diez años anteriores a la vigencia de la Ley 1382 de 2010, es decir, el 9 de febrero de 2010.

### **Minería ilegal**

Es definida por el Ministerio de Minas y Energía, en el *Glosario técnico minero*, como aquella minería desarrollada sin título minero, es decir, sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, como consecuencia, al margen de la ley. Incluye también la minería amparada por un título minero, pero donde la extracción se realiza por fuera del área otorgada en la licencia. Ha sido catalogada, igualmente, como una forma de minería artesanal e informal (Güiza, 2013, p. 3).

La explotación ilícita de minerales usurpa los bienes de la nación, los cuales son de propiedad pública; afecta de manera directa el agua, el suelo, el aire, la flora y la fauna, y ocasiona problemas de salubridad pública y alimentaria. Como consecuencia de la afectación al ambiente hay un sobre costo en el uso de recursos necesarios para la vida diaria, lo que puede generar problemas de orden social, como el desplazamiento forzoso (Contraloría General de la República, 2013, p. 3).

Con el reciente Censo Minero Departamental Colombiano 2010-2011, realizado por el Ministerio de Minas y Energía, se indica que la ilegalidad minera alcanza el 63%, reflejada fundamentalmente en unidades de explotación más pequeñas. El censo muestra que de 10.384 minas, de menos de 6 trabajadores, el 65,6% es ilegal, es decir, 6812 unidades. De manera que el sector minero es un área de la industria nacional con un alto índice de ilegalidad, cuya problemática está en la minería de oro y de arenas (Contraloría General de la República, 2013, pp. 8 y 9).

### **Minería informal**

Es definida por el Ministerio de Minas y Energía, en el *Glosario técnico minero*, como aquella constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables. Concepto similar es el de minería de hecho, establecida en el artículo 58 de la Ley 141



de 1994, como aquella minería realizada por un grupo de personas sin título minero; pero que son sujetos de procesos de formalización (Güiza, 2013, p. 3).

La minería informal genera impactos negativos en materia de sostenibilidad ambiental, salud pública, explotación laboral infantil e ingresos fiscales. Lo anterior como consecuencia de 1) una utilización indiscriminada de compuestos químicos, como el mercurio, que contaminan aire, agua y tierra; 2) la exposición constante al polvo, la inhalación y la manipulación de gases tóxicos, esfuerzos físicos excesivos y ausencia de medidas de higiene; 3) la existencia actual de entre 200.000 y 400.000 niños que trabajan en las mineras informales, y 4) una minería informal excluida del régimen de pago de regalías y de los costos de reparaciones e indemnizaciones ambientales, lo que obliga al Estado a cargar con la totalidad del pasivo ambiental (*Perspectiva*, 2013).

Lo que se busca con su formalización es su reconocimiento y legalidad, lo que les permitiría contar con ventajas como la de lograr acceso a crédito y financiamientos para sus actividades, acceder a los materiales necesarios para el desempeño de su actividad en el mercado y no en el “mercado negro” o, adicionalmente, incentivar la inversión por tener un título que les genera seguridad a los inversionistas (Ministerio de Energía y Minas del Perú, 2011).

## **La minería en el contexto nacional**

### **Lucha contra la minería ilegal**

La minería ilegal ha despertado las alertas del país por los daños ambientales, económicos y sociales que genera, así como por ser un medio de financiación para los grupos armados al margen de la ley. Frente a esta situación, el Gobierno Nacional ha decidido iniciar un proceso de formalización de la minería de hecho y combatir, según el presidente Juan Manuel Santos, la “minería criminal”.

Como consecuencia de lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 del 2011, artículos 106 y 107) se establece la prohibición de la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras desarrolladas sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional. Igualmente, se establece el deber del Gobierno Nacional de implementar una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal. El objetivo de esta medida es proteger a los mineros informales y garantizarles un mínimo vital y una vida digna el desarrollo de actividades.

Adicionalmente, en julio del 2012 fue adoptada la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, mediante la Decisión 774, definida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, cuyos objetivos son enfrentar de manera integral, cooperativa y coordinada la minería ilegal, optimizar el control de cualquier tipo de transacción de minerales y desarrollar acciones de cooperación que contribuyen a la formalización minera (artículo 2º).

Como consecuencia del artículo 6º (Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, 2012), el cual faculta a los países miembro para decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal, se expide el Decreto 2235 del 2012, por medio del cual se autoriza a la fuerza pública a destruir maquinaria pesada utilizada en actividades de exploración o explotación de minerales sin autorización adicional.

La lucha contra la minería ilegal se vuelve así una obligación internacional para el Estado colombiano; de manera que las operaciones contra la explotación ilícita es un trabajo de Estado para que el desarrollo de esta actividad esté articulado con las leyes colombianas. Por lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía hace claridad respecto a que los operativos son contra las mafias de explotación ilícita de minerales ilegales que trabajan con maquinaria pesada. En otras palabras, el Estado no persigue al pequeño minero que vive de esta actividad por subsistencia, pero sí le pide actuar bajo la ley y sin perjuicios al medio ambiente (Ministerio de Minas y Energía de Colombia, 2010). En palabras del presidente Juan Manuel Santos:

Existe un número importante de mineros artesanales, de mineros informales. A ellos les decimos: no se preocupen, vamos a formalizarlos. Vamos a proveer los instrumentos y los mecanismos para que ellos se formalicen y puedan explotar los minerales en forma correcta, respetando el medio ambiente, respetando el entorno, no derramando cianuro o mercurio en el agua, que después acaba con nuestros peces o con las vidas humanas. (Presidencia de la República de Colombia, 2010)

No obstante lo anterior, ha sido imposible establecer parámetros de diferenciación claros, definitivos y con implicación jurídica entre minería ilegal y minería informal. Por ello, a pesar de las declaraciones del presidente y del deber establecido en el artículo 107 del Plan Nacional de Desarrollo, la Fuerza

Pública destruye por igual la maquinaria de todos los mineros, ilegales o informales. Ejemplo de ello fue el paro minero, que se dio en el país de julio a agosto del 2013, cuando las peticiones estaban dirigidas a que se establecieran criterios de diferenciación entre minería informal e ilegal y a obtener mayor apoyo en asuntos de manejo ambiental y técnico.

Adicionalmente, la concesión del título minero, para seguir realizando sus actividades conforme a la ley, es difícil de obtener, debido a un interés en conflicto entre los mineros informales y las multinacionales, por el control de la actividad y las altas exigencias económicas para la concesión del título que los mineros informales no están en capacidad de satisfacer.

### **Resultados de los procesos de legalización**

Los procesos de legalización de la minería han generado resultados mínimos y grandes costos. Lo anterior debido a que, según el Ministerio de Minas y Energía,<sup>1</sup> se legalizaron 158 minas en 8 años con un costo de 89 millones de pesos. Es decir, un promedio de 20 minas legalizadas por año y una efectividad del 3,7% del programa de legalización (Contraloría General de la República, 2013, p. 9).

En el censo minero del 2011 se evidencia que solo 382 minas se encuentran bajo un programa de legalización minera de las 9401 minas ilegales, lo que equivale al 4% del total solo en proceso de legalización. Adicionalmente, según el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados del Departamento Nacional de Planeación, entre julio del 2011 y octubre del 2012 no se logró formalizar ninguna pequeña asociación minera en el país (Güiza, 2013, p. 7).

De los datos expuestos, se puede afirmar que el proceso de legalización no ha sido efectivo ni ha proporcionado una verdadera solución al problema. Bien sea por la exigencia de trámites burocráticos —en los cuales no hay una igualdad real entre pequeños mineros y concesiones mineras—, o bien porque no hay incentivos para hacerlo o por el pago de impuestos que implica la legalización, es necesario crear otro tipo de mecanismos que busquen legalizar y formalizar las actividades mineras que se desarrollan sin el respectivo título minero.

---

<sup>1</sup> Balance presentado con corte en abril del 2010.

## Contexto del conflicto ambiental

La extracción minera de oro en el Valle del Cauca tiene origen desde su población, pues es el comercio base para la economía local. El sector de Zaragoza, ubicado en jurisdicción de los municipios de Buenaventura y Dagua (lugar donde se desarrolla la actividad minera ilegal), ha sido escena de un conflicto sociopolítico que persiste hasta nuestros días. Actores armados, laboratorios de cocaína y enfrentamientos violentos se desarrollan en las inmediaciones de la zona. En los diez últimos años, la violencia en Buenaventura ha crecido exponencialmente. Dicho aumento ha sido atribuido a economías ilegales como el narcotráfico y la presencia de guerrillas y bandas remanentes de grupos paramilitares tras la desmovilización del Bloque Calima, en el 2004 (Contraloría General de la República, 2013, p. 40).

Hasta los años noventa, el Estado participaba de forma directa en la explotación de recursos minerales, mas con la legislación minera del 2001 se dio una nueva era para la minería nacional, en la cual su rol devino en facilitador y promotor de la inversión privada extranjera. En palabras sencillas, para el minero nacional, usualmente informal, que no posea gran capital no es posible el acceso a un título, porque es sometido a un trato burocrático igual al de una empresa extranjera de gran capital. Este hecho genera inconformismo y es un incentivo a la ilegalidad en el contexto de los beneficios tributarios para la inversión extranjera. La impresión de desigualdad tributaria generada en la ciudadanía, sumada a la presencia estatal debilitada en Dagua y Buenaventura, llama a voces a la consideración de la alternativa ilegal (Contraloría General de la República, 2013, p. 4).

Según información suministrada por la Seccional de Investigación Criminal (Sijin) del Valle, en julio del 2011 a la Contraloría General de la República, en la zona están presentes el Frente 30 Rafael Aguilera y la Columna Miller Perdomo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como bandas asociadas a desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), como los Rastrojos y los Urabeños. Se suma también la presencia de comunidades negras asociadas a la extracción de oro, como la Comunidad Negra del Concejo Comunitario de Alto y Medio, que tiene adjudicadas en propiedad colectiva 8574 hectáreas en el territorio de la vereda de Zaragoza, epicentro del fenómeno de la explotación ilegal de oro. La Comunidad Negra del Concejo Comunitario de Córdoba y San Cipria-

no, que, teniendo adjudicadas 7300 hectáreas, migró a la zona de Zaragoza a desarrollarse como barequeros o conductores de retroexcavadoras. Los trabajadores aseguran ser parte de estas actividades para obtener su sustento diario por la difícil situación económica de la región (Contraloría General de la República, 2013, p. 43).

Llama la atención la existencia de un “dirigente de proyecto”, que garantiza la seguridad y la permanencia de la actividad minera en razón de la ayuda de los grupos al margen de la ley que hacen presencia en la zona. Al 2010, la mina contaba con 500 excavadoras, y los recursos necesarios para la compra de dichos equipos no los tiene la población civil y no es descabellado pensar que son los grupos armados los que organizan y se lucran de la minería ilegal (Contraloría General de la República, 2013).

La actividad minera desarrollada en el río puede elevar la capa de sedimentos en la cuenca, lo cual lleva a un cambio en el régimen y nivel freático, debido a los residuos sólidos finos provenientes del área de explotación. Así mismo, se está afectando la superficie, al modificar la morfología del terreno, pues se ha alterado el curso de las aguas y se han formado grandes lagunas para el material descartado. La actividad minera también ha causado la pérdida de flora, fauna y paisaje, pues Zaragoza es parte de una reserva forestal nacional, y ha afectado las aguas subterráneas con aceite quemado y reactivos con sales minerales provenientes de pilas o botaderos de productos sólidos residuales de los procesos de tratamiento (Contraloría General de la República, 2013). Del otro lado de la mesa se encuentran la CVC, la Contraloría General de la República y los jueces del Valle del Cauca, que intentan mitigar el impacto ambiental y buscan una solución al conflicto, cuya gestión será analizada posteriormente.

### **Análisis del caso a la luz del enfoque los Derechos Humanos**

Es claro que el Estado tiene el deber de llevar ante la justicia a quienes quebrantan la ley. No obstante, a veces la aplicación estricta de la norma puede llevar a que el resultado no sea acorde a los fines mismos del Estado social de derecho ni a sus obligaciones contraídas, en el ámbito internacional, en materia de Derechos Humanos civiles, sociales y políticos.

Lo anterior debido a que el Estado social de derecho debe garantizar aquellos derechos que permitan a los ciudadanos una vida digna (por ejemplo,

salud, vivienda, trabajo, etc.) y aplicar todas las convenciones o tratados que Colombia haya firmado (aun si no ha ratificado), donde contraiga obligaciones referentes al tema de Derechos Humanos, que se entienden incorporadas al bloque de constitucionalidad si consagran Derechos Humanos cuya limitación se encuentra prohibida en estados de excepción y obtener así un rango de prevalencia constitucional (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Por lo anterior, hay que tener en cuenta que la minería ha sido una actividad realizada durante años y es considerada en algunos sectores del país una actividad tradicional que provee sustento a miles de familias que desarrollan trabajos honestos y nada tienen que ver con la “minería criminal”. De manera que al ordenarse la suspensión de toda actividad minera en el río Dagua, se afectan los ingresos monetarios de una familia, lo que a su vez genera afectaciones graves a sus derechos, como el derecho a un trabajo, a una vivienda digna y a una vida digna (Londoño Toro, Güiza Suárez y Muñoz Ávila, 2012).

Sin embargo, entre los bienes jurídicamente protegidos se destaca el de la vida, como derecho básico y condición de posibilidad para el goce de los demás derechos y libertades. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha indicado que la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones para llevar una vida sana. Estos factores contemplan la alimentación, la nutrición, la vivienda, el acceso al agua potable, las condiciones sanitarias adecuadas, unas condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano (Contraloría General de la República, 2013, p. 35).

Adicionalmente, la Organización Internacional del Trabajo señala que los cinco principales riesgos a la salud asociados con la minería de hecho son: 1) exposición al polvo, 2) exposición al mercurio y otros productos químicos, 3) efectos del ruido y la vibración, 4) ventilación deficiente y 5) esfuerzo excesivo, espacio insuficiente para trabajar y equipo inadecuado. Esta minería de naturaleza informal opera fuera del marco legal con respecto a los temas de salud y seguridad, razón por la cual se considera que los riesgos a la salud y a la seguridad a los que se exponen los mineros ilegales pueden ser significativamente mayores que en la minería formal (Contraloría General de la República, 2013, pp. 36 y 37).

De igual manera, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala en la Observación General 15 que a escala mundial se presenta

una denegación del derecho al agua, debido a una distribución desigual y al continuo deterioro de los recursos hídricos. Los factores que se deben aplicar siempre con respecto al agua son su disponibilidad, accesibilidad y calidad; de lo contrario, las personas se ven afectadas y limitadas en sus derechos a la vida, a la salud y un medio ambiente sano (Contraloría General de la República, 2013, p. 42).

La afectación ambiental que sufre el río Dagua como consecuencia de la minería del oro ha puesto en alerta al Gobierno Nacional, ya que podría dejar sin agua potable a Buenaventura y ello generaría afectaciones a los derechos no solo de los habitantes de la región, sino a los intereses de la nación. Dicha afectación se presentaría debido a la eventual reducción de cobertura de servicios públicos, agua en este caso, que son mecanismos para el desarrollo de derechos fundamentales como la vida y la salud.

El Estado colombiano, por ejemplo, según el artículo 80 de la Constitución Política, tiene la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, procurando la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; pero también tiene la obligación de conceder protección al derecho al trabajo que tenemos todos sus nacionales.

De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho al trabajo es fundamental,<sup>2</sup> necesario para alcanzar una vida digna, por lo que todas las personas tienen la facultad de exigir su plena y efectiva realización. El derecho al trabajo, por lo tanto, abarca todas las actividades que les permiten a las personas “ganarse” la vida (Contraloría General de la República, 2013, p. 67).

Es decir, este derecho incluye a aquellos trabajadores que prestan sus servicios a un empresario minero formal o informal. No obstante, la labor desempeñada no puede realizarse en situación de explotación, de peligro o impuesta con amenazas, ya que debe ser un trabajo digno que permita la realización de todos los derechos de los trabajadores. Hay que tener en cuenta que la legalidad o ilegalidad de la minería no determina por sí misma que el trabajo sea digno.

---

<sup>2</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 23.

El Estado colombiano es quien debe garantizar el goce de todos los derechos de los individuos; no obstante, en casos como estos, de escoger qué derecho pondera por sobre otro, desconocería y vulneraría algunos de ellos. Para evitar este conflicto potencial es necesaria una labor de educación a la comunidad, de manera que puedan seguir ejerciendo la actividad minera como modo de sustento para ellos y sus familias, pero se reduzca el daño ambiental producido sobre la fuente hídrica. De esa forma se puede garantizar el trabajo a quienes realizan aquella labor y el goce de un ambiente sano a todas las personas de la región.

### **Gestión del conflicto**

Desde el 2009 el tema de la minería ilegal se tocó por primera vez en un informe de gestión de la CVC, un conflicto cuyos orígenes se remontan a estos años. En el informe de gestión se señalaba tímidamente que la Corporación tomó la medida preventiva de suspender actividades mineras. En el 2010 se dio a conocer el caso ante los medios, con lo que se declara el estado de emergencia en la explotación minera en Zaragoza y se establece una mesa de trabajo interinstitucional para la búsqueda de soluciones a las problemáticas ambientales de las explotaciones mineras. Esta mesa se realizó con el apoyo de varias organizaciones no gubernamentales (CVC, 2009).

En el 2010, el juez segundo administrativo de Buenaventura ordenó el cese de la explotación minera mecanizada en el bajo y medio Dagua, al mismo tiempo que el procurador general de la nación requirió el retiro de toda la maquinaria del río y la CVC declaró el estado de emergencia ambiental. En el 2011, la CVC requirió a la administración distrital la materialización de las medidas de suspensión sin obtener respuesta, e informó sobre los sitios de desarrollo de minería ilegal (CVC, 2012).

Ante la falta de respuesta por parte del distrito de Buenaventura, la CVC volvió a solicitar a la Policía del municipio materializar medidas, sin que esto se hiciera. Adicionalmente, se realizó un trabajo de sensibilización con el Consejo Comunitario del Alto Dagua. A pesar de todos estos esfuerzos, la actividad minera continúa (CVC, 2012).

En el 2012, la CVC informó haber realizado informes técnicos sobre las áreas afectadas del río, buscando la imputación de cargos a los responsables de la tragedia ambiental. En esta ocasión, se ofició a la Fiscalía General de la



Nación y al Ministerio de Defensa, en virtud de la ineffectividad de las autoridades locales; dicha solicitud también fue inatendida (CVC, 2012).

En el 2013, la Corporación informó que la minería ilegal en el sector de Zaragoza continúa, a pesar de que persiste la emergencia ambiental declarada por la CVC, desde octubre del 2012. En dicho informe, en palabras de la Corporación, la atención a los problemas de minería informal requiere la intervención de todas las instituciones del Estado, y de nada sirve que la CVC continúe ordenando actas de suspensión de la exploración si la fuerza pública, en especial la Policía dirigida por los alcaldes, no apoya el cumplimiento de los actos administrativos (CVC, 2013).

## Conclusiones

Bajo el objetivo de evidenciar la necesidad plantear una solución integral al conflicto de minería ilegal por medio de estrategias educativas e intervencionistas que permitan desarrollar la minería en condiciones de formalidad, a fin de mitigar el impacto ambiental, se encontró como causa del conflicto que los entes estatales luchan por la preservación del orden público y la mitigación del impacto ambiental, mientras los grupos al margen de la ley buscan su autofinanciación. Dichos grupos ofrecen soluciones temporales a la recesión económica que sufren las comunidades negras y las integran al conflicto como alternativa de subsistencia. Las medidas adoptadas tanto por la Corporación como por otros entes públicos han sido simbólicas; el impacto ambiental generado sigue siendo el mismo y la actividad se sigue ejecutando. Debe buscarse una solución alternativa mediante la adopción de procesos de participación que sean vinculantes para la entidad y que den una solución integral a la problemática de oferta de empleo por parte de los grupos al margen de la ley. Para lograrlo, los resultados de la consulta previa hecha a los destinatarios de una medida ambiental deben devenir obligatorios, pues así se garantiza la participación ciudadana, y no mediante la mera socialización de decisiones ya tomadas.

Con el fin de debilitar la presencia de entes paraestatales en la actividad minera, y debido a la barrera económica del capital necesario para iniciar la actividad minera no artesanal, es prudente que el Estado retome el rol de agente económico en el sector minero reactivando la economía local y haciendo presencia en la zona para mitigar y controlar el poder y la legitimidad de los

grupos al margen de la ley y su influencia en la región. Debe analizarse también la posición de la política minera: más favorable a los inversores extranjeros y a los grupos con capitales acumulados, que a las poblaciones vulnerables, pues solo se pretende formalizar y no ayudar a las poblaciones vulnerables. En todo caso, continúa aún abierta la pregunta sobre el dilema moral planteado por la actividad de los grupos al margen de la ley, que están cumpliendo la labor del Estado, brindando empleo y seguridad a la región y sus pobladores.



# El conflicto ambiental por la quema de caña: ¿Un escenario para la participación ciudadana?

Olga Patricia Quintero García\*

Dentro de la agroindustria de la caña de azúcar, la cosecha constituye una de las labores más importantes en todo el proceso de cultivo de la caña. En este proceso, el sector azucarero ha desarrollado la práctica de la quema con el fin de garantizar la productividad. Sin embargo, esta ha generado impactos socioambientales para las poblaciones cercanas a los cultivos.

En este documento se presenta un análisis sobre dos aspectos del conflicto ambiental: 1) el proceso de gestión del conflicto con los diferentes actores sociales relacionados, teniendo en cuenta el impacto que ocasiona esta práctica en el Valle del Cauca, y 2) cómo ha participado la comunidad y la autoridad ambiental para resolver el conflicto.

## Contexto del conflicto ambiental

Desde el siglo XVI, el cultivo de la caña de azúcar se convirtió en una actividad de importancia económica y social en Colombia, específicamente en el valle geográfico del río Cauca. Actualmente en esta región existen aproximadamente 223.000 hectáreas sembradas en caña de azúcar por grandes y medianos cultivadores, de las cuales el 20% corresponde a tierras propias de

---

\* Trabajadora social. Especialista en Desarrollo Comunitario. MSc. en Políticas Públicas. Contratista de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Correo electrónico: patoq340@hotmail.com.

ingenios y el restante 80% a más de 2700 cultivadores de caña. Actualmente el sector genera cerca de 200.000 empleos directos e indirectos, es decir, más de un millón de personas dependen de la actividad azucarera. Si se tiene en cuenta la composición demográfica de las familias de la región, algo así como el 30% de la población del departamento del Valle del Cauca y el 2,4% de la colombiana.

La práctica de la quema se realiza desde la década de los setenta y responde a la carencia de mano de obra y a la necesidad de minimizar los costos de producción. Con la quema se elimina el follaje de la caña en el momento de la cosecha para incrementar la eficiencia de la mano de obra y disminuir el efecto de la pelusa en los corteros. Sin embargo, esta práctica ha impactado en el medio ambiente y en la población que habita las zonas aledañas al cultivo: molestias por el humo y la ceniza, alteración de la calidad del aire respirable y reducción de la visibilidad en las vías.

## **Gestión de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca**

En este caso, la acción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) se enmarca dentro de un complejo andamiaje de normas jurídicas del orden nacional. A continuación se presentan las principales actuaciones del Gobierno Nacional relacionadas con el tema, para finalizar con un breve recuento de las acciones adelantadas por la CVC.

En 1995, el Ministerio de Medio Ambiente promulgó el Decreto 948 del 5 de junio, en el cual se definían el marco de las acciones y los mecanismos administrativos de que disponen las autoridades ambientales para mejorar y preservar la calidad del aire y evitar o reducir el deterioro del medio ambiente, los recursos naturales renovables y la salud humana, ocasionada por la emisión de contaminantes químicos y físicos al aire. Estas medidas buscan mejorar la calidad de vida de la población y procurar su bienestar, bajo el principio del desarrollo sostenible.

En 1996 se creó el Convenio Marco de Concertación para una Producción más Limpia, donde se firmó un acta de compromiso con el sector azucarero para atender el problema de la quema de follaje de caña y su impacto en la población.

Ocho años después, el Ministerio de Ambiente evaluó los resultados del convenio midiendo la calidad del aire en el área de influencia del sector

azucarero (municipios de Cerrito y Palmira) y estudiando la calidad del aire en el área de influencia de cultivo de caña. Además, se realizó otro estudio sobre el comportamiento del viento para determinar las condiciones óptimas de quema de caña.

En abril del 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial publicó la Resolución 0532, mediante la cual se “fijan las condiciones y obligaciones, para las quemas abiertas controladas en las áreas rurales en actividades agrícolas y mineras” y que reglamenta el artículo 30 del Decreto 948 de 1995, que establece las distancias mínimas y horarios para la realización de las quemas.

Amparados por esta resolución, el sector azucarero, a través de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar (Asocaña), solicitó la renovación del permiso colectivo de emisiones atmosféricas para la práctica de las quemas abiertas controladas, permiso que fue otorgado por la CVC, mediante la Resolución D. G. 0058 Bis del 24 de enero del 2006. Es de resaltar que, además de los diferentes requerimientos técnicos y ambientales dispuestos en esta resolución, se incluyó el componente de participación de los actores sociales localizados en el área de influencia de las quemas. El objetivo de este proceso era facilitar una gestión ambiental de la mano de los actores comunitarios, orientado al análisis y concertación de las acciones para mitigar los impactos ocurridos por efecto de la quema de la caña de azúcar. Adicionalmente, se conformó un comité de veeduría ciudadana legalmente establecido para realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados del proceso de socialización y concertación comunitaria.

### **Actores visibles frente al conflicto**

Durante el proceso de participación de actores sociales se identificaron cuatro actores sociales clave: 1) los productores, integrados por Asocaña, los ingenios azucareros y la Asociación Colombiana de Productores y Proveedores de Caña de Azúcar (Procaña); 2) los cosechadores, en los cuales que se incluyen los trabajadores de campo, corteros de caña y proveedores de los ingenios; 3) los actores comunitarios, teniendo en cuenta las comunidades localizadas en el área de influencia de los ingenios y cultivos y los grupos sociales y políticos existentes en este territorio, y 4) el sector institucional, en el que se encuentran reunidos la CVC, las administraciones municipales, la Contraloría Ambiental y Agraria y la Gobernación del Valle del Cauca.

## **Análisis del caso a la luz del enfoque de Derechos Humanos**

Por el impacto que tiene la práctica de la quema de la caña en las comunidades asentadas en áreas aledañas al cultivo, desde el enfoque de Derechos Humanos se definió una propuesta de trabajo orientada a generar un proceso que permitiera que las partes en conflicto encontraran la mejor forma de satisfacer sus necesidades, creando y construyendo un plan de trabajo conjunto que mitigara los impactos que la quema de caña ha generado en el ser humano y en el medio ambiente.

Por lo anterior, la Dirección Ambiental Regional Suroriente de la CVC decidió orientar desde una visión interdisciplinaria el proceso de resolución de conflictos ambientales relacionados con la quema de caña de azúcar. Como primer paso se buscó identificar las causas y consecuencias del deterioro ambiental, para luego poder intervenir como mediador en el tratamiento de las problemáticas. El objetivo era articular la gestión del conflicto desde los tres elementos que integran el componente de la dimensión humana para la Corporación: la participación, la educación ambiental y la comunicación.

Con el grupo de trabajo conformado entre el sector azucarero y la CVC, como facilitadora del proceso de gestión del conflicto, se identificaron las causas naturales, socioeconómicas y culturales por las que ocurren los incendios en el cultivo de la caña de azúcar en el valle geográfico del río Cauca. Este análisis le permitió al sector clarificar el origen, la estructura y la magnitud del problema, identificando tres causas críticas por las que ocurren los incendios: 1) deficientes relaciones de los ingenios con las comunidades y municipios vecinos, 2) deficientes relaciones con personal del gremio (proveedores y corteros) y 3) deficiente difusión de procesos y procedimientos normativos a la población relacionada con la quema de la caña.

Con base en este análisis el sector azucarero decidió iniciar un proceso de acercamiento y sensibilización con el grupo de actores institucionales, en especial con las administraciones municipales, la Procuraduría Ambiental y Agraria y el Consejo Directivo de la CVC.

Con los actores comunitarios, Asocaña desarrolló las siguientes fases: 1) elaboración del mapa social, 2) difusión de la normatividad ambiental, 3) análisis participativo de las situaciones ambientales relacionadas con la quema de la caña, 4) formulación participativa de soluciones a las situaciones ambientales identificadas y 5) concertación de soluciones con los diversos actores sociales.

## **Descripción de inconvenientes, retrasos o dificultades evidenciadas en el proceso de participación ciudadana y el papel de la CVC frente a estos**

El ejercicio participativo se desarrolló en 16 municipios del departamento y se constituyó en un referente de participación para los próximos trámites de permisos de quema ante la CVC. Sin embargo, hubo dificultades con la respuesta a las convocatorias realizadas por Asocaña, ya que muchos de los actores afectados por la quema no se hicieron presentes en estas reuniones.

Esto conlleva a plantear que en los procesos de participación ciudadana en temas ambientales se requiere el empoderamiento por parte de los actores sociales para hacer efectivos los mecanismos de participación y de esta manera incidir en la toma de decisiones frente a problemáticas tan complejas como las ambientales. De nada sirve que se abran los espacios de participación si los actores sociales están ausentes.

La ausencia de una participación significativa representó una pérdida de oportunidad para los actores sociales afectados por la quema de la caña, pues en el 2011, cuando la CVC otorgó la renovación del permiso de quema de caña al sector azucarero por cinco años más, mediante la Resolución 0100-0833, las obligaciones de Asocaña e ingenios afiliados con respecto a la participación se redujeron a presentar a la CVC un informe semestral sobre la gestión social realizada y a informar previamente a la Corporación sobre los talleres y convocatorias que realice el sector con los actores sociales.

## **Logros, avances y resultados de la gestión de la CVC frente al tema de la participación ciudadana**

El haber propiciado un acercamiento entre un sector económico y el sector social para analizar de manera conjunta una problemática pone de manifiesto la importancia de tejer relaciones válidas que permitan el diálogo, la concertación, el disenso y el acuerdo. En este caso el conflicto adquirió un cariz positivo que permitió entenderlo como una oportunidad para la transformación de las relaciones sociales.

Lograr establecer un ensamblaje entre las ciencias exactas y las ciencias sociales, que generen un nuevo conocimiento que articule el saber técnico con el social es un proceso que puede contribuir a replantear el concepto tradicional de desarrollo. Este último no debe ser visto solo como crecimiento económico, sino que debe posibilitar el crecimiento humano. Como dice



Ángel: “no solo en unos pocos lugares, por unos pocos años, sino para todo el planeta y hasta un futuro remoto”, lo que exige un sistema político que asegure la participación ciudadana en la toma de las decisiones (Ángel, 1995). Sin embargo, para que este proceso sea exitoso, se requiere un mayor desarrollo del componente de educación ambiental que asegure la participación de los actores sociales. La educación ambiental no solo debe ser concomitante al proceso participativo, sino que debe precederlo para que así los actores sociales adquieran herramientas que les permitan dimensionar las problemáticas ambientales e interesarse por participar en su resolución.

## Conclusiones

El tratamiento de los conflictos ambientales necesita la generación de procesos de participación ciudadana estructurada por parte de actores sociales, a través de procesos educativos y comunicativos que permitan entender, comprender y darle salidas al conflicto ambiental.

El caso de la quema de la caña de azúcar se manejó como un problema social que confrontaba intereses económicos individuales contrapuestos. Desde el enfoque de los Derechos Humanos, la participación cumple un papel fundamental en la transformación de los conflictos ambientales, ya que permite un ejercicio real de la ciudadanía, que asume un papel protagónico en la conquista de sus derechos.

Por lo tanto, es necesaria la existencia de ciudadanos y ciudadanas, de organizaciones sociales y de agentes participativos que usen esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública. Si los espacios se abren pero no se da la participación, es imposible alcanzar los resultados esperados.

La propuesta va hacia la educación ambiental, la participación ciudadana y la comunicación como principales agentes de cambio, orientados a la construcción y el seguimiento de los modelos de resolución de conflictos ambientales como procesos clave de entendimiento, desarrollo y bien común.

# La importancia de los comités técnicos interinstitucionales de educación ambiental

Luz Marina Guerrero Velasco\*

La educación ambiental es necesaria al encontrar que los problemas ambientales deben plantearse no solo a través de la aplicación de normas, procedimientos administrativos y tecnologías, sino que es imprescindible desarrollar procesos educativos orientados al cambio de valores, concepciones y actitudes de la comunidad hacia el medio ambiente.

La Política Nacional de Educación Ambiental plantea que hacer de la educación ambiental un componente dinámico, creativo, eficaz y eficiente, implica generar espacios de concertación y trabajo conjunto entre instituciones de diferentes sectores y organizaciones de la sociedad civil involucradas en la gestión ambiental. Por lo tanto, es esencial la conformación y la consolidación de comités técnicos interinstitucionales de educación ambiental (CIDEA). Dichos comités deben ser propulsores de los proyectos ambientales escolares (PRAE) y proyectos ciudadanos de educación ambiental (PROCEDA) en los municipios y departamentos donde se establezcan. Los planes educativos que diseñe el CIDEA deberán ser incorporados a los planes de desarrollo de cada región y obtener recursos financieros que garanticen su sostenibilidad, en el contexto de la descentralización y autonomía.

---

\* Profesional especializada de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Correo electrónico: luz-marina.guerrero@cvc.gov.co.

Los CIDEA establecen sus propios criterios, normas de funcionamiento y proyección, de acuerdo con las dinámicas sociales consagradas en los planes de acción, gestión e intencionalidad educativo-ambiental de las instituciones u organizaciones que los conforman.

En razón a lo anterior, a través de este capítulo se pretende exponer el tema de la educación ambiental, por lo que se aborda: el contexto del conflicto relacionado con la educación ambiental, la gestión de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), un análisis de la problemática desde el enfoque de Derechos Humanos y, finalmente, la labor de la mencionada Corporación respecto a la participación de la comunidad frente a la educación ambiental.

### **Contexto del conflicto**

El surgimiento de un conflicto viene de la mano de una divergencia entre ciertos actores que perciben de manera distinta una determinada situación y, por lo tanto, actúan según lo que consideran indicado. En relación con la educación ambiental, el conflicto se ha generado por la carencia de comunicación y trabajo coordinado entre las dependencias encargadas de velar por este tema, como se expondrá a continuación.

En términos generales, existe una falta de coordinación entre las diferentes dependencias de la administración municipal de los diferentes municipios, en lo relacionado con las funciones que ejercen y deben ejercer en el tema de la educación ambiental, tanto en lo formal como en lo no formal e informal. En consecuencia, tampoco se ha articulado la autoridad ambiental (CVC).

Esta falta de compromiso de algunas administraciones municipales con los CIDEA ha dificultado su avance, puesto que no los conciben como programas de apoyo para su gestión. Por ello no han implementado el Plan Municipal de Educación Ambiental, que ya han formulado los CIDEA y que sirve como instrumento de planificación del territorio desde una visión enfocada en la educación ambiental.

Ahora bien, en cuanto a la composición de dichos comités, están conformados por las autoridades ambientales (corporaciones autónomas regionales, unidades ambientales de los grandes centros urbanos y unidad de parques), por las autoridades educativas (secretarías de educación e instituciones públicas y privadas como colegios y universidades), por las entidades territoriales (gubernaciones, alcaldías y resguardos indígenas), además de otras entidades

(organizaciones no gubernamentales, jardines botánicos, Servicio Nacional de Aprendizaje [Sena], institutos de investigación, red de PRAE, entre otros).

El poco reconocimiento que las instituciones públicas le dan a la educación ambiental ha limitado su desarrollo. Aunque de manera frecuente se realizan campañas de educación ambiental para ayudar y apoyar en la solución de situaciones ambientales que generan impactos en el ambiente y los recursos naturales, dichas campañas son insuficientes para lograr una real sensibilización sobre el tema. Estas deben ser complementadas con estrategias como los CIDEA o los PROCEDA, y aun los mismos PRAE, que brinden soluciones alternativas.

En la mayoría de ocasiones en las que se generan impactos en el ambiente y se afectan los recursos naturales es porque los actores sociales involucrados tienen ciertas necesidades y lo hacen por motivos de subsistencia; no por un simple capricho. Ahora bien, el problema radica en que las campañas actuales no responden a estas problemáticas ni a las necesidades reales de los actores.

Por lo anterior, la educación ambiental convoca a las instituciones y comunidades a reinventarse como padres, maestros, alumnos, trabajadores, vecinos y funcionarios, y a construir la ética de la convivencia y la ética ciudadana, para facilitar una comunicación fluida y respetuosa. Es necesario motivar valores que conlleven un cambio cultural y actitudinal, para que las comunidades puedan participar en la gestión, y de esta manera se pueda alcanzar el desarrollo local, regional y nacional, estableciendo relaciones entre individuos y colectividad, y entre estos con el entorno que los rodea.

## **Gestión de la Corporación**

Como se mencionó, la CVC hace parte de los CIDEA, y por lo tanto en su calidad de autoridad ambiental debe proteger el ambiente y los recursos naturales; sin embargo, esta labor incluye un aspecto pedagógico que permita instruir a la comunidad en relación con el tema ambiental. A continuación se exponen las razones de las problemáticas existentes en la región y la gestión de la CVC en la educación ambiental.

La debilidad de los espacios e instrumentos de participación, concertación y negociación para la resolución de conflictos de uso del territorio son causas directas de las problemáticas ambientales en el Valle del Cauca. La frágil gestión ambiental, urbana y territorial; la adopción de tecnologías insostenibles para la producción; la implementación de actividades extractivas de alto

impacto ambiental, y la inequidad en la distribución de costos y beneficios ambientales nutren el cuadro de los conflictos ambientales; complementados por el inadecuado manejo de los residuos sólidos y la contaminación atmosférica en uso del suelo y el agua.

Ahora bien, la CVC en el Valle del Cauca es líder en la formulación y ejecución de proyectos interinstitucionales que conllevan estimular y promover una cultura de desarrollo con el propósito de mejorar la calidad de vida de las comunidades. Para esto se deben construir estrategias que faciliten los procesos de participación; estrategias como la conformación de los CIDEA, que buscan organizar la educación ambiental en cada uno de los municipios, a través de todas las instituciones con competencia y responsabilidades en la temática. Para lo anterior se debe tener conocimiento de la problemática ambiental local e implementar en las escuelas programas para la búsqueda de soluciones.

La CVC es consciente de la importancia de la participación y, por ello, ha liderado la conformación y consolidación de los CIDEA como espacios de participación, y ha apoyado el proceso de consolidación de estos en los distintos municipios. Todo ello con el fin de buscar soluciones a las diferentes problemáticas que se presentan en el territorio, sin obviar que el mayor catalizador del conflicto es la falta de compromiso del ente territorial y la carencia de apoyo a la labor desempeñada por los CIDEA. En su esfuerzo por dar operatividad a los CIDEA, la CVC ha aportado recursos económicos, técnicos y humanos para la implementación de los proyectos existentes en los diferentes planes municipales; sin embargo, dichos aportes no han tenido éxito por la falta de continuidad en los procesos.

Por todo lo anterior, la CVC reitera la importancia de la educación ambiental como estrategia fundamental para lograr el cambio de actitudes. Por ello, está posicionando la educación ambiental como una posibilitadora de transformación de la realidad ambiental nacional y está incentivando la consolidación de espacios de reflexión y acción permanentes, con los objetivos de contribuir a la solución de los problemas existentes y de crear una nueva cultura basada en la educación.

### **Análisis del caso a la luz del enfoque de Derechos Humanos**

En el enfoque de Derechos Humanos, la participación ambiental es el eje fundamental para obtener soluciones a las diferentes problemáticas que se

puedan generar en torno al ambiente, puesto que abarca todos los actores sociales que tienen intereses, directos o indirectos, en la materia, y establece líneas de diálogo que permiten abordar la problemática de manera horizontal (Orman, 2003). Por lo anterior, se analiza la aplicación o no de este enfoque en las problemáticas ambientales en el Valle del Cauca.

La existencia de problemas ambientales en los municipios afecta los derechos colectivos y la calidad de vida de los residentes del sector. Lo anterior implica la ejecución de acciones por parte del Estado y, en este caso, de los entes territoriales, para salvaguardar el derecho a un ambiente sano, y dentro de esas acciones se encuentra la implementación de los Planes Municipales de Educación Ambiental elaborados por los CIDEA.

La herencia de un país con altos índices de pobreza y desigualdad ha generado una sociedad carente de cultura ciudadana y de participación, así como una sociedad individualista que busca soluciones rápidas y de bajo coste, sin importar el impacto ambiental que generen. La falta de claridad sobre los intereses públicos, la gran confusión en las entidades públicas y la ausencia de una información pertinente y de calidad por parte de los medios de comunicación propician una ciudadanía apática, desinteresada e indiferente por los asuntos colectivos.

Sumado a lo anterior, la existencia de administraciones municipales que no atienden las necesidades de la comunidad y que desdeñan los programas que buscan solucionar las problemáticas dificulta todavía más la situación y, para el caso en concreto, el hecho de que las administraciones municipales no les presten la suficiente atención a los CIDEA vulnera el derecho de los habitantes al medio ambiente sano.

Los municipios parecen desconocer que en las pérdidas o desastres ambientales son los ciudadanos quienes deben asumir los costos sociales de la degradación que se genera por el deterioro ambiental y que, por ello, deben participar e intervenir en los procesos relacionados con las decisiones ambientales.

Así mismo, la ineficiente aplicación de la norma relativa al fomento y promoción de la educación ambiental y la no planificación del uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su conservación y desarrollo sostenible, impiden un verdadero avance respecto de las problemáticas ambientales.

Todo este panorama refleja la ausencia de la garantía de participación, propia del enfoque de Derechos Humanos, por parte de las administraciones municipales. Su falta de apoyo en los CIDEA impide la existencia de una educación ambiental que permita el diálogo y la coordinación con las comunidades, para la toma de decisiones relativas al ambiente.

### **Descripción de los inconvenientes en el proceso de participación ciudadana y el papel de la Corporación frente a estos**

Los problemas que afectan los CIDEA en el proceso de la participación ciudadana son bastantes; sin embargo, se abordan algunos esenciales que se presentan en dos planos: interno y externo.

- En el ámbito externo, el ente territorial no reconoce el plan municipal de educación ambiental como un instrumento de educación ambiental, y ello le resta legitimidad a los comités y afecta su campo de deliberación y decisión. En este mismo plano, encontramos la baja participación de las instituciones municipales, debido a la falsa creencia de que las instituciones educativas están adelantando una adecuada labor en relación con la educación ambiental.
- En el ámbito interno, encontramos el desconocimiento que tiene el ente territorial de sus propias competencias, lo que desemboca en una administración que no asume sus roles. En este mismo sentido, los delegados frente al CIDEA participan en diferentes comités, razón por la cual la apropiación del proceso por parte de los funcionarios o miembros delegados es dispersa.

A pesar de lo anterior, la CVC continúa liderando la labor de los CIDEA municipales, gracias a que conoce la normatividad aplicable. Las situaciones ambientales están plenamente identificadas y se orientan al desarrollo institucional de actividades educativas que respondan a las necesidades de la población ubicada en su ámbito de competencia. Dichas capacitaciones influyen en las soluciones a problemas comunes, lo que ha generado aceptación por parte de la comunidad vallecaucana. Por lo tanto, la legitimidad que se ha ganado se convierte en una herramienta clave al momento de adelantar procesos participativos en el territorio.

Sumado a lo anterior, a pesar de no ser la institución con competencia directa, fue la CVC la que dio inicio a la conformación de los CIDEA, apoyando su consolidación a través del tiempo. En un proceso paralelo, la CVC, de manera conjunta con los CIDEA, y como un miembro más del comité, ha formulado planes municipales de educación ambiental, ha ejecutado proyectos con recursos de la Corporación y ha coordinado la revisión y ajuste de los planes municipales de educación ambiental, de acuerdo con un cronograma de trabajo anual. Además, se ha logrado la sensibilización con algunos actores sociales, a quienes se les ha invitado a formar parte activa del proceso de revisión y ajuste de los PMEAs. Este acercamiento con la comunidad ha sido posible, gracias a la legitimidad de la CVC en el territorio que se encuentra bajo su jurisdicción.

Por todo lo anterior, la actuación de la CVC ha traído como resultado la creación de espacios activos de participación propiciados por los CIDEA, que han arrojado resultados positivos, como la ejecución de proyectos exitosos en pro de la comunidad.

## **Conclusión**

Es esencial la promoción de los CIDEA como espacios de reflexión y articulación interinstitucional que incluyan la participación para la toma de decisiones en el marco de la construcción de una cultura ambiental ciudadana. La articulación interinstitucional se predica de los procesos de desarrollo de la educación ambiental, abordados desde las esferas municipal y departamental, y deben ser asesorados por la CVC para su optimización. Es fundamental promover estos espacios de concertación y participación para la toma de decisiones como mecanismos de integración entre los actores sociales implicados en la educación ambiental.





# Conclusiones sobre el estado de actual de la gestión de conflictos ambientales en el Valle del Cauca

## Objetivos del trabajo

A partir de los talleres realizados se abordaron diferentes conflictos ambientales en el Valle del Cauca, lo que permitió identificar, en primer lugar, el panorama general de la participación ciudadana en la gestión ambiental y, en segundo lugar, las principales falencias y debilidades de los procesos participativos. En esa medida, muchos de los problemas que surgieron durante la investigación-acción participativa encontraron una respuesta teórica en el enfoque de Derechos Humanos. Además, los elementos aportados para la identificación y caracterización de actores sociales permiten que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca logre ampliar el espectro de participación ciudadana, a fin de incluir actores relevantes frente al conflicto para escuchar sus problemáticas, inquietudes y propuestas, materializando el derecho fundamental a participar en las decisiones que los afectan.

## Participación en la gestión ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Dentro de los elementos que integran el componente de *dimensión humana* establecidos por la Corporación se encuentran la participación, la educación ambiental y la comunicación. Este engranaje permite que la participación ciudadana, por vía administrativa de los actores sociales, en el Valle del Cauca cuente con las condiciones adecuadas para materializarse. En efecto, como se expuso en uno de los casos de esta publicación, los procesos participativos que no han sido precedidos por un proceso de educación ambiental han arrojado

resultados poco satisfactorios, debido a la poca participación por parte de los actores sociales.

Por ello, el enfoque de la Corporación apunta a ampliar el rango de participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, lo cual, además de ser el ideal político de una democracia participativa, es un derecho fundamental. Los conflictos a los que esta publicación hace referencia evidencian una intensa participación por parte de los actores sociales directamente implicados en la problemática, pero poca participación de otros actores que si bien son afectados indirectamente en sus intereses, no concurren a los espacios de participación abiertos.

Lo anterior se traduce en una pérdida de oportunidad, pues todo conflicto social es el síntoma de una problemática que requiere solución. La participación deficiente por parte de todos los actores afectados conlleva soluciones parciales que pueden conducir a la aparición de un nuevo conflicto social. Aquí es donde la identificación de los actores sociales relevantes desempeña un papel principal en la inclusión de todos los actores asociados al conflicto, pues evita que posteriormente surja un conflicto que era susceptible de gestionarse desde el proceso participativo inicial.

### **Problemáticas identificadas en la gestión ambiental**

La educación ambiental y la comunicación de las funciones que ejerce la Corporación como autoridad ambiental se constituye en una herramienta clave para mejorar la gestión corporativa, principalmente frente a algunos de los problemas evidenciados por parte de los funcionarios en entrevistas, como son:

- *Los actores sociales no conocen sus deberes y derechos ambientales.* La falta de este componente lleva a la dificultad que tienen los actores para identificar las problemáticas y los mecanismos de participación.
- *La falta de participación de los actores en la gestión ambiental.* Es una consecuencia que se deriva de la falta de conocimiento acerca de las herramientas de participación por parte de los actores sociales.
- *La falta de presencia del Estado.* La ausencia de una participación efectiva por parte de los actores sociales conduce a que las comunidades perciban un ejercicio autoritario por parte de instituciones públicas que ejercen sus competencias; pero no hacen presencia en los territorios.

Adicionalmente, otro de los problemas evidenciados en el tema de la participación ciudadana es la falta de su efectividad. Muchas veces para los actores directamente afectados la etapa de participación se redujo a una socialización de las políticas ya adoptadas. Esta forma de proceder desbarata el concepto de participación y se convierte en un catalizador del conflicto que acarrea las siguientes consecuencias: 1) las instituciones públicas se vuelven generadoras de conflictos, 2) lo que conduce a una pérdida de legitimidad y reconocimiento por parte de las comunidades.

Estas falencias en la participación se explican por otro de los problemas que los funcionarios han identificado: hay una falta de conocimiento adecuado de las competencias de la Corporación y de la normativa en materia ambiental. Si a la falta de conocimiento por parte de los actores sociales de sus derechos se añade la ignorancia que tienen los funcionarios de sus deberes y de la normativa, se produce una mezcla que amenaza el adecuado desarrollo de la participación y de la gestión ambiental.

### **El enfoque de Derechos Humanos como estrategia de solución a las problemáticas**

Una vez descubiertos los principales desafíos de la participación ciudadana en el marco de la investigación-acción participativa, se esboza una línea de acción teórico-práctica desde el enfoque de Derechos Humanos que se concreta en las siguientes recomendaciones.

Para abordar los conflictos ambientales que se puedan generar en el Valle del Cauca es necesario aplicar una metodología que permita ejecutar ciertas fases encaminadas a la consecución del objetivo perseguido. Por lo tanto, las fases que se proponen son: 1) diagnóstico, 2) planeación, 3) implementación, 4) seguimiento y evaluación y 5) ponderación de derechos.

Ahora bien, las fases descritas solo son válidas en la medida en que cada una incluya los elementos propios del enfoque de Derechos Humanos, como lo son: la participación ambiental, el enfoque diferencial, el tratamiento de actores y la sostenibilidad. Lo anterior con el fin de visualizar un conflicto desde una manera integral y objetiva que considere a todos los actores involucrados de manera directa o indirecta con el conflicto y que lleve a soluciones equilibradas y proporcionadas, encaminadas a la satisfacción del interés general.

## Resultados

A parte del trabajo realizado por los funcionarios de la Corporación y por los investigadores de la Universidad del Rosario, en el marco del Convenio de Cooperación 222 del 2013 se obtuvieron resultados muy interesantes. En este sentido, se identificaron las principales problemáticas relacionadas con el ejercicio efectivo de la participación ciudadana y se analizaron los factores internos y externos que incidían de forma negativa en la gestión ambiental.

En este proceso, la participación de los funcionarios en los talleres resultó ser crucial para formular la herramienta teórica que permita superar las dificultades evidenciadas. Esto, por cuanto es imperativo pensar en un enfoque de Derechos Humanos que se adapte a las condiciones y necesidades que diariamente enfrentan los funcionarios. Lo anterior no se debe leer como un llamado a un pragmatismo en la aplicación de los Derechos Humanos, entendido como la aplicación de las normas, en la medida en que resulte necesario para alcanzar los fines de la gestión ambiental, sino como una forma de garantizar una gestión ambiental aterrizada a las problemáticas de los territorios en los cuales la Corporación ejerce su jurisdicción. Precisamente, este acercamiento a la realidad diferencia el enfoque de Derechos Humanos del enfoque legalista tradicional (que aplica la norma sin consideración a las realidades sociales en las que su aplicación se inscribe), que solo se centra en la validez de la norma, haciendo caso omiso de la legitimidad constitucional que todas las normas del sistema jurídico deben respetar.

Finalmente, la formulación de una metodología clara de incorporación del enfoque de Derechos Humanos a la gestión ambiental, presentada en esta publicación, materializa los resultados de los talleres y del proceso formativo realizado con los funcionarios. Estos resultados se constituyen en un logro para la Corporación, que gana en capital humano y en legitimidad frente a la sociedad vallecaucana. Ojalá que en otras regiones se reproduzca esta experiencia, y así se siga construyendo una democracia participativa que respete y garantice los derechos de los y las colombianas (os).

## Bibliografía

- Abramovich, V. (2006). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales. *Anuario de Derechos Humanos*, 1-39.
- Acebal Monfort, L., Fernández Aller, C. y Luis Romero, E. (septiembre de 2011). *El enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*. Recuperado de <http://www.redenderechos.org/webdav/publico/analisispoliticasw2.pdf>.
- Adams, W. (2009). Green development: Reformism or radicalism? En *Green development: Environment and sustainability in a developing world*. Londres: Routledge.
- Agencia de Noticias UN (18 de junio de 2013). *Falta de institucionalidad y control en la minería informal agrava crisis*. Recuperado de <http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/ndetalle/article/falta-de-institucionalidad-y-control-de-la-mineria-informal-agrava-crisis.html>.
- Ángel, A. (1995). *Desarrollo sostenible: aproximaciones conceptuales*. Quito: Fundación Natura.
- Ángel, A. (1997). *Desarrollo sostenible o cambio cultural*. Santiago de Cali: Corporación Universitaria Autónoma de Occidente.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Recuperado de [http://www.americalatinagegenera.org/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=905&pub\\_id=1903](http://www.americalatinagegenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=1903).
- Aquín, N. (2006). La relación sujeto-objeto en trabajo social: una resignificación posible. En *La especificidad del trabajo social y la formación profesional* (pp. 67-82). Córdoba: Espacio.

- Asamblea Nacional Constituyente (4 de julio de 1991). *Constitución política de Colombia*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (s. f.). *Constitución política de Colombia*. Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.
- Balvin, D. (2005). *La negociación en los conflictos socioambientales*. Moquegua: Escuela de Líderes para la Gestión Ambiental Minera.
- Barahona, M. (febrero de 2006). *Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas*. Recuperado de [http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb\\_2006.ppt](http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb_2006.ppt)
- Bechara Llanos, A. Z. (2011). *La ponderación y los derechos fundamentales*. Cartagena: Universidad Libre sede Cartagena.
- Benítez, W. G. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. En *El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas* (pp. 1-16). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Calderón Tito, R., Sumarán Herrera, R. N., Chumpitaz, J. L. y Campos, J. P. (2011). *Educación ambiental: aplicando el enfoque ambiental hacia una educación para el desarrollo sostenible*. Huánuco: Kike. Recuperado de <http://www2.minedu.gob.pe/educam/xtras/LIBROEDUCACIONAMBIENTAL.pdf>.
- CARE. (2003). *Los elementos básicos de la implementación de proyectos*. Recuperado de <http://pqdl.care.org/CuttingEdge/The%20Basics%20of%20Project%20Implementation%20SPANISH.pdf>.
- Castillo, D. (2008). El análisis sistémico de los conflictos ambientales: complejidad y consenso para la administración de los recursos comunes. En M. E. Salamanca (Coord.), *Las prácticas de la resolución de conflictos en América Latina* (pp. 153-172). Bilbao: Universidad de Deusto.
- Castro, C. (2004). Sustainable development: Mainstream and critical perspectives. *Organization & Environment*, 195-225.
- Cauqueva, J. R. (mayo de 2007). *Guía de elaboración de diagnósticos*. Recuperado de <http://www.cauqueva.org.ar/archivos/gu%C3%ADa-de-diagn%C3%B3stico.pdf>.
- Centro de Investigación de la Caña de Azúcar de Colombia (Cenicaña), (1995). *El cultivo de la caña en la zona azucarera*. Santiago de Cali: autor.
- Colciencias (17 de octubre de 2013). *GrupLAC*. Recuperado de <http://201.234.78.173:8080/gruplac/jsp/visualiza/visualizagr.jsp?nro=0000000001129>.

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro.
- Colmenares, G. (1975). *Cali: terratenientes, mineros y comerciantes*. Cali: Universidad del Valle. Recuperado de <http://ingevalencia.files.wordpress.com/2010/07/cali-german-colmenares-terranientes.pdf>.
- Congreso de Colombia (22 de diciembre de 1993). Ley 99 de 1993. Recuperado de: [http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ley/ley\\_0099\\_221293.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ley/ley_0099_221293.pdf).
- \_\_\_\_\_ (8 de febrero de 1994). Ley 115 de 1994. Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf).
- \_\_\_\_\_ (16 de junio de 2011). Ley 1450 de 2011. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley\\_1450\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1450_2011.html).
- \_\_\_\_\_ (s. f.). *Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ley/ley\\_0099\\_221293.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/ley/ley_0099_221293.pdf).
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (3 de mayo de 2012). *Decisión 774: Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal*. Recuperado de [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/decision\\_744.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/decision_744.pdf).
- Contraloría General de la República (agosto de 2013). *Informe especial: minería ilegal*. Recuperado de <http://www.contraloria.gov.co/documentos/155638087/176618096/Separata+Mineria+ilegal.pdf/70443f0b-7b9c-4ed9-88f2-297f1d2db404>.
- \_\_\_\_\_ (22 de marzo de 2013). *La explotación ilícita de recursos minerales en Colombia: casos Valle del Cauca (río Dagua)-Chocó (río San Juan). Efectos sociales y ambientales*. Recuperado de <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/175971301/La+Explotaci%C3%B3n+Il%C3%ADcita+de+Recursos+Minerales+en+Colombia.+Casos+Dagua+y+San+Juan.pdf/49219b35-39ed-4aa0-881f-165be0fc6871;jsessionid=s7fA8I-0-ph+EHHPcOtlkwuL?version=1.0>.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), (1998). *Educación ambiental en el Valle del Cauca: enfoque prospectivo y estratégico al año 2007*. Santiago de Cali: autor.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Trámite y manejo de conflictos ambientales*. Santiago de Cali: autor.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Plan de gestión ambiental regional del Valle del Cauca 2002-2012*. Recuperado de [http://www.cvc.gov.co/portal/imagenes/CVC/Gestion\\_](http://www.cvc.gov.co/portal/imagenes/CVC/Gestion_)



- Corporativa/Planes\_y\_Programas/Planes\_degestion\_ambiental\_Regional/Plan%20de%20Gestion%20Ambiental%20Regional%202002%202012.pdf.
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) (2004). *Génesis y desarrollo de una visión de progreso*. Santiago de Cali: autor.
- \_\_\_\_\_ (2005a). *La dimensión humana en la planeación de la gestión ambiental: propuestas para lineamientos de política*. Santiago de Cali: autor.
- \_\_\_\_\_ (2005b). *Plan de acción trienal: 2004-2007*. Santiago de Cali: autor.
- \_\_\_\_\_ (24 de enero de 2006). Resolución DG 00058 bis. Santiago de Cali: autor.
- \_\_\_\_\_ (julio de 2009). *Informe de gestión 2009*. Recuperado de [http://www.cvc.gov.co/portal/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informes\\_de\\_Gestion/2009/Informes\\_de\\_Gestion\\_2009.pdf](http://www.cvc.gov.co/portal/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informes_de_Gestion/2009/Informes_de_Gestion_2009.pdf).
- \_\_\_\_\_ (22 de septiembre de 2010). *Problemática minería no planificada: caso río Dagua y Anchicayá*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/archivos/cvcsep22.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2011a). *Política corporativa de educación ambiental*. Santiago de Cali: autor.
- \_\_\_\_\_ (2011b). *Plan corporativo de educación ambiental: 2010-2015*. Santiago de Cali.
- \_\_\_\_\_ (2011c, febrero). *Informe de gestión 2010*. Recuperado de [http://www.cvc.gov.co/portal/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informes\\_de\\_Gestion/2010/Informes\\_de\\_Gestion\\_2010.pdf](http://www.cvc.gov.co/portal/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informes_de_Gestion/2010/Informes_de_Gestion_2010.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2011d). *Lineamiento corporativo para la identificación y caracterización de actores sociales para la gestión de situaciones ambientales*. Cali: autor.
- \_\_\_\_\_ (febrero de 2012). *Informe de gestión 2011*. Recuperado de [http://www.cvc.gov.co/portal/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informes\\_de\\_Gestion/2011/Informe\\_segundo\\_semestre\\_2011.pdf](http://www.cvc.gov.co/portal/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informes_de_Gestion/2011/Informe_segundo_semestre_2011.pdf).
- \_\_\_\_\_ (10 de junio de 2012). *Situación actual cuenca del río Dagua: minería ilegal mecanizada aurífera Zaragoza*. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/96577631/SITUACION-ACTUAL-CUENCA-DEL-RIO-DAGUA-MINERIA-ILEGAL-MECANIZADA-AURIFERA-ZARAGOZA>.
- \_\_\_\_\_ (julio de 2013). *Informe de gestión: primer semestre de 2013*. Recuperado de [http://www.cvc.gov.co/portal/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informes\\_de\\_Gestion/2013/INFORME%20DE%20GESTION%20PRIMER%20SEMESTRE%202013.pdf](http://www.cvc.gov.co/portal/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informes_de_Gestion/2013/INFORME%20DE%20GESTION%20PRIMER%20SEMESTRE%202013.pdf).

- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) (s. f.). *Informe de gestión 2012*. Recuperado de [http://www.cvc.gov.co/portal/images/CVC/Gestion\\_Corporativa/Informes\\_de\\_Gestion/2012/Informe\\_de\\_gestion\\_2012.pdf](http://www.cvc.gov.co/portal/images/CVC/Gestion_Corporativa/Informes_de_Gestion/2012/Informe_de_gestion_2012.pdf).
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC)-Asociación de Usuarios del Río Guabas (2009a). *Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del río Guabas*. CVC: Santiago de Cali.
- \_\_\_\_\_ (octubre de 2009b). *Plan de manejo de la reserva forestal nacional de Sonso-Guabas*. Recuperado de <http://www.asoguabas.com/documentos/INFORME%20FINAL%20Plan%20de%20Manejo%20Sonso-Guabas.pdf>.
- Defensoría del Pueblo de Colombia (diciembre de 2010). *La minería de hecho en Colombia*. Recuperado de <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/mineriaColombia.pdf>.
- D'Elia, Y. y Maingón, T. (2004). *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*. Caracas: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Derrida, J. (1989). *Márgenes de la filosofía*. Madrid: Cátedra.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (s. f.). Recuperado de 2013, de <http://www.giz.de/en/worldwide/397.html>.
- Dinero* (8 de agosto de 2013). No hay freno a la minería ilegal. Recuperado de <http://www.dinero.com/actualidad/nacion/articulo/no-freno-mineria-ilegal/181324>.
- Dirección Nacional de Planeación (DNP), (2012). *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=d69DIYUqNhw%3D&tabid=273>.
- El Nuevo Siglo* (27 de diciembre de 2011). *Piden fin a explotación minera sobre río Dagua*. Recuperado de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2011-piden-fin-explotaci%C3%B3n-minera-sobre-r%C3%ADo-dagua.html>.
- El Pueblo* (17 de julio de 2013). *Consejo de seguridad por minería ilegal en el río Dagua*. Recuperado de <http://elpueblo.com.co/consejo-de-seguridad-por-mineria-ilegal-en-el-rio-dagua/>.
- Freire, P. (1972). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gayán, P. C. (2001). Perspectiva de la “historia ambiental”: orígenes, definiciones y problemáticas. *Pensamiento Crítico, Revista Electrónica de Historia*, 27.

- Giménez Mercado, C. y Adarme, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del cendes*, 1-30.
- Giraud, C., Gouley, C., Hernández, G. y Laats, E. (2005). *Manejo de conflictos y recursos naturales en un área protegida: el ejemplo del sbm*. Recuperado de [http://www.upeace.org/cyc/libro/pdf/informes/fase\\_02/CBC\\_2.pdf](http://www.upeace.org/cyc/libro/pdf/informes/fase_02/CBC_2.pdf).
- Giroux, H. (2003). *Pedagogía y política de la esperanza*. Buenos Aires: Amorrortu.
- German Technical Cooperation (GTZ), (2006). *Va jugando... Un juego con diversas alternativas para el tratamiento de los conflictos*. Bogotá Panamericana.
- Güiza Suárez, L. (27 de agosto de 2013). *La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña*. Recuperado de <http://dyna.unalmed.edu.co/ediciones/181/articulos/v80n181a12/v80n181a12.pdf>.
- Güiza Suárez, L. y Aristizábal, J. D. (2013). Mercury and gold mining in Colombia: A failed state. *Universitas Scientiarum*, 18 (1), 33-49. Recuperado de: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/scientarium/article/download/4032/pdf>.
- Güiza Suárez, L. y Gutiérrez, R. (2013). El papel de las autoridades ambientales en la resolución de los conflictos: un enfoque desde los derechos humanos. En B. Londoño, L. Güiza, y L. Muñoz, *Conflictos ambientales en Colombia: retos y perspectivas desde el enfoque de ddhh y la participación ciudadana* (p. 123). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Horkheimer, M. (1973). *Teoría crítica*. Barcelona: Barral .
- Hurtado Minotta, W. (2012). La participación ciudadana: un reto en la gestión ambiental “participar es decidir”. En *Experiencias significativas de participación ciudadana y conocimiento tradicional en la gestión ambiental* (pp. 12-15). Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-Ecofondo.
- Instituto Humboldt Colombia (2013). *Instituto de Investigación de Recursos Biológicos, Alexander von Humboldt*. Recuperado de <http://www.humboldt.org.co/sina/corporaciones.htm>.
- Jinesta Lobo, E. (2003). Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa. *Ivstitia*, 17 (201-202), 1-19.
- JusBrasil (18 de octubre de 2013). *Observatório Eco*. Recuperado de <http://observatorio-eco.jusbrasil.com.br/>.
- Lederach, J. P. (1990). Elementos para la resolución de conflictos. *Educación y Derechos Humanos*, 11.

- Leff, E. (2004). *Saber ambiental sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México: Siglo XXI.
- Londoño Toro, B., Güiza Suárez, L. y Muñoz Ávila, L. (2012). *Conflictos ambientales en Colombia: retos y perspectivas desde el enfoque de ddhh y la participación ciudadana*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Londoño Toro, B. y Rojas, M. (2001). Hacia la construcción de una gestión ambiental participativa. En *Herramientas para la participación en gestión ambiental* (pp. 341-357). Bogotá: Fescol.
- Lora, A. M., Rodríguez, G. A. y Muñoz, L. M. (2008). La participación en materia ambiental. En *Manual de acceso a la información y a la participación ambiental en Colombia* (pp. 44-117). Bogotá: ILSA-Universidad del Rosario.
- Martínez, J. E. (2013). Actores sociales y conflictos ambientales. En *Informe parcial de ejecución convenio 222* (pp. 6-9). Santiago de Cali: s. e.
- Martínez, R. y Fernández, A. (2006). *Metodologías e instrumentos para la formulación, evaluación y monitoreo de programas sociales: árbol de problema y áreas de intervención*. Medellín: Comfama-Cepal.
- Matiru, V. (2001). *Conflictos y manejo de recursos naturales*. Roma: FAO.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (25 de octubre de 2013). *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (pngibse)*. Recuperado de [http://www.humboldt.org.co/iavh/documentos/politica\\_biodiversidad.pdf](http://www.humboldt.org.co/iavh/documentos/politica_biodiversidad.pdf).
- Ministerio de Educación Nacional y Ministerio del Medio Ambiente de Colombia (16 de julio de 2002). *Política Nacional de Educación Ambiental/sina*. Recuperado de [http://www.cundinamarca.gov.co/Cundinamarca/Archivos/FILE\\_ENTIDADES/FILE\\_ENTIDADES45431.pdf](http://www.cundinamarca.gov.co/Cundinamarca/Archivos/FILE_ENTIDADES/FILE_ENTIDADES45431.pdf).
- Ministerio de Energía y Minas del Perú (18 de octubre de 2011). *Formalización representa diversas ventajas y beneficios para mineros artesanales informales*. Recuperado de <http://www.mem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=4057>.
- Ministerio de la Economía Nacional de Colombia y Departamento de Tierras y Aguas (1938). *Resolución 015 de 1938*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Minas y Energía de Colombia (agosto de 2003). *Glosario técnico minero*. Recuperado de <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Minas/Glosario%202.pdf>.

- Ministerio de Minas y Energía de Colombia (31 de noviembre de 2010). *Hacer frente a la explotación ilícita de minerales: gran reto del estado colombiano*. Recuperado de [http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/User-Files/File/Minas\\_%20Anllela/Boletines/boletin%2023/Boletin\\_23\\_espanol\\_v10.pdf](http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/User-Files/File/Minas_%20Anllela/Boletines/boletin%2023/Boletin_23_espanol_v10.pdf).
- Ministerio del Medio Ambiente (1996). *Convenio de concertación para una producción más limpia con el sector azucarero*. Santiago de Cali: autor.
- Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (26 de abril de 2005). *Resolución 0532*. Bogotá: autor
- Ministerio del Poder Popular para el Ambiente de Venezuela (2012). *Política y Estrategia Nacional de Educación Ambiental y Participación Popular*. Recuperado de <http://infocentro.gob.ve/publicacionesAmbientales/politica-estrategia.pdf>.
- Mintz, F. (2008). *Autogestión y anarcosindicalismo en la España revolucionaria*. Buenos Aires: Terramar.
- Montealegre, D. M. (2010). *Enfoques diferenciales de género y etnia*. Recuperado de <http://bivipas.info/bitstream/10720/415/24/D-222-PIUPC-P24-249.pdf>.
- Montes, M. C. (s. f.). *La discusión ambiental en el marco de los derechos humanos*. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000077.pdf>.
- Mujica, J. (20 de junio de 2012). *Discurso en la conferencia de las Naciones Unidas por el desarrollo sostenible*. Río de Janeiro.
- Noticias rcn* (19 de octubre de 2010). *Fiebre minera: explotación de oro en el río Dagua*. Recuperado de [http://www.canalrcnmsn.com/content/fiebre\\_minera\\_explotaci%C3%B3n\\_de\\_oro\\_en\\_el\\_r%C3%ADo\\_dagua](http://www.canalrcnmsn.com/content/fiebre_minera_explotaci%C3%B3n_de_oro_en_el_r%C3%ADo_dagua).
- Nussbaum, M. (2010). *Not for profit-Why democracy needs humanities*. Princeton: Princeton University Press.
- Observatorio Ambiental (18 de octubre de 2014). Recuperado de <http://observatorioambiental.com.br/observadores/>.
- Observatorio Autónomo de Conflictos Socio-Ambientales (18 de octubre de 2013). Recuperado de [http://interpelaciones.blogspot.com.br/2013/08/gonnet-diario-digital-primer-diario\\_3246.html](http://interpelaciones.blogspot.com.br/2013/08/gonnet-diario-digital-primer-diario_3246.html).
- Observatorio de Conflictos Ambientales (17 de octubre de 2013). Recuperado de <http://o-c-a.blogspot.com.br/p/oca.html>.
- Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMA), (2009). *Metodologías participativas*. Madrid: autor. Recuperado de

- [http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/657\\_manual\\_medotologias\\_participativas.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/attachments/657_manual_medotologias_participativas.pdf).
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (18 de octubre de 2013). Recuperado de <http://olca.cl/oca/index.htm>.
- Observatório Permanente dos Conflitos Urbanos em Vitória (17 de octubre de 2013). Recuperado de <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/vitoria/texto.asp?ct=Apresenta%E7%E3o>.
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH), (2004). *Los derechos humanos, la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/povertyS.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (6 de marzo de 2013). *Naciones Unidas derechos humanos, Oficina de Alto Comisionado, Colombia*. Recuperado de [http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2470:un-gran-proceso-&catid=76:recursos](http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=2470:un-gran-proceso-&catid=76:recursos).
- Ormachea Choque, I. (2001). Resolución de conflictos ambientales: nueva perspectiva para el análisis y solución de conflictos. *Derecho y ambiente: nuevas aproximaciones y estimativas* (pp. 163-177). Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Orman, M. C. (2003). *Conflictos ambientales y participación*. Recuperado de [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/orman\\_marina.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/orman_marina.pdf).
- Pérez Blanco, C. D. (2012). La dinámica del subdesarrollo y su relación con el deterioro ambiental. *Economía, Sociedad y Territorio*, XII (38), 81-105.
- Perspectiva* (24 de septiembre de 2013). Apuestas de asociación: un camino hacia la formalización minera en Colombia. Recuperado de <http://www.revis-taperspectiva.com/analisis/apuestas-de-asociacion-un-camino-hacia-la-formalizacion-minera-en-colombia>.
- Peruzzotti, E. (2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. *xvii Asamblea General Ordinaria olacefs* (pp. 1-21). Santo Domingo.
- Poli, C. (2010). Sustainable development: From fallacy to fraud. *Human Geography*, 63-82.
- Presidencia de la República de Colombia (11 de septiembre de 2010). *Palabras del presidente Juan Manuel Santos Calderón en la quinta jornada de Acuerdos para la Prosperidad, en Montería*. Recuperado de [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100911\\_06.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100911_06.aspx)

- Presidencia de la República de Colombia (5 de abril de 2013). *La lucha es contra la minería criminal y no contra los mineros artesanales: presidente Santos*. Recuperado de [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Abril/Paginas/20130405\\_01.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Abril/Paginas/20130405_01.aspx).
- Presidente de la República de Colombia (3 de agosto de 1994). Decreto 1743 de 1994. Recuperado de [http://www.minambiente.gov.co/documentos/dec\\_1743\\_030894.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/dec_1743_030894.pdf).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Recuperado de [http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual\\_completo.pdf](http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf).
- Quental, N., Lourenco, J. y Silva, F. D. (2011). Sustainable development policy: Goals, targets and political cycles. *Sustainable Development*, 15-29.
- Real Academia Española (2013 de noviembre de 2013). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=observar>.
- Robinson, J. (2004). Squaring the circle?: Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological Economics*, 369-384.
- Rocutsfg, A. (2013). *Sostenibilidad portal*. Recuperado de [http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall\\_01.php?numapartat=3&id=203](http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall_01.php?numapartat=3&id=203).
- Rodríguez, A. B. (2005). *Instituciones de derecho ambiental*. Madrid: La Ley.
- Rostow, W. (1960). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, J. (2011). *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Jonh*. Washington: Naciones Unidas.
- Sandia, L. A. (s. f.). *El manejo de conflictos ambientales como herramienta para la sustentabilidad ambiental*. Recuperado de [http://acreditacion.fisa.cl/ugi/archivo\\_presentacion/201108301525\\_20112153jsxfxm\\_archivo\\_presentacion.doc](http://acreditacion.fisa.cl/ugi/archivo_presentacion/201108301525_20112153jsxfxm_archivo_presentacion.doc).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México (Semarnat), (septiembre de 2009). *Programa de derechos humanos del sector ambiental*. Recuperado de <http://www.semarnat.gob.mx/programas/semarnat/derechoshumanos/Documents/Programa%20de%20Derechos%20Humanos%20del%20Sector%20Ambiental.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (s. f.). *Diagnóstico participativo, métodos e instrumentos para realizar el diagnóstico participativo comunitario*. Recuperado de <http://www.conafor>.

- gob.mx:8080/documentos/docs/37/4017Diagn%C3%B3stico%20participativo.pdf.
- Sepúlveda, M. y Nyst, C. (2012). *The human rights approach to social protection*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf>.
- Serrano, J. L. (junio-agosto de 2011). *Boletín ecos*. Recuperado de [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos\\_socioecologicos/Especial-WEBSociedad\\_medio%20ambiente\\_conflictos\\_P.%20LOBERA.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/Especial-WEBSociedad_medio%20ambiente_conflictos_P.%20LOBERA.pdf).
- Taylor, C. (1994). *La ética de la autenticidad*. Barcelona: Paidós.
- Torres, C. E. (2010). Las versiones del desarrollo sostenible. *Sociedade e Cultura*, 10.
- Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (18 de octubre de 2014). *Observatorio Socioambiental*. Recuperado de [http://www.uccs.mx/observatorio\\_socioambiental](http://www.uccs.mx/observatorio_socioambiental).
- Universidad de Caldas (2003). Trabajo social y dimensión ambiental. *xi Congreso de Trabajo Social*. Manizales: Universidad de Caldas.
- Universidad del Valle (17 de octubre de 2013). *Campus*. Recuperado de [http://campus.univalle.edu.co/2012/mayo/edicion121/de\\_impacto1.php](http://campus.univalle.edu.co/2012/mayo/edicion121/de_impacto1.php).
- Universidad Técnica Particular de Loja (18 de octubre de 2013). *Observatorio de conflictos socioambientales*. Recuperado de <http://www.utpl.edu.ec/obsa/obsa/>.
- Valencia, M. A. (22 de julio de 2013). Paro minero: entre confusión semántica y arbitrariedad. *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/6966-paro-minero-entre-confusion-semantica-y-arbitrariedad.html>.
- Verdugo, C. M. (2011). La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N° 20.417. *Revista de Derecho de la Ponticia Universidad Católica Valparaíso*, 281-323.
- World Commission on Environment Development (1987). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.
- Zúñiga, R. y Mora, O. (2010). *Participación social en la gestión ambiental*. Recuperado de <http://www.msp.go.cr/ministerio/gestion%20ambiental/aprendamos/mensajes/Participacion.pdf>.



Este libro fue compuesto en caracteres Adobe Caslon  
Pro 11,5 puntos, impreso sobre papel propal de 70  
gramos y encuadernado con método *hot melt* en  
mayo de 2014, en Bogotá, D. C., Colombia  
Xpress. Estudio Gráfico y Digital S. A.