

LOS CONFLICTOS AMBIENTALES EN COLOMBIA Y SU INCIDENCIA EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

Gloria Amparo Rodríguez



Colección Textos de Jurisprudencia



Universidad del
Rosario

Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas

Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas

Resumen

Desde una perspectiva integral, esta obra estudia, los conflictos ambientales entendidos como la confrontación social, económica y política entre diferentes actores que surgen por la existencia de diversos intereses relacionados con el uso, manejo, aprovechamiento, exploración, explotación, conservación, protección, administración y/o afectación de los recursos naturales y el ambiente.

Con base en el enfoque de derechos, esta investigación permite establecer, mediante el diálogo, el respeto a otras formas de ver el mundo y formas de desarrollo propias de los pueblos indígenas. De esta manera se pueden establecer mecanismos que posibiliten la garantía de sus derechos al territorio, a la autonomía, a los recursos naturales y a la participación, para lo cual, previamente, se establece qué se entiende por conflictos ambientales, su dimensión, los actores involucrados y una tipología con la que se definen las causas de los mismos.

Palabras clave: Conflictos ambientales, Colombia, pueblos indígenas, territorios indígenas, recursos naturales, daños ambientales, derecho ambiental, gestión ambiental, prevención

Environmental conflicts in Colombia and their impact on indigenous territories

Abstract

This is a study of environmental conflicts understood from a comprehensive perspective as social, economic, and political confrontations between different social actors that arise as a result of differing interests regarding the use, management, utilization, exploration, exploitation, conservation, protection, administration, and/or degradation of the environment and of natural resources.

From a rights-based perspective and by means of dialogue, this study promotes respect for the other ways of seeing the world and other forms of development that characterize indigenous peoples. After establishing what is understood by environmental conflicts, their dimensions, the actors involved in them, and a typology of their causes, the author proposes mechanisms to potentially guarantee the rights of indigenous peoples to territory, autonomy, natural resources, and participation.

Keywords: Environmental conflicts, Colombia, indigenous peoples, indigenous territory, natural resources, environmental damage, environmental law, environmental management, prevention

Para citar este libro

Rodríguez, Gloria Amparo, *Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016.

DOI: [dx.doi.org/10.12804/tj9789587387407](https://doi.org/10.12804/tj9789587387407)

Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas

Gloria Amparo Rodríguez

Rodríguez, Gloria Amparo
Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas / Gloria Amparo Rodríguez - Bogotá:
Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2016.
xxxix, 194 páginas. - (Colección Textos de Jurisprudencia)
Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958-738-739-1 (impreso)
ISBN: 978-958-738-740-7 (digital)
DOI: dx.doi.org/10.12804/tj9789587387407

Degradación ambiental - Colombia / Comunidades indígenas - Condiciones sociales - Colombia / Protección del medio ambiente - Colombia / I. Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. / II. Título / III. Serie.

363.7 SCDD 20

Catalogación en la fuente — Universidad del Rosario. Biblioteca

JDA

mayo 24 de 2016

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995



Universidad del
Rosario

Colección Textos de Jurisprudencia

© Editorial Universidad del Rosario
© Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia
© Gloria Amparo Rodríguez

Primera edición: Bogotá D.C., julio de 2016

ISBN: 978-958-738-739-1 (impreso)
ISBN: 978-958-738-740-7 (digital)
DOI: dx.doi.org/10.12804/tj9789587387407

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: María Mercedes Villamizar C.
Diseño de cubierta: Miguel Ramírez, Kilka DG
Diagramación: Precolombi EU-David Reyes
Impresión: Xpress. Estudio Gráfico y Digital S. A.

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

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Fecha de evaluación: 19 de febrero de 2016

Fecha de aprobación: 15 de abril de 2016

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

Contenido

Agradecimientos.....	xiii
Siglas, acrónimos y abreviaturas.....	xv
Introducción.....	xix
1. Concepto de conflicto ambiental.....	1
1.1. Conflictos ecológico-distributivos	1
1.2. Conflictos de contenido ambiental	4
1.3. La naturaleza en disputa.....	7
1.4. Relación sociedad y naturaleza	8
1.5. Nuestra visión.....	10
2. Dimensiones de los conflictos ambientales	13
2.1. Dimensión temporal.....	14
2.2. Dimensión cultural.....	15
2.3. Dimensión ambiental	17
2.4. Dimensión territorial.....	18
2.5. Dimensión económica	19
2.6. Dimensión internacional, nacional, regional y local	22
3. Actores del conflicto ambiental	23
4. Tipología de los conflictos ambientales	33
4.1. Conflictos por el modelo de desarrollo	34
4.1.1. Culto a lo silvestre.....	39
4.1.2. Ecoeficiencia.....	39
4.1.3. Justicia ambiental.....	41

4.1.4. Imperativo ambiental	42
4.1.5. El “Buen vivir o Vivir bien”	45
4.2. Decisiones de las autoridades	52
4.2.1. Caso Ley General Forestal.....	54
4.2.2. Caso Samoré, pueblo indígena U’wa	61
4.3. Declaración o sustracción de áreas protegidas.....	74
4.3.1. Sustracción de reservas forestales de la Ley 2 de 1959	76
4.3.2. Identificación de problemáticas en las reservas forestales	80
4.3.3. Condiciones para la sustracción de reservas forestales	82
4.3.4. La participación	84
4.3.5. Problemática actual.....	89
4.4. Decisiones de organismos internacionales	94
4.4.1. TLC y conocimiento tradicional	96
4.4.2. TLC y recursos naturales	99
4.4.3. TLC versus soberanía, seguridad y autonomía alimentaria	100
4.4.4. Formas de resistencia	101
4.5. Conflicto armado y fumigación de cultivos de uso ilícito	106
4.5.1. Conflictos relacionados con el territorio.....	108
4.5.2. Conflicto armado y fumigación de cultivos de uso ilícito en la SNSM	114
5. Utilidad pública e interés social de los proyectos	131
6. Reflexiones finales y conclusiones	143
6.1. Incidencia del modelo de desarrollo y las políticas públicas en los conflictos ambientales	145
6.2. Insuficientes espacios de participación efectiva de los diversos actores.....	148
6.3. La garantía del derecho fundamental a la consulta previa	151
6.4. Consulta previa desde el enfoque en derechos humanos como mecanismo de prevención de conflictos.....	152
6.5. Justicia ambiental como nueva noción de justicia.....	158
6.6. Importancia de la cosmovisión indígena como manera de superar los problemas ambientales	160

6.7. La aplicación de principios fundamentales en la solución de conflictos ambientales	161
6.8. Revaluación del concepto de utilidad pública e interés social y necesidad de conciliar intereses en juego	163
6.9. Necesidad de conformación de tribunales especializados en asuntos ambientales	164
Referencias	169

*A los pueblos indígenas de Colombia y a mis estudiantes,
que son mi inspiración.*

Agradecimientos

Un agradecimiento especial al profesor Gregorio Mesa Cuadros, quien ha sido mi maestro y amigo. Sin sus aportes y sabiduría no habría podido culminar mi tesis doctoral titulada “Oportunidades y limitaciones de la consulta previa en la prevención y solución de conflictos ambientales en territorios indígenas de Colombia”, que él dirigió. El presente texto corresponde a uno de sus resultados. Espero responder con dignidad a su amistad y a los conocimientos que aporta constantemente a mi vida.

Diversos pueblos indígenas posibilitaron esta investigación. Agradezco a todos ellos el permitirme entrar a sus territorios y compartir largas jornadas de diálogo de saberes, que siempre fluyó y fue transparente, tranquilo y profundo. Deseo, con el resultado de este trabajo, responder a la confianza y al afecto manifestados en los encuentros. De manera muy significativa debo hacer un reconocimiento a los pueblos indígenas y a sus organizaciones por su apoyo. Los miembros de la ONIC, la OPIAC, el CIT, la Oika y Camawa entre otros, aportaron elementos y saberes fundamentales para este trabajo. Muchas gracias.

De igual manera, quiero hacer un reconocimiento especial a Lina María Zuluaga, Alejandra Sáenz, Jafeth Paz, Juan Pablo Muñoz, Luz Ángela Patiño, Juan Pablo González, Iván Vargas y Santiago Martínez, por su incondicional apoyo. Agradezco los aportes y comentarios de los profesores Gloria Patricia Lopera, Érika Castro, Andrés Gómez Rey, Álvaro Henao, Johanna Cortés, Juan Claudio Arenas, Yamile Salinas, Iván Vargas Chaves, Beatriz Londoño y Jimena Sierra. Igualmente, a todas las personas expertas a las que entrevisté y que dieron sus apreciaciones en el curso de esta investigación.

Debo agradecer a las directivas de la Universidad del Rosario por permitirme, en mis labores cotidianas y en la misma investigación, sentir que

puedo aportar mi granito de arena en la construcción de un mundo mejor, en el que se valore y respete la importancia de nuestro patrimonio natural y cultural.

A mi familia, especialmente a mis tías y hermano, les agradezco por apoyarme e impulsarme tanto en los buenos como en los difíciles momentos de mi vida. Por supuesto, agradezco a Misi y Zizi Rodríguez por acompañarme en silencio (desde el escritorio de al lado) mientras trabajaba. En especial, por entender la falta de caricias y juegos en el tiempo que duró este proceso.

Aprecio y agradezco inmensamente el apoyo que quienes me rodean brindaron a esta investigación. Espero contribuir con ella a la reflexión acerca de un nuevo modo de ver el mundo y descubrir que entre todos podemos lograr una sociedad justa y equitativa, donde además se proteja el entorno y se respeten y valoren otras culturas. A todos, muchas gracias.

Siglas, acrónimos y abreviaturas

ACNUDH:	Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
Aico:	Autoridades Indígenas de Colombia.
ANLA:	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.
Asomiva:	Asociación de Mineros del Vaupés.
Asou'wa:	Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos U'wa.
Camawa:	Asociación de Autoridades Wounaan del Pacífico.
CAR:	Corporaciones Autónomas Regionales.
CCC:	Corte Constitucional Colombiana.
CDB:	Convenio de Diversidad Biológica.
CDS:	Corporación de Desarrollo Sostenible.
CE:	Consejo de Estado.
Cecoin:	Centro de Cooperación al Indígena.
Cepes:	Centro Peruano de Estudios Sociales.
Cifca:	Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México.
CIT:	Confederación Indígena Tayrona.
Claes:	Centro Latino Americano de Ecología Social.
CMMAD:	Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo.
Conip:	Consejo Nacional Indígena de Paz.
CRIC:	Consejo Regional Indígena del Cauca.
CRIMA:	Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas.
CTC:	Consejo Territorial de Cabildos.
CVC:	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
DDT:	Dicloro Difenil Tricloroetano.

DESC:	Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
DGAI:	Dirección General de Asuntos Indígenas.
DGN:	Dirección General de Negritudes.
DNP:	Departamento Nacional de Planeación.
DNUDI:	Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
DPLF:	Due Process of Law Foundation.
Ecopetrol:	Empresa Colombiana de Petróleos.
ELN:	Ejército de Liberación Nacional.
EPL:	Ejército Popular de Liberación.
FAO:	Food And Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
GIDCA:	Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales, de la Universidad Nacional de Colombia.
IAP:	Investigación-Acción Participativa.
ICFES:	Instituto Colombiano para el Fomento la Educación Superior.
Icmesa:	Industrie Chimiche Meda Società Azionaria.
Ideade:	Instituto de Estudios Ambientales.
Ideam:	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia.
IIAP:	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico.
Incoder:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
Incora:	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
Inderena:	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente.
Invemar:	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés”.
Invias:	Instituto Nacional de Vías.
IUCN:	International Union for Conservation of Nature (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza).
MADS:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
MAPP:	Misión de Apoyo al Proceso de Paz.
MAVDT:	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
MMA:	Ministerio del Medio Ambiente.

M. P.:	Magistrado Ponente.
OACNUDH:	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.
OEA:	Organización de los Estados Americanos.
OIK:	Organización Indígena Kankuama.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.
OMC:	Organización Mundial del Comercio.
OMPI:	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.
ONG:	Organización No Gubernamental.
ONIC:	Organización Nacional Indígena de Colombia.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
OPIAC:	Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana.
Oxfam:	Oxford Committee for Famine Relief.
OXY:	Occidental Petroleum Corporation.
PCN:	Proceso de Comunidades Negras.
PGN:	Procuraduría General de la Nación.
PIB:	Producto Interno Bruto.
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
Recoma:	Red Latinoamericana contra los Monocultivos de Árboles.
SIAC:	Sistema de Información Ambiental en Colombia.
Sina:	Sistema Nacional Ambiental.
Sinap:	Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
Sinchi:	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas.
SNSM:	Sierra Nevada de Santa Marta.
SC:	Sentencia de Constitucionalidad.
SU:	Sentencia de Unificación.
ST:	Sentencia de Tutela.
TLC:	Tratado de Libre Comercio.
UAESPNN:	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
UICN:	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

- UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito).
- UPME: Unidad de Planeación Minero Energética.
- WWF: World Wildlife Fund (Fondo Mundial para la Naturaleza).

Introducción

Los conflictos ambientales pueden definirse como una confrontación social, económica y política entre diferentes actores, que surgen por la existencia de diversos intereses relacionados con el uso, manejo, aprovechamiento, exploración, explotación, conservación, protección, administración o afectación de los recursos naturales y el ambiente. Es útil, en este sentido, partir resaltando una afirmación de Ángel Maya (1999a, p. 43) acerca del problema ambiental.

[...] no es solo una crisis del ser humano moderno. Durante el paleolítico, cuando era cazador, el hombre inventó armas cada vez más potentes y acorralaba con fuego a sus presas. En seiscientos millones de años que llevaba la vida, no se había visto un espectáculo igual. Visto en retrospectiva, el hombre paleolítico nos parece un estúpido primitivo. Sin embargo, era un innovador asombroso. Con él empezaron los conflictos o problemas ambientales.

Estableciendo que consideramos acertada la apreciación del profesor Ángel Maya, es necesario señalar que en los últimos años se ha presentado un escalamiento significativo de dichos conflictos, generados especialmente como consecuencia de la relación y uso insostenible que se ha tenido de la naturaleza.

Los seres humanos a través de su historia han modificado su entorno.¹ Han sido cazadores, agricultores y han pasado de ser nómadas a convertirse

¹ Por ejemplo, Reichel-Dolmatoff (1982, p. 35), haciendo referencia a los indígenas en el periodo prehispánico, señala que en aquellos tiempos los hombres que formaban bandas migratorias

en sedentarios, abandonando las zonas rurales para construir grandes centros urbanos, donde son cada vez mayores el consumo energético y la generación de desechos.

A partir de la llamada Revolución Industrial, además de los cambios sociales, se acentuó el deterioro ambiental y se hicieron evidentes las catástrofes de esa clase. En los últimos tiempos, la utilización de energía fósil ha contribuido a generar problemas ambientales tales como los gases de efecto invernadero, que han acelerado el cambio climático. Sin embargo, las más representativas alertas ambientales y la preocupación por proteger el entorno se han empezado a hacer manifiestas de forma significativa hasta hace poco tiempo.²

En ese sentido, las causas que han generado —y que continúan generando— los graves problemas ambientales, se deben más a la inadecuada intervención humana sobre la Tierra, que a ciertas actividades “naturales”. Por otra parte, las actuaciones de los seres humanos son diferenciadas y no tienen la misma intensidad en todas partes del globo. La crisis ambiental global obedece a las actuaciones de seres humanos, pero no de todos de la misma manera, pues las actuaciones varían en cuanto a la intensidad de su impacto (Mesa Cuadros, 2007, p. 152).

Esos cambios y el aumento de la población mundial, que cada vez requiere de más recursos naturales para su supervivencia, han ocasionado presión sobre los ecosistemas, disminución de especies, deterioro de los bosques y del recurso hídrico, contaminación de la atmósfera y del agua, desechos, etcétera. La actividad humana ha generado además otras formas de relacionamiento con la naturaleza, en las que aparecen nuevos intereses por el manejo, uso, distribución y administración de los recursos naturales.

eran portadores de una cultura material rudimentaria, lo que desde luego no excluye el conocimiento de tradiciones y creencias relativamente complejas, derivadas de sus orígenes asiáticos. Ellos eran cazadores y recolectores omnívoros, provistos de artefactos toscos, de cuyo empleo eficaz dependía en gran parte su supervivencia. A través de milenios estas bandas buscaron adaptarse a las más diversas condiciones físicas del medio ambiente americano y, en el curso de este largo proceso, modificaron sus herramientas, sus modos de sobrevivir, y así lentamente comenzaron a diferenciarse ciertas tradiciones culturales locales.

² Como ejemplo de ello está el caso de Carson (1964) con su publicación “La primavera silenciosa”, sobre los peligros de los agroquímicos.

Como resultado de todas estas circunstancias, se han incrementado los conflictos ambientales que responden, entre otras cosas, al modelo de desarrollo³ que impone el sistema económico imperante en la actualidad. Este tema hace parte de la presente investigación, mediante la cual se estudian las afectaciones de este tipo de confrontaciones causadas especialmente por la actividad de los seres humanos.

En el caso colombiano, los conflictos ambientales se han hecho visibles sobre todo en los últimos años por los reclamos de las comunidades afectadas y, en especial, por los pueblos indígenas. En nuestro país, caracterizado por su gran riqueza natural y cultural, el modelo de desarrollo está basado en la extracción de los recursos naturales, lo cual ha motivado la transformación y deterioro constante y creciente de los ecosistemas existentes. No en vano las últimas generaciones se han permitido ignorar los límites de la naturaleza, concibiéndola como una fuente y depósito. Los costos de esa actitud y de lo que ocurre actualmente se transfirieron al futuro, tal y como lo plantea Sachs (1996, p. 20).

Al mismo tiempo, se han acentuado problemas como la deforestación, la pérdida de la diversidad biológica y la contaminación del agua y del aire. Se encuentra, por ejemplo, que el 85 % de los sistemas productivos de Colombia se ubica en áreas vulnerables a la desertificación y que el 48 % del país es susceptible de erosión. Estos factores degradan aproximadamente 2.000 hectáreas al año en la región andina, afectando la competitividad del sector agrícola, la disponibilidad de alimentos y la calidad y cantidad de agua. Así mismo, se estima que la degradación ambiental representa pérdidas equivalentes al 3,7 % del Producto Interno Bruto —PIB— (DNP, 2011, p. 425). Todo esto ha generado mayores conflictos ambientales que han terminado por afectar los indígenas, ante los intereses por controlar sus territorios, por la adopción de decisiones que autorizan explotar los recursos naturales

³ Para Goulet (1999, pp. 21-22) el término “desarrollo” es ambiguo y ha sido utilizado en varios sentidos, entre ellos para referirse o bien a los fines de cambio social o a los medios para conseguir esos fines: a la visión de una vida mejor (más rica en lo material, más ‘moderna’ en lo institucional y tecnológicamente más eficiente) o a la serie de medios para hacer que esa visión se realice. Los medios van desde la planificación hasta las campañas de movilización, desde la ingeniería social muy amplia dirigida a cambiar valores, conductas y estructuras sociales, hasta intervenciones sectoriales de muchas clases. Además, el desarrollo es simultáneamente e inexplicablemente un asunto económico, político, social y cultural, un tema de gestión de recursos y de medio ambiente, una cuestión de civilización.

en ellos existentes o por la realización de proyectos donde se encuentran ubicados los pueblos indígenas.

Haciendo un paréntesis, en este punto es importante mencionar que para los pueblos indígenas el territorio se constituye en el lugar donde desarrollan su vida, su cultura, su economía y su propia forma o visión de desarrollo. El concepto de territorio cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera y el derecho al territorio se constituye en una garantía fundamental para la pervivencia de las culturas indígenas, como se plantea en el artículo 25 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:⁴ “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras”.

En el contexto histórico es importante tener presente que la institucionalidad ambiental colombiana, encargada de prevenir y resolver ese tipo de circunstancias, aparece en 1952 con la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura. Su misión fue: velar por el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Durante décadas, el Ministerio de Agricultura fue la institución encargada de los asuntos ambientales, especialmente con las funciones del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, Inderena (creado en 1968), y de algunas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), hasta que, por iniciativa de algunos ambientalistas, se creó una nueva institucionalidad, que hoy se conoce como Sistema Nacional Ambiental —Sina—.⁵ Esto último es el fruto de una alianza sin precedentes entre

⁴ Los territorios indígenas comprenden los espacios habitados y explotados, así como aquellos que constituyen el ámbito tradicional de todas las actividades. Es un derecho afín con las formas de relación y apropiación de la tierra y los recursos naturales, según las cosmovisiones concretas y particulares de los pueblos indígenas. El territorio reviste una marcada importancia no solo para los pueblos indígenas, sino también para quienes desean acceder a los recursos naturales que en ellos se encuentran (hídricos, forestales, genéticos, mineros, petroleros, entre otros) o para la realización de grandes proyectos de infraestructura, lo cual ha generado conflictos o confrontaciones que han terminado por ser resueltas a través de las decisiones de las altas cortes colombianas o por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁵ El Sina surge con la Ley 99 de 1993 (artículo 4), que define el sistema como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha

los ambientalistas gubernamentales y los no gubernamentales, que sumaron esfuerzos para emprender, articulados en torno a una gestión ambiental descentralizada, democrática y participativa (MMA & CVC, 2002, p. 23).

El proceso de desarrollo institucional fue la respuesta en Colombia a la crisis global, al deterioro ambiental del país y a las catástrofes que se presentaron en ese momento a nivel mundial (derrames de la Exxon-Valdez (Alaska), Erika (Francia), Prestige (España) y en el Golfo de México; accidente en Bhopal (India), Minamata (Japón), explosión de la planta nuclear en Chernóbil (Ucrania) y en Fukushima (Japón); avalancha de lodos tóxicos en el Estado de Minas Gerais (Brasil), entre otras). La apertura de la conciencia ambiental impulsó el hecho de que las organizaciones sociales reclamaran y promovieran una mayor participación, una política ambiental y un marco jurídico que permitiera resolver los conflictos que se venían presentando.

Según Leff (2007, p. 366), al tiempo que emerge esta nueva conciencia social, se magnifican los problemas ambientales y ocurren cambios globales de esa índole, que exigen nuevas formas de concertación internacional y que abren un campo a las políticas y acciones estratégicas para resolver los conflictos que surgen en torno al uso de los recursos naturales.

Los nuevos actores, que a partir de los pasados años 70 aparecen en los escenarios del conflicto, se fueron constituyendo en una sociedad civil organizada, representada en organizaciones no gubernamentales —ONG—, organizaciones comunitarias y grupos étnicos, así como en las universidades, centros de investigación y en el sector privado. Desde ese momento desempeñan un rol protagónico en el Sina y en los conflictos ambientales que buscan proteger, controlar, manejar o utilizar los recursos.

La teoría del conflicto que aquí se expone se ocupa de manera concreta de los problemas ambientales vistos de manera integral, con características particulares y donde se involucran pueblos indígenas⁶ y su derecho a la

de los principios generales ambientales, cuyo objetivo es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo sostenible. Los componentes del Sina son: los principios y orientaciones generales, la normatividad ambiental, las entidades del Estado responsables, las organizaciones comunitarias y no gubernamentales involucradas, las fuentes y recursos económicos y las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

⁶ En este texto se hará referencia al término “pueblos indígenas” como lo hace el Convenio núm. 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), ya que este reconoce la existencia de sociedades organizadas

consulta previa, que es el derecho que garantiza su participación en aquellas decisiones que puedan afectarles.

En este sentido, la consulta previa se erige como un derecho fundamental (ccc, su-039, 1997) que tienen los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, cada vez que se vaya a tomar una decisión (administrativa o legislativa) que pueda afectarles directamente o cuando se pretenda realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios.⁷ Mediante este mecanismo se busca llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento, además de hacer efectivo el deber de proteger la integridad cultural, social y económica,⁸ garantizando el derecho a la participación de estas colectividades.⁹

Cabe destacar que si no es posible encontrar una salida adecuada en esta clase de conflictos ambientales que involucran proyectos o decisiones ambientales, todos perdemos (incluida la naturaleza) y cuando se consigue una solución, en cambio, todos ganamos.¹⁰ Al abordar los conflictos

con identidad propia, en lugar de simples agrupaciones de individuos que comparten algunas características raciales o culturales. Cuando en el texto se hace referencia a grupos étnicos o pueblos étnicos debe entenderse que nos estamos refiriendo a los pueblos indígenas, afrocolombianos, negros, raizales, palenqueros y rom o gitanos a quienes cobija el derecho a la consulta previa. Lo anterior sin desconocer que los conflictos ambientales afectan también a otras comunidades como las campesinas, los pescadores, etc.

⁷ Según el Convenio núm. 169 (artículos 6 y 7) de la OIT (2007), el Estado colombiano tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Dichas consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o de lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

⁸ En Colombia, la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas, se debe efectuar sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades (parágrafo del artículo 330 de la Constitución Política de Colombia).

⁹ La consulta previa se fundamenta en el derecho que tienen los pueblos indígenas de decidir sus propias prioridades en lo que concierne al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, la consulta previa se soporta en el derecho de dichos pueblos a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional, susceptibles de afectarles directamente (artículo 7 del Convenio núm. 169).

¹⁰ En este mismo sentido se pronuncia el profesor Fontaine (2007, p. 29), quien señala que algunos se inspiran en la teoría de los juegos para evaluar la probabilidad que tienen los actores de colaborar,

ambientales en territorios indígenas se analizan situaciones reales, donde no es posible hablar de pautas generales de comportamiento que nos permitan decir que hay normas o que hay un modelo que refleje a la perfección la realidad. El conflicto ambiental es singular y contiene unas características especiales sobre las que profundizaremos en este libro.

Es pertinente mencionar que las pretensiones de este trabajo excluyen estudiar los daños ambientales como una expresión de la internalización de las externalidades, según se propone en el estudio de la Economía Ambiental. Tiene más bien el apoyo de la valoración de las comunidades, en especial, de los pueblos indígenas, sobre la naturaleza y sus territorios, que incluye en su análisis las culturas y las cosmovisiones (es decir, la manera de ver e interpretar el mundo), sus usos, sus costumbres y sus propias visiones del desarrollo.

El presente texto se construyó desde el enfoque de los Derechos Humanos, es decir, en un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano, que desde el punto de vista normativo se basa en las normas internacionales de esos derechos y desde el punto de vista operacional se orienta a su promoción y protección (sin desconocer que las tendencias actuales hablan de derechos dirigidos a proteger tanto a las personas como a la naturaleza).¹¹ Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso (ACNUDH, 2006, p. 15).

En consecuencia, se analizan los derechos de los pueblos indígenas vulnerados de una u otra forma en los casos generadores de conflictos ambientales. En especial, se profundiza en su relación con la consulta previa, dado que este derecho fundamental se constituye en un elemento preponderante para prevenir y dar solución a los conflictos ambientales en los territorios de los pueblos indígenas.

y reducen, por lo tanto, los conflictos socio-ambientales a un esquema de juego de suma nula o ganador/ganador. Sin descartar esta opción teórica, consideramos que los modelos de cooperación del “dilema del prisionero” y la teoría de la negociación de la escuela de Harvard son de un interés muy limitado para nuestro tema, debido a la complejidad de las modalidades de alianzas y oposición que caracterizan los conflictos socio-ambientales.

¹¹ Para un debate más amplio, véanse: Mesa Cuadros (2007), Ávila Santamaría (2011) y Murcia Riaño (2012). Adicionalmente, deben tenerse en cuenta las constituciones políticas boliviana y ecuatoriana.

En este contexto, además se destaca en esta investigación el hecho de que los pueblos indígenas desempeñan un papel fundamental en la ordenación del ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Razón por la cual el Estado debe reconocer y apoyar su identidad, cultura e intereses, y al mismo tiempo hacer posible su participación efectiva en el desarrollo del país. Eso es contrario a lo que ha ocurrido hasta ahora, pues los conocimientos, experiencias y prácticas de manejo propios de los pueblos indígenas no han sido reconocidos, como tampoco el tipo de desarrollo que ellos desean. Pero también ocurre que además de no reconocerlos, se implementan prácticas contrarias a sus cosmovisiones, vulnerando sus derechos.

Dicho en forma más amplia, en la perspectiva del modelo actual de desarrollo proliferan actividades que generan impactos o afectaciones contrarios a la visión de los pueblos indígenas sobre lo que es apropiado hacer en sus territorios. Por eso se generan disputas, pues, para estas culturas, el denominado “desarrollo” no se mide por el factor económico, sino que está asociado con el uso de los recursos y del territorio desde una visión sacra al considerarlo “la madre de la tierra”.

En los últimos años, en Colombia se han incrementado los conflictos entre los pueblos indígenas por una parte y, las empresas y el Estado por otra, debido a la ejecución de proyectos de infraestructura o a la utilización de recursos naturales en sus territorios. Esa clase de confrontaciones se conoce como “conflictos ambientales”, que también se dan con otros sectores sociales.

En particular, el interés de esta investigación se relaciona con el hecho de que el desarrollo institucional del Estado coincide con el avance de esos megaproyectos, especialmente ejecutados en territorios étnicos sin el cumplimiento de la consulta previa o al hecho de que muchas veces no hay coherencia entre las políticas públicas, la normativa y la gestión que desarrolla el Estado al presentarse decisiones de las autoridades gubernamentales. Especialmente cuando se expide una norma o un acto administrativo (como una licencia o permiso ambiental) que obedece al despliegue de inversiones que son resultado de la globalización que se impone en el país, en las cuales los pueblos indígenas no pueden incidir porque no se permite su participación o no se efectúa la consulta previa.

En el marco de los procesos de participación y de consulta previa, los indígenas han tenido que enfrentarse, en las últimas décadas, a los intereses

de otros actores por utilizar sus territorios, sus recursos naturales, la comercialización de su arte, el aprovechamiento de sus conocimientos tradicionales y su experiencia en cuanto a la agricultura y la ordenación del ambiente (ONU, 1998, p. 3). Por otra parte, también de esa manera han podido enterarse de los intereses que existen en sus territorios y defender sus derechos.

Sin embargo, falta conocer a profundidad lo que ocurre con esos conflictos y, si es preciso, superar la carencia de análisis que hay al respecto, para que pueda establecerse el potencial que poseen los derechos en la prevención y solución de los conflictos. Específicamente, se requiere establecer las causas de los conflictos, sus características y los medios de solución que hasta hoy se han propuesto.

Los procesos de participación y consulta proporcionan herramientas de análisis para entender la compleja realidad de los conflictos ambientales, pues muestran, mediante los planteamientos de los pueblos indígenas, el contenido y los efectos del modelo de desarrollo extractivista en sus territorios y formas de vida. Actualmente, hay un incremento en la construcción de diversas obras de infraestructura y en el desarrollo de proyectos en territorios indígenas, como los mineros, que generan impactos sociales, económicos, culturales y desequilibrio ambiental, como consecuencia de la contaminación atmosférica, de los suelos y del agua, debido a los vertimientos que van especialmente a los ríos y a los residuos que resultan de dicha actividad. Todo esto termina en enfrentamientos, demandas y, por supuesto, en conflictos ambientales que inciden en los procesos comunitarios, en las dinámicas y manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, vulnerando además sus derechos.

Por eso, una evaluación de esos procesos puede brindar elementos que aporten a la solución de esos conflictos y permitan allanar el camino para armonizar el ejercicio de los derechos a la identidad, a la cultura, al territorio, al desarrollo social y a la consulta previa, como estrategia de prevención y solución de los mismos.

Por su naturaleza, los procesos de participación y la consulta previa deben adelantarse en medio de las dificultades propias de las decisiones que se toman con respecto a los territorios indígenas, especialmente con ocasión de los proyectos que requieren de autorizaciones para implementarse. En estos casos la consulta previa, como espacio de participación en asuntos ambientales, carece de un enfoque que incluya aspectos culturales, jurídicos

y ambientales que posibiliten alternativas de prevención y solución de los conflictos en territorios indígenas.

Ese enfoque denominado “integral”, implica, sobre todo: establecer mediante el diálogo el respeto a las formas de ver el mundo y el desarrollo propias de los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos; garantizar sus derechos al territorio, a la autonomía, a los recursos naturales y a la participación. A su vez, el tratamiento que contempla aspectos económicos destaca otros de igual o mayor importancia, como las formas de vida y de gobierno de los pueblos indígenas, igual que su concepción de los territorios, donde ellos reproducen la cultura y donde se encuentran sus sitios sagrados.

Antes de ahondar sobre el tema, consideramos pertinente mencionar que el presente documento corresponde a uno de los capítulos de la tesis doctoral titulada “Oportunidades y limitaciones de la consulta previa en la prevención y solución de conflictos ambientales en territorios indígenas de Colombia”,¹² el cual ha sido actualizado. De esta manera, partimos por señalar que consideramos que cuando la consulta previa se efectúa de acuerdo con un enfoque integral se convierte en un instrumento efectivo de protección étnica, social, cultural, económica y ambiental de los pueblos indígenas, y en un escenario de prevención y solución de los conflictos ambientales que se suscitan en los territorios colectivos de dichos pueblos. En consecuencia, precaver los conflictos se constituye en la esencia de la política y la gestión ambiental participativa.

En este sentido, pretendemos identificar y estudiar los casos de conflictos ambientales en territorios indígenas que involucran la realización de la consulta previa, que permitirán recoger elementos para establecer cómo se ha desarrollado en nuestro país.

Es así que, para el desarrollo del proyecto se pretendió identificar una tipología de conflictos ambientales en los territorios indígenas de Colombia. Para este efecto, se tomaron casos que hacen visibles las causas estructurales de la tipología presentada en la Esquema 5, pues se inició señalando que las diversas formas de entender la naturaleza cubren una amplia gama de posibilidades que, por sus diferencias, generan conflictos ambientales.

¹² Como fruto de este trabajo se han publicado los siguientes textos: “De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia” (2014) y “Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia. Luchas, contenido y relaciones” (2015).

De esta forma, se evidencia un enfoque de los conflictos que parte de concebir la naturaleza como una canasta de donde se pueden obtener los recursos naturales, hasta interpretarla como un capital natural, es decir, se le otorga un valor a la misma: “El ambiente está a disposición del ser humano¹³ y su tarea es ‘conquistar’ y ‘civilizar’ para volverlo productivo. Es una naturaleza al servicio del ser humano y de un desarrollo restringido al aprovechamiento material y el crecimiento económico” (Gudynas, 2004, p. 30). Tal enfoque es opuesto a los de los casos analizados en territorios indígenas, en los que la naturaleza es sagrada y existen límites culturales y éticos que llevan a promover su protección.

Así las cosas, este texto utilizó varios recursos metodológicos, como la Investigación Acción Participativa —IAP—, además de la realización de talleres y cartografía social,¹⁴ que permitió obtener y compartir información.¹⁵ Esteva (1996, pp. 60-61) resalta que desde la IAP se puede evitar que la participación sea en sí misma un ‘truco manipulatorio’ para involucrar a la gente en la lucha para obtener lo que los poderosos quieren imponer, lo que se constituye en una alternativa para que, desde lo propio, se pueda lograr un “desarrollo participativo” y así evitar las exclusiones practicadas en nombre del desarrollo. De esta forma, con la metodología IAP se pretendió fortalecer la capacidad de respuesta de los pueblos indígenas frente a los conflictos ambientales y la consulta previa, vistos desde sus propias concepciones e intereses.

Es importante mencionar que en el curso del trabajo se utilizaron diversos aspectos metodológicos que posibilitaron identificar los conflictos ambientales con los mismos pueblos indígenas, teniendo en cuenta sus

¹³ Esta es una mirada eminentemente antropocentrista que no se percibe en los pueblos indígenas, pero que consideramos necesario referenciar en este trabajo.

¹⁴ La cartografía de los conflictos ambientales es una metodología que permite, especialmente a las comunidades y pueblos, reconocer y generar conocimiento de su territorio y formular acciones con perspectiva para superar los momentos coyunturales de los conflictos ambientales. Es entendida en su forma pura como la ciencia que estudia los procedimientos en obtención de datos sobre el trazado del territorio, para su posterior representación técnica o científica (Mesa Cuadros, Ortega Guerrero, Choachí González, Quesada Tovar & Sánchez Supelano, 2015).

¹⁵ La IAP es inspirada en el trabajo del profesor Fals Borda (1991, p. 9) y por ello el proyecto de investigación posibilitó como estrategia la participación de todos los actores involucrados, con el fin de afianzar el diálogo y la concertación entre las partes y permitir el empoderamiento de las comunidades, en nuestro caso específico, de los pueblos indígenas.

propias cosmovisiones y culturas. Para ello se incluyó, entre otros marcos, la propuesta de educación ambiental del Programa Internacional de Educación Ambiental UNESCO —PNUMA—, elaborado por Richard Quétel y Chistian Souchon (1994). De esta forma, el enfoque educativo y pedagógico partió por señalar que el proceso educativo y el acceso a la información son fundamentales en la prevención y la solución de conflictos ambientales.

Para este trabajo se analizaron alrededor de 150 casos. Con el fin de efectuar su estudio se creó una herramienta para el análisis de los conflictos ambientales, buscando adelantar la identificación cronológica de los hechos, su proceso de desarrollo y la solución planteada. Se presentan a continuación los casos más relevantes.

En esta obra se propone la manera en que la consulta puede constituirse en un escenario de diálogo intercultural en condiciones de igualdad y equidad. En consecuencia, desde un enfoque integral que incluye aspectos culturales, jurídicos y ambientales, se considera viable la garantía del derecho a la consulta previa en territorios indígenas, no obstante las dificultades que se han presentado en su ejercicio.

A lo largo de este trabajo se analizan los conflictos ambientales ocurridos en nuestro país a partir de 1991, año en el que la Constitución Política se llenó con un contenido pluriétnico, multicultural y ambiental, donde se reconoce el derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano y se establece la participación como un elemento fundamental para la gestión ambiental (artículos 7, 8, 79 y 80¹⁶).

La delimitación temporal de la investigación (1991 a 2012¹⁷) obedece al hecho de que en el año 91 se consagró la Carta Política que hoy rige el país y, en ella, un concepto amplio del ambiente, conformado tanto por un elemento natural como por un elemento cultural. La visión que alentó ese espíritu es holística,¹⁸ porque reconoce la naturaleza de manera integral

¹⁶ Para una ampliación del debate se sugiere ver: Amaya Navas (2001, 2002, 2003 y 2010), González Villa (2002 y 2006) & Rodas Monsalve (1995).

¹⁷ Sin embargo, se trató de actualizar la información en los casos donde se presentaron hechos relevantes en fechas posteriores a la de este trabajo.

¹⁸ Este enfoque se encuentra inspirado en: 1. el trabajo de Edgar Morín, para quien la ambición del pensamiento complejo es rendir cuenta de las articulaciones entre dominios disciplinarios quebrados por el pensamiento disgregados. En este sentido el pensamiento complejo aspira al conocimiento multidimensional y está animado por una tensión permanente entre la aspiración a un saber

e interdependiente de la tierra, noción reforzada y corroborada en 1992, en la Conferencia de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo. En esta Conferencia se estimó necesario alcanzar acuerdos internacionales en los que se respetaran los intereses de todos y se protegiera la integridad del sistema ambiental en el marco del desarrollo mundial.

Previamente, mediante la Ley 21 de 1991, el Estado colombiano suscribió un instrumento internacional de protección de pueblos indígenas, que establece el derecho a la consulta previa (Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo, OIT). Ese paso respondió al hecho de que “la estructura de las sociedades modernas se está viendo crecientemente afectada por el fenómeno de la multiculturalidad, algo que plantea nuevos conflictos y cuestiones en la medida en que las minorías étnicas y nacionales piden que se reconozca y se apoye su identidad cultural” (Kymlicka, 1996, contraportada).

Dado que las zonas donde habitan los pueblos indígenas son los lugares en los que se ha podido establecer que se han protegido de mejor manera los ecosistemas y se han conservado los recursos, se analiza y sintetiza la importancia que para estos pueblos tienen el territorio y las implicaciones de adelantar en él proyectos o actividades de exploración y explotación de los recursos naturales.

Las regiones con mayor diversidad biológica y cultural de Colombia, como el Chocó Biogeográfico y la Amazonia, son los territorios o hábitats tradicionales de los pueblos indígenas, razón por la cual los agentes del modelo de desarrollo miran hacia ellos con el interés de explotarlos, poniendo en permanente riesgo sus culturas y derechos. Estas son las áreas de mayor pobreza del país, una cruel realidad que nos permite seguir a Acosta (2009, p. 11) cuando dice: “somos pobres, porque somos ricos en recursos naturales”, situación que por supuesto vulnera los derechos de dichas colectividades.

En este estudio se analizarán los conflictos ambientales señalando el significado, la dimensión, los actores que tienen que ver con los mismos,

no parcelado, no dividido, no reduccionista, y el reconocimiento de lo inacabado e incompleto de todo conocimiento (Morín, 1994, p. 23). 2. En las enseñanzas que recibí del profesor Julio Carrizosa Umaña, mi gran maestro, quien en su cátedra me enseñó a mirar este tipo de temas desde un enfoque diferente al jurídico. Tuve la oportunidad de compartir su cátedra en la Universidad Nacional de Colombia y siempre estaré agradecida por su trabajo y reconoceré que ha influido en la labor que realizo actualmente.

además de una tipología de conflictos lograda a través de los diferentes talleres, indagaciones y visitas de campo efectuadas en el desarrollo de la investigación. Para asumir esta temática se requiere, como lo plantea el profesor Carrizosa Umaña (1992, p. 9), contar con una visión ambiental que permita intuir la complejidad que alberga y de la que el verdadero ambientalista no puede aislarse ni hacer caso omiso de la injusticia, la mentira o la fealdad y mucho menos del caos que produce la catástrofe del sistema en que vive. Con el fin de demostrar hechos concretos que permitan la identificación de las principales causas de los conflictos ambientales en Colombia, se efectúa un análisis casuístico a través del cual se ilustran los principales casos en los cuales se han presentado confrontaciones, estableciendo cuáles han sido los intereses que se han reconocido en los procesos, dónde se ha dado movilización por parte de las comunidades étnicas y cuándo los mismos hechos han terminado por judicializarse, dejando en manos de un tercero su solución.

Dado que en desarrollo del escrito del proyecto era imposible profundizar en cada uno de los casos fue necesaria la escogencia de los hechos más representativos, a efectos de caracterizar los determinantes que permitirían, posteriormente, sustentar la tipología de conflictos ambientales propuesta. En esta fase se tuvieron en cuenta como criterios aquellas circunstancias que representaban para los pueblos indígenas experiencias positivas (como el caso U'wa y el de la Ley General Forestal), mayor movilización (como la consulta popular por el Tratado de Libre Comercio) o impactos ambientales significativos (como las fumigaciones de cultivos de uso ilícito).

Para iniciar el abordaje de los conflictos ambientales en territorios indígenas, debemos señalar que estos serán asumidos en una época de gran trascendencia en lo que tiene que ver con el reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos, no solamente en Colombia sino también en otros países. Por eso, planteamos que el estudio hace referencia a los conflictos ambientales en la era del multiculturalismo.

El multiculturalismo como teoría y filosofía es una respuesta y una reacción a la manera de aproximarse al mundo desde una perspectiva exclusivista y monista, en la que se ignoran cosmovisiones de la sociedad y de los seres humanos diferentes a la visión considerada Occidental. Su efecto

en el plano jurídico es el reconocimiento¹⁹ de la diversidad étnica y cultural, que implica una ruptura con el monismo jurídico tradicional que caracterizó el derecho hasta comienzos de la década de los ochenta.

Desde ese enfoque, a partir de la Constitución Política consagrada en 1991, se habla de un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, donde se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. De esta forma, como lo plantea el profesor Bonilla Maldonado (2006, p. 107), asuntos como los poderes legales y políticos concretos que deben tener las minorías culturales, las formas en que deben resolverse los conflictos de jurisdicción entre las minorías y las mayorías, y las reglas e instituciones que deben guiar la relación entre las autoridades nacionales y las minorías culturales no son discutidas por los filósofos políticos del multiculturalismo. Mientras la teoría multicultural busca solucionar problemas abstractos de manera abstracta, la práctica constitucional intenta solucionar problemas concretos de manera concreta según este autor.

Por su parte, el profesor Borrero García (2009, p. 68) plantea que los estudiosos colombianos tienen una especie de acuerdo teórico sobre el sentido de los términos ‘multiculturalismo’ e ‘interculturalismo’. Resalta que el primero alude a una integración de culturas subordinadas a una cultura hegemónica o mayoritaria y, el segundo, representa los esfuerzos por lograr la integración horizontal o mutuamente respetuosa entre culturas diversas, sin atender asuntos como mayorías o minorías. La interculturalidad tendría que ver con el respeto de la autonomía de las formas de derecho propio de cada cultura.

Bajo este enfoque, tres razones fundamentan la delimitación del periodo de investigación (1991 a 2012): 1. Por la ratificación del Convenio 169 de la OIT mediante la Ley 21 de 1991; 2. por la promulgación de la Constitución Política de Colombia y 3. por los cambios económicos acaecidos a partir de la década del noventa, como se presentará a continuación.

¹⁹ Las exigencias de reconocimiento de la diferencia alimentan las luchas de grupos que se movilizan bajo las banderas de la nacionalidad, la étnica, la raza, el género y la sexualidad. Según Fraser (1997, p. 17) la identidad de grupo sustituye a los intereses de clase como mecanismo principal de movilización política. A la vez, el reconocimiento cultural desplaza a la distribución socioeconómica como remedio a la injusticia y objetivo de la lucha política.

En primer lugar, como se mencionó anteriormente, la delimitación tiene que ver con el hecho de considerar que los conflictos ambientales deben analizarse relacionados con el derecho a la consulta previa, cuya incursión normativa en nuestro ordenamiento jurídico se produce en 1991 con la ratificación del Convenio número 169 de la OIT (2007). Este instrumento internacional hace parte del bloque de constitucionalidad²⁰ y se orienta a garantizar este derecho fundamental de los pueblos indígenas. La consulta previa busca que se llegue a un acuerdo o al consentimiento y, de esta manera, proteger su integridad cultural, social y económica además de garantizar el derecho a la participación.

Lo anterior no significa desconocer que hace mucho tiempo existe este tipo de conflictos en territorios indígenas, como lo ha planteado el profesor Palacio (1998, pp. 4-6), para quien la disputa por la naturaleza tiene una larga historia, ya que la lucha por el control de los recursos es casi tan antigua como la sociedad misma. Sin embargo, el conflicto ambiental en Colombia estaba “olvidado”²¹ frente al conflicto social, pero ante la crisis ambiental de los últimos tiempos tenemos la obligación de volver a pensar en una problematización entre naturaleza y sociedad.

Es importante tener presente, aunque no sea objeto de este estudio, que en América, desde la época de la Colonia, los españoles comenzaron a explotar recursos naturales, especialmente mediante la extracción del oro, uno de los motores de la expansión y de la ocupación del suelo. Colmenares (1982, p. 236) asegura que, en esos años, la explotación de metales preciosos se impuso en América por una necesidad de las economías europeas. Después de una crisis compleja cuyos orígenes coinciden con graves problemas demográficos que condujeron a la disminución de las rentas señoriales, es decir, al debilitamiento del sistema feudal, algunas economías en Europa experimentaron un proceso de expansión, sobre todo en el sector manufacturero, para el que necesitaban acumulación de capital, requerimiento

²⁰ La teoría del bloque de constitucionalidad tal y como ha sido recibida en Colombia, propone, en pocas palabras, que el derecho constitucional no se agota en la literalidad del texto constitucional. Según esta doctrina, el derecho constitucional incluye, entre otras cosas, las disposiciones —y reglas adscritas— del derecho internacional de los derechos humanos cuando quiera que estas se encuentren contenidas en tratados internacionales ratificados por Colombia (Botero Marino, 2003, p. 55).

²¹ Solo hasta los últimos años se hace referencia a este tipo de conflictos, ya que primaban los análisis del conflicto armado y las confrontaciones relacionadas con el tema de propiedad de la tierra.

cubierto por el oro de América. Sumado a esto, el régimen colonial, las epidemias, la guerra, el desplazamiento de la población y la desarticulación de los territorios y sistemas económicos y sociales provocaron una verdadera catástrofe social (Pineda Camacho, 1995, p. 5). Lo anterior quiere decir que los conflictos sociales terminan con el tiempo por incidir en el uso de los recursos naturales y en la generación de confrontaciones ambientales que han persistido en el tiempo, manifestándose con mayor fuerza en los últimos años.

En segundo lugar, la delimitación temporal de la investigación tiene que ver con que desde 1991 el país cuenta con una nueva Constitución Política que, como se mencionó, define a Colombia como un Estado Social de Derecho, lo que significa que su principal objetivo es garantizar una existencia digna para todos. Este precepto, en últimas, implica que el Estado debe avalar el bienestar social de los ciudadanos, mediante el aseguramiento de una situación social, cultural, ambiental y económica adecuada. La Carta Política también establece unos derechos y unos deberes tanto para el Estado como para los particulares, mediante los cuales pretende, además de proteger la diversidad étnica y cultural, conservar el ambiente y una calidad de vida adecuada para los ciudadanos (artículos 7, 8, 63, 79, 80 y 95.8).

No obstante lo anterior, el multiculturalismo como principio constitucional fue concomitante con profundas reformas del Estado en materia de globalización, que condujeron a la flexibilización de los mercados, mayor apertura económica, ingreso de transnacionales y acomodamiento de los ordenamientos jurídicos a los presupuestos del neoliberalismo. Lo anterior implica contrastes e inconsistencias, porque al tiempo que se adoptaron y ofrecieron garantías para los derechos indígenas, se impulsaron “políticas que [permitieron] nuevas formas de despojo territorial como no se había dado desde el siglo XIX” (Santos, 2010, p. 13). Esta tensión subyacente en la Constitución Política de Colombia es uno de los factores generadores de los conflictos ambientales en su versión contemporánea.

En tercer lugar, la delimitación temporal de la investigación obedece a que en los años noventa, al tenor de las políticas neoliberales, se promovieron cambios económicos importantes que originaron un incremento de este tipo de confrontaciones. Esos cambios fueron: la apertura económica, la creación de incentivos para la inversión extranjera y el incremento de los

proyectos. Ambas terminaron por demandar una mayor cantidad de recursos naturales y, por ende, generaron problemas ambientales.

Una vez presentados estos antecedentes, que son un insumo para el análisis siguiente, procederemos a establecer la forma en que los conflictos ambientales se han presentado en nuestro país. Este estudio apunta a su análisis desde una visión que posibilite una gestión ambiental incluyente, en la que en conjunto con la institucionalidad se establezcan estrategias para la prevención y solución de los mismos y se contribuya de manera reflexiva a la consolidación del Estado Ambiental de Derecho propuesto por el profesor Gregorio Mesa, como lo referiremos más adelante.

Como se ha planteado, el presente texto parte de establecer qué se entiende por conflictos ambientales, su dimensión, los actores involucrados y una tipología con la que se definen las causas de los mismos. En la actualidad, hay diversas preocupaciones relacionadas con el deterioro del entorno y con la disminución o afectación de los recursos. Ellas se evidencian en la multiplicidad de problemas afrontados tanto en el ámbito mundial como en el local, regional o nacional. La situación llega a ser relevante y amerita la adopción de acciones urgentes, dado que, según el Atlas Global de Justicia Ambiental, promovido por el profesor Joan Martínez Alier, son miles los conflictos que afectan a muchos países y estos están fundamentalmente generados por la creciente demanda de energía y recursos naturales, donde los más afectados son los más desfavorecidos. Para este investigador, las comunidades que reciben mayor impacto de los conflictos ecológicos son pobres, a menudo indígenas, y no tienen poder político para acceder a la justicia ambiental y a los sistemas de salud (BBC, 2014).²²

De esta forma, los inconvenientes planteados son inherentes a la vida en sociedad y los conflictos ambientales se relacionan específicamente con el uso y manejo de los recursos naturales y del entorno. Lo primero que se observa en estos casos, es la presencia de diversas visiones, bien sea por la ejecución de proyectos, por el acceso, la utilización o la calidad de los recursos

²² El Atlas Global de Justicia Ambiental fue creado con la colaboración de activistas y académicos, el inventario de casos medioambientales permite a los usuarios buscar y visualizar los conflictos por tipo de material (ya sea minerales, hidrocarburos, agua o desechos nucleares), compañías involucradas y países. El mismo destaca que en América Latina el mayor número de casos documentados se distribuyen entre Colombia (72), Brasil (58), Ecuador (48), Argentina (32), Perú (31) y Chile (30) (BBC, 2014).

naturales o por la toma de decisiones en materia ambiental. Cada actor tiene una posición específica en una determinada coyuntura y puede ir desde un interés de conservación o protección de ecosistemas y especies, hasta la búsqueda de resultados económicos o de defensa de la identidad cultural, la autonomía y al poder, entre otros (Borel, Girot & Fonseca, 1999, p. 19-20).

Generalmente los conflictos ambientales se caracterizan por una baja participación, por la falta de información y porque los mismos tienen que ver con las condiciones de vida de un grupo de personas con diversos intereses culturales, económicos, políticos y ambientales, ya que el ambiente no existe como esfera separada de las acciones, ambiciones y necesidades humanas, como lo plantea Gro Harlem Brundtland en el documento “Nuestro Futuro Común” de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (CMMAD, 1988, p. 8).

En especial, dichos conflictos son el resultado de un modelo de desarrollo que promueve el uso intensivo de los recursos y del ambiente. En esa carrera, se han generado problemas ambientales, entre los cuales podemos destacar: la contaminación del recurso hídrico, del suelo y de la atmósfera; el calentamiento global como consecuencia del efecto invernadero; el deterioro de la capa de ozono y la disminución de recursos naturales como el agua y los bosques húmedos tropicales, entre otros temas que serán abordados más adelante en este documento.²³ Uno de los argumentos más fuertes para

²³ Adicionalmente, las actividades del hombre han generado desastres ambientales, los cuales han dado origen a los movimientos ambientalistas que buscan la protección del ambiente y de los recursos naturales. Entre ellos podemos destacar: los vertimientos realizados en Minamata entre 1932 y 1968 por la empresa Corporación Chisso en Minamata (Japón); los vertimientos generados por la Armada y por la fábrica química Hooker Chemical Company en el llamado Love Canal en las Cataratas del Niágara (USA), entre los años 40 y 50 del siglo anterior; la explosión acaecida en Seveso (Italia) el 10 de julio de 1976 en la industria química Meda (Icmesa), al estallar una válvula de seguridad que liberó una nube de dioxina y puso en riesgo a la población, la cual debió ser evacuada de la ciudad; el accidente de la empresa Union Carbide en Bhopal (India) ocurrida en 1984, que ocasionó la muerte y posterior afectación de miles de personas; las explosiones de los reactores nucleares en Chernobil (Ucrania) en 1986 y el accidente nuclear acontecido en 2011 en Fukushima (Japón). También están los derrames en zonas marinas: Exxon Valdez (Alaska) en 1989; buque petrolero Erika (Canal de la Mancha, Francia) en 1999; buque Jessica (archipiélago Galápagos) en 2001; buque Prestige, (España) en 2002 y la catástrofe acontecida en 2010 (Golfo de México) por el derrame en la Plataforma Petrolífera Deepwater Horizon. Todos estos hechos han afectado la salud de la población, han contaminado y han ocasionado la disminución de la diversidad biológica de las zonas donde han acontecido (Rodríguez, 2007b).

promover el crecimiento económico²⁴ está enfocado en superar la pobreza, considerada como una de las causas fundamentales del deterioro del sistema natural planetario.²⁵

Para Colombia esta problemática es relevante dado que el tema ambiental y la conservación de la diversidad biológica son fundamentales, en vista que, conforme al Sistema de Información Ambiental —SIAC²⁶—, es el primer país del mundo en diversidad de aves y orquídeas; el segundo en diversidad de plantas, anfibios, peces, dulceacuícolas y mariposas; el tercero en diversidad de reptiles y palmas y es el cuarto en diversidad de mamíferos. Adicionalmente, porque posee el mayor número de ecosistemas representados en un mismo país, así como 1.600 lagos, lagunas y humedales. Colombia tiene en total 27.746 hectáreas en producción, certificadas en la conservación de los ecosistemas, la protección de la vida silvestre y la preservación de recursos hídricos, ocupando el tercer lugar del mundo después de Costa Rica y Brasil.²⁷ Es relevante este tema, en la medida en que nuestro país ocupa el 0,22 % de la superficie terrestre y alberga cerca del 10 % de las especies conocidas actualmente, lo que lo cataloga, a nivel mundial, como territorio megadiverso, dentro del grupo de los 14 países que alberga el mayor índice de biodiversidad en la tierra. A esta alta diversidad biológica subyacen factores geográficos, climáticos, ecológicos y evolutivos, cuya interacción resulta en un mosaico complejo de patrones de ecosistemas, especies y procesos (MADS & UNDP, 2014).

²⁴ Para Esteva (1996, p. 67) los promotores del desarrollo redujeron este concepto al crecimiento económico. Para ellos, el desarrollo consistía simplemente en el crecimiento del ingreso por persona en las áreas económicamente subdesarrolladas.

²⁵ Precisamente el primer objetivo de desarrollo del milenio establecido por Naciones Unidas para el 2015 es erradicar la pobreza extrema y el hambre (ONU, 2007b).

²⁶ Para profundizar ver: Sistema de Información Ambiental en Colombia www.siac.gov.co. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2016.

²⁷ Haciendo eco a lo planteado por el profesor Acosta (2009, p. 10), “la maldición de la abundancia”, metáfora para forzar la discusión sobre la contradicción que se presenta cuando la riqueza natural de una nación se convierte en una sentencia que la condena históricamente a exportar materias primas y las condiciones que se presentan son perversas, ya que a la postre el conjunto social se empobrece, los derechos fundamentales de las comunidades son atropellados, la naturaleza es depredada, los ingresos generados no dinamizan la economía nacional, la violencia y la voracidad se institucionalizan, el autoritarismo gana terreno y se mina la democracia.

Bajo este panorama, para profundizar en el estudio de los conflictos ambientales es necesario comprender las implicaciones que tiene el crecimiento económico y su relación con el manejo y uso de los recursos naturales, estableciendo los impactos que los mismos puedan ocasionar.

Los conflictos ambientales han generado, como se presentará más adelante, inquietud por las implicaciones sociales, ecológicas, culturales y económicas que representan, tanto para el sector público como para el sector privado y para las comunidades que vienen siendo afectadas directamente por los mismos. Muchas de estas confrontaciones se evidencian en la toma de decisiones que afectan los territorios y los pueblos indígenas, en cuyo caso debe efectuarse la consulta previa y obtenerse el consentimiento libre, previo e informado.

Para finalizar debemos señalar que el presente documento de investigación es resultado de una labor de larga data, que ha venido rondando la mente de la autora desde el momento en el que adelantó sus estudios de Especialización en Derecho Ambiental en la Universidad del Rosario, pues en desarrollo de uno de los trabajos debió analizar lo que en ese momento (1996) estaba aconteciendo con la exploración petrolera en territorio de los U'was (uno de los casos que se analizan en esta investigación). Este fue el primer acercamiento hacia estas temáticas desde un enfoque integral de derechos, desde el cual es posible establecer cómo diversos pueblos indígenas se enfrentan a los gobiernos y a los dueños de los proyectos en defensa de sus derechos, de su identidad cultural y de sus territorios.

1. Concepto de conflicto ambiental

En términos generales, el conflicto es una forma de interacción de individuos, grupos, organizaciones y colectividades que implica enfrentamientos, ya sea por el acceso a recursos escasos, por su uso o por su distribución. Entraña un antagonismo o una rivalidad que se genera cuando hay pugna de intereses, por eso los conflictos ambientales están referidos al entorno, a los ecosistemas y a los recursos naturales.

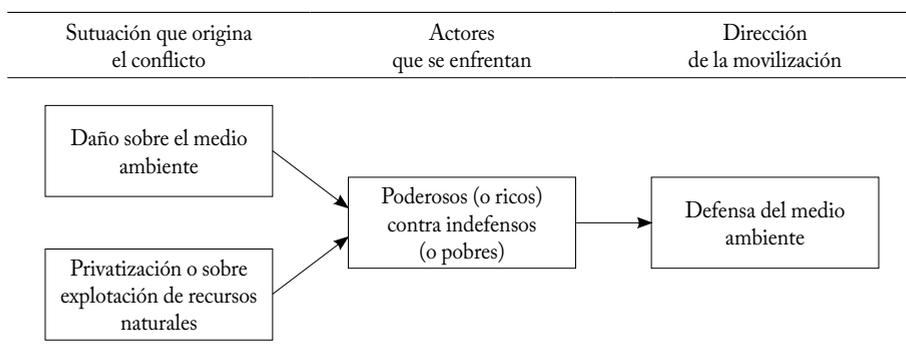
Este concepto se ha transformado en el tiempo, como analizaremos a continuación. La conclusión de lo sucedido durante el siglo xx es que las formas de intervención sobre el territorio, generaron conflictos ambientales que han caracterizado la relación entre la sociedad, la naturaleza y la economía, los cuales se profundizan y se vuelven cada vez más complejos. Esas formas siguen igualmente transformando el paisaje y las posibilidades de vida de las sociedades rurales que habitan los territorios (Ortiz Guerrero, Pérez Martínez & Muñoz Wilches, 2006, p. 53). Hoy, los conflictos llegan inclusive a las zonas urbanas. Así las cosas, la manera como se han conceptualizado los conflictos ambientales y nuestra visión, a partir de este estudio, son abordados seguidamente.

1.1. Conflictos ecológico-distributivos

Refiriéndose a los conflictos ambientales o, como él prefiere llamarlos, conflictos ecológico-distributivos, el profesor Martínez Alier (2004, p. 81) señala que el ambiente está amenazado por el crecimiento de la población y el sobre-consumo y que, aunque no existe un único índice del estado ambiental en conjunto, podemos evaluar esta amenaza por medio de indicadores físicos de (in)sustentabilidad.

Este autor asegura que la incidencia desigual de los daños ambientales, no ya frente a otras especies o frente a las generaciones futuras de humanos, sino en nuestra época, da nacimiento al ecologismo popular o ecologismo de los pobres. Hay muchos casos de conflicto social que apoyan la tesis de la existencia de un ecologismo de los pobres, es decir: el activismo de mujeres y hombres pobres amenazados por la pérdida de los recursos y servicios ambientales que necesitan para vivir, y que usan lenguajes como el de los derechos humanos, los derechos territoriales indígenas o el lenguaje de los valores sagrados, aunque ellos no sean miembros de la cofradía de la “ecología profunda” (Martínez Alier, 2004, p. 160).

Esquema 1. Configuración de los conflictos ecológico-distributivos



Fuente: Folchi (2001, p. 95).

En los conflictos ambientales ecológico-distributivos los pobres muchas veces son partidarios de la conservación de los recursos y de un ambiente limpio, aun cuando ellos mismos no pretendan ser ecologistas. La noción de conflictos ecológico-distributivos que plantea Martínez Alier (2004, p. 69) se refiere a aquellos que suceden en la generación humana actual y no a las injusticias entre generaciones humanas o contra otras especies, salvo que miembros de la generación actual las tomen en cuenta.

La ecología política, disciplina que lidera en el ámbito hispano Martínez Alier, concibe los conflictos ecológico-distributivos y los conflictos sobre recursos o servicios ambientales, comercializados o no comercializados, como un nuevo campo nacido a partir de estudios de casos locales de la geografía y antropología rural. Ese campo se extiende hoy por países específicos y por

regiones de orden internacional. La ecología política entiende por distribución ecológica los patrones sociales, espaciales y temporales de acceso a los beneficios obtenidos de los recursos naturales y a los servicios proporcionados por el ambiente como un sistema de soporte de la vida. Los determinantes de la distribución ecológica son en algunos aspectos naturales (clima, topografía, patrones de lluvias, yacimientos de minerales, calidad del suelo y otros). También son claramente sociales, culturales, económicos, políticos y tecnológicos (Martínez Alier, 2005, p. 27) como se representa en los casos que serán objeto de estudio más adelante.

Autores como el profesor Folchi (2001, p. 94), han cuestionado la tesis del ecologismo de los pobres planteada por Martínez Alier, por su linealidad y sus sesgos ambientalistas. Según el crítico, dicha tesis construye una vinculación simple y directa entre ‘conflicto’ (que es punto de partida) y ‘ecologismo’ (que es punto de llegada), en una visión extremadamente polarizada: “ricos” contra “pobres”, “poderosos” contra “indefensos”, “gente del ecosistema” contra “omnívoros”.²⁸ Razón por la que propone ver los conflictos de contenido ambiental que comprometen una amalgama de percepciones, tradiciones y urgencias materiales que les han dado (y les seguirán dando) esa ‘impureza ideológica’, en la que se funden y confunden los problemas sociales con los intereses económicos y las disputas de poder. Teniendo como trasfondo lo que se suele llamar un conflicto ambiental, sobre la idea que estos no son solo aquellos que nacen de un daño ambiental, sino de cualquier proceso de transformación ambiental, independientemente de su valoración (Folchi, 2001).

De otro lado, el profesor Mesa Cuadros (Mesa Cuadros et al., 2015) efectúa una propuesta alternativa de redistribución de los conflictos ambientales, mucho más integral en la cual se incorpora el análisis de la escala ética, donde no solo deben incluirse los bienes ambientales y naturales con sus beneficios derivados, sino también las cargas de contaminación, en la medida en que es sobre ellas que recae uno de los ejes centrales de la discusión de

²⁸ Folchi (2001, p. 97) utiliza este término que considera provocativo, indicando que en él no solo hay pobres, sino también hay ricos, y ambos: ricos y pobres, cada uno a su manera, son “gente del ecosistema”, lo cual no los transforma automáticamente en “ecologistas” de ningún tipo. Es más, asegura que muy habitualmente, unos y otros, a su manera, se comportan como “omnívoros”.

la conflictividad ambiental y la reivindicación de derechos e intereses por parte de los sectores sociales (actores). Plantea entonces que, en el proceso de búsqueda de alternativas de distribución, los diferentes actores sociales mantendrán diferentes intereses, grados de legitimidad, poder o influencias, pero adicionalmente maniobrarán a través de elementos discursivos propios dentro de las relaciones dialécticas. Las categorías o la clasificación del tipo de conflicto es esencial para identificar el elemento principal del ambiente que es materia de disputa, así como todos los componentes del entorno que serán afectados por la intervención de determinados grupos de actores.

En consecuencia, en este caso, las alternativas redistributivas deberán centrarse en la complejidad de todos estos elementos, por los cuales se exige el esfuerzo de análisis concreto y específico de las condiciones que son relevantes en el contexto mismo del conflicto. Por tanto, debe, en todos los conflictos ambientales, existir una conclusión desde diversos puntos de vista sobre el discurso del desarrollo, la necesidad de efectuar actividades de extracción o producción o de la forma como se efectúa esa misma distribución incluyendo los escenarios de violencia o confrontación armada. Todo lo cual responde a una serie de valores sociales y culturales, que siempre se deben analizar a la luz de las necesidades básicas o fundamentales y previniendo al máximo aquellos que no conduzcan a la satisfacción de las mismas (Mesa Cuadros et al., 2015).

1.2. Conflictos de contenido ambiental

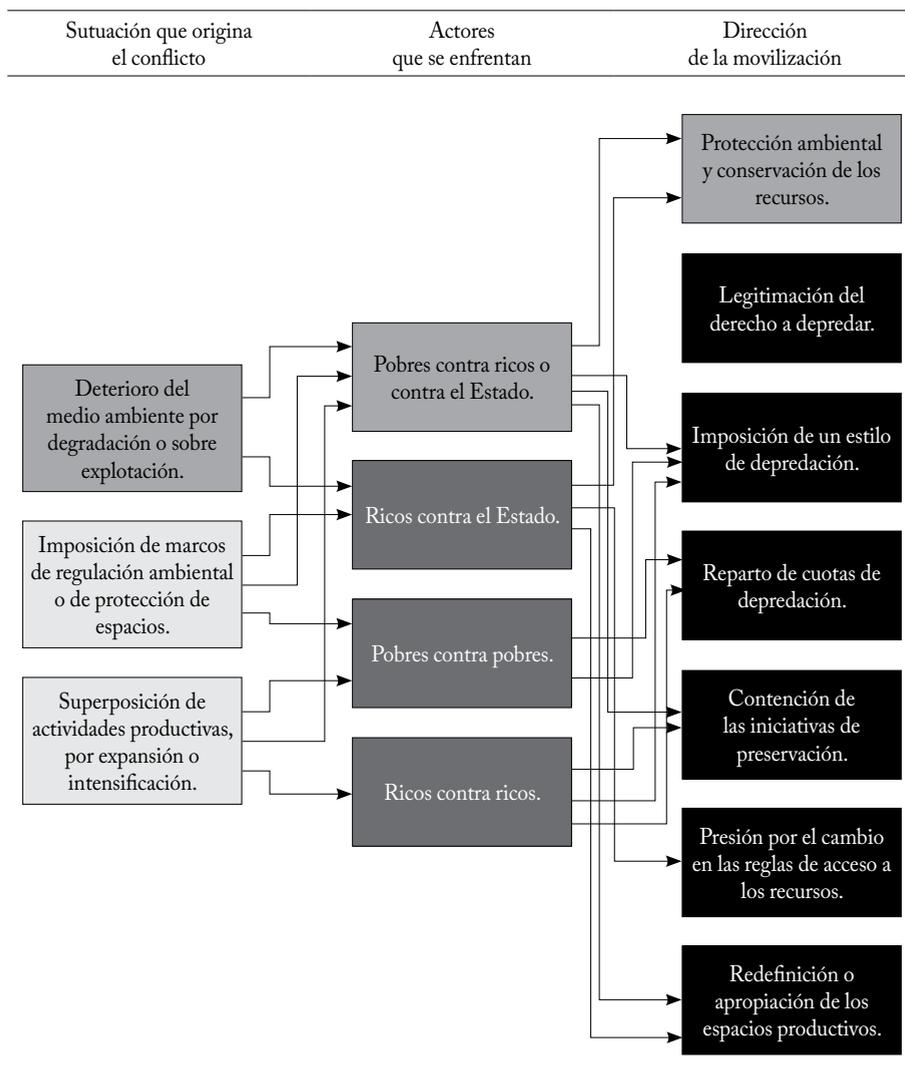
El conflicto ambiental se origina en un efecto, daño o problema ambiental que involucra a dos actores cuyos intereses respecto de los impactos son contrapuestos (Padilla, 2000, pp. 12-13). Dicha visión se vuelve restrictiva si tenemos en cuenta, como lo plantea Folchi, que los conflictos ambientales no solo comprometen valores o ideales ambientalistas, sino una amalgama de percepciones, tradiciones y urgencias materiales, donde juega un papel preponderante cualquier proceso de transformación ambiental, independiente de su valoración. Este investigador prefiere hablar de conflictos de contenido ambiental y no de conflictos ambientales, para abarcar la pluralidad de conflictos vinculados a la dimensión ambiental y no solo aquellos en los que se “defiende el medio ambiente”. La situación sobre la cual se genera un conflicto de contenido ambiental se produce justamente

cuando se tensiona la estabilidad histórica conseguida entre una comunidad y su hábitat.

Para Folchi (2001, pp. 82-92) los conflictos de contenido ambiental son simplemente luchas por el medio ambiente habitado, luchas por la propia subsistencia (en un sentido amplio) y no necesariamente luchas valóricas, ni ideológicas. Son, en la práctica, disputas por el ambiente que cada uno necesita para subsistir de acuerdo con las condiciones de vida que aspira para sí. Señala que estos surgen del sensible vínculo entre las personas y su hábitat, más que de sus valores e ideas del medio ambiente. Para este autor, dichos conflictos son de contenido ambiental, pero no alcanzan a ser conflictos ambientales, que deben entenderse como la derivación más o menos excepcional de los primeros, mediada por la presencia de una serie de elementos que evidenciarían la irrupción o influencia en ellos de un discurso genuinamente ecologista.

Según el mismo autor (Folchi, 2001, p. 99) los conflictos de contenido ambiental surgen en ausencia de cualquier sensibilidad o racionalidad ambiental y, por tanto, su génesis debe explicarse sin apelar al “ecologismo” de nadie. Los conflictos de este tipo no enfrentan —necesariamente— a un actor ambientalmente “malo” (el que daña o depreda) y a otro ambientalmente “bueno” (el que es afectado y defiende el ambiente). Tampoco enfrentan exclusivamente a pobres contra ricos, ni a poderosos contra débiles. En ausencia de estos ejes ordenadores, los papeles pueden invertirse y confundirse de tal manera que solo podemos quedarnos con la constatación de que los conflictos no se plantean por la defensa del ambiente, sino por la consecución de ciertos intereses en relación con este (véase esquema 2). Esa perspectiva es limitada en cuanto no considera aspectos culturales o las visiones propias de los pueblos étnicos, que obedecen a otras formas de ver el mundo, de utilizar los recursos y manejar los territorios.

Esquema 2. Configuración de posibles conflictos de contenido ambiental



Fuente: Folchi (2001, p. 95).

1.3. La naturaleza²⁹ en disputa

El profesor Palacio (1998, p. 35) destaca la larga historia de la disputa por la naturaleza, ya que los seres humanos vivimos integrados a la misma o, al contrario, nos desprendemos de ella y nos sentimos distantes y hasta contrincantes. Pero ambas situaciones, dice, son formas humanas de pensar, percibir, conceptualizar, ser y existir en la naturaleza. Sin embargo, hasta ahora se constata que vivimos una época en la que los seres humanos perciben angustiosamente su distanciamiento de la naturaleza y, por ejemplo, la disputa sobre la biodiversidad se convierte en un factor fundamental, ya que esta se empieza a constituir en un nuevo bien económico-jurídico.

Señala Palacio (1998, p. 35 y 2001, p. 24) que para su objeto de investigación los conflictos ambientales son, si se quiere, una disputa que mira la interacción entre lo social y lo natural en conjunto y que pueden analizarse en tres formas diferentes: primera, una lucha entre seres humanos en torno a la naturaleza, como suele tratarlos la “ecología política”; segunda, como enfrentamientos de la cultura contra la naturaleza y viceversa, lo que le confiere a la naturaleza misma un papel de sujeto activo en esta relación; tercera, como un ensamble entre naturaleza y cultura que confronta a otro complejo similar.

En este marco, pensamos que es necesario avanzar en el estudio de los efectos que ha evidenciado dicha disputa con la naturaleza, considerando

²⁹ Gudynas (2004, pp. 11-26) plantea que la categoría ‘naturaleza’ es propia de los seres humanos, una creación social, distinta en cada momento histórico, cambiante de acuerdo con cómo los hombres se vinculan con su entorno. Existen muchas concepciones sobre la naturaleza que incluyen la visión antropocéntrica en la cual esta ofrecía todos los recursos necesarios y el ser humano debía controlarla y manipularla. Estos recursos naturales eran considerados como ilimitados y tan solo debían encontrarse sus paraderos para enseguida explotarlos. Esta visión utilitarista va cambiando con el tiempo y aparecen otras posturas como la conservacionista, que pasa por considerar la naturaleza como forma de capital en cuyo caso es posible promover la internalización de esos recursos a la economía. Posteriormente, en especial las tendencias del ambientalismo neoliberal o del libre mercado, bregan por una asignación de propiedad extensiva de la naturaleza, lo que permitiría una gestión económicamente más eficiente del medio ambiente. Más recientemente se han generado nuevas ideas que apelan a valores propios de la naturaleza, entre ellas el concepto de biodiversidad, que inclusive terminó por generar en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo de 1992, la Convención sobre Diversidad Biológica. A través de esta concepción se busca mantener intocados distintos sitios que se consideraban silvestres, donde no podrían acceder las poblaciones humanas. Otras corrientes novedosas sobre la naturaleza se han inspirado en las concepciones indígenas y campesinas, tema que solo dejaremos planteado por que será abordado en este trabajo.

nuevos elementos como la generación de conflictos ambientales en el sector urbano, última evidencia del escalamiento y de la huella generada por la distribución y uso insostenible de los recursos naturales.

1.4. Relación sociedad y naturaleza

El Ministerio de Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible³⁰ (MADS) y la Corporación ECOFONDO³¹ (MAVDT & ECOFONDO 2004, p. 13), entienden que los conflictos ambientales tienen que ver con la capacidad del ser humano para transformar los ecosistemas, condición que define toda relación sociedad y naturaleza como algo en sí mismo conflictivo. No obstante, desde esta perspectiva, la magnitud e intensidad de dicho conflicto se dan en relación directa con la manera como cada sociedad se apropia de los recursos naturales y del excedente del trabajo humano.³²

Un conflicto ambiental puede entenderse entonces como aquel proceso en el que se presentan diferencias o se generan tensiones entre los actores sociales, bien sea en los objetivos (el qué), las estrategias (el cómo) o los productos (el para qué) relacionados con el uso y manejo del territorio.

En la historia las sociedades han creado sus propias y diversas ideas de naturaleza y hoy es claro que naturaleza y sociedad (es decir, ambiente y sociedad) no pueden estar totalmente separadas, pues una y otra son el

³⁰ Creado mediante la Ley 99 de 1993, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible. Es importante destacar que el Ministerio de Ambiente pasó a ser Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible. Posteriormente, mediante la Ley 1444 de 2011 se dispuso escindirlo, estableciendo el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuyos objetivos, estructura y funciones han sido reglamentados por los Decretos 3570 y 3571 de 2011.

³¹ La Corporación ECOFONDO fue creada en 1993 por una asamblea de 119 organizaciones ambientales, en Bogotá, Colombia. Es una entidad de organizaciones ambientalistas, no gubernamentales, comunitarias, de pueblos indígenas y afrodescendientes, sin ánimo de lucro, que se concibe como un espacio democrático y participativo de incidencia en la política y la gestión ambiental. Sus acciones institucionales principales son la cofinanciación de proyectos ambientales, la incidencia en políticas públicas, la promoción de reflexión y acción en relación con problemáticas ambientales y el fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales. Véase mayor información en: www.ecofondo.org.co

³² No se trata de la intensidad de sentimientos conflictivos sino de la conducta conflictiva. Este concepto está vinculado con la intensidad de los medios o recursos de poder que utilizan las partes en busca de sus objetivos (Entelman, 2002, p. 166).

resultado de un desarrollo creciente, de aumentos tecnológicos, de sistemas de producción y de formas de organización social. Dos grandes manifestaciones pueden dar la clave de tal conexión, si bien hay muchas formas de relación entre las sociedades y la naturaleza o el ambiente. Por una parte, aquella que ve en la naturaleza un ser con características particulares que la hacen sagrada, madre o maestra y que ve también al ser humano inserto en ella y sin grandes contradicciones entre los dos. Por otra, aquella que asigna a la naturaleza o al ambiente la simple categoría de objeto para que el ser humano domine y utilice (Mesa Cuadros, 2006, p. 31).

La situación actual del ambiente expresa la discordia en la relación ser humano y naturaleza: hay conflictos ambientales, manifiestos en el cambio climático, la desertización, la contaminación, la disminución de la diversidad biológica y otros eventos. Ante eso, se propone armonizar la relación de la humanidad con el ambiente, la cual a su vez solo se logra si se armoniza al mismo tiempo la relación de los humanos entre sí, es decir, si se apunta a una sociedad ecológica o mejor aún, a una sociedad ambientalizada (Mesa Cuadros, 2006, p. 34).

En la misma línea de ver esa relación encontramos otros planteamientos en los pueblos indígenas, específicamente en el marco de esta investigación. Es en los territorios colectivos, es decir, donde ellos habitan, donde existe la mayor riqueza natural del país. Ellos han hecho que sus territorios desempeñen un papel fundamental en la conservación de la biodiversidad, en especial, en la protección de los recursos genéticos. Tal situación es consecuencia de las formas de relacionamiento entre estas culturas y la naturaleza, originadas en usos y costumbres ancestrales que garantizan su permanencia en el tiempo. Para ellos, el territorio es sagrado.

Sin embargo, este estudio pudo observar la tensión que existe entre esa visión de los pueblos indígenas y los programas oficiales de desarrollo y que se agrava de manera especial por la percepción utilitarista³³ que posee la sociedad mayoritaria de la naturaleza, como lo plantea el profesor Mesa Cuadros (2006). A esta circunstancia deben sumarse otras como el conflicto

³³ Es “la naturaleza como canasta de recursos”, descrita por el profesor Gudynas (2004, pp. 14-15): la naturaleza despensa de recursos, que pueden extraerse y utilizarse porque se ven abundantes y al alcance de la mano, y que además deben aprovecharse porque no hacerlo es una forma de desperdicio.

armado, las fumigaciones de cultivos de uso ilícito, los megaproyectos y el interés por apropiarse de los recursos naturales existentes en los territorios de esos pueblos indígenas.

Esta visión debe analizarse frente a la corriente crítica liderada por Hans Jonas,³⁴ que sostiene que la brecha entre naturaleza y la sociedad sigue creciendo, no solo por los cambios que ha traído consigo la “industrialización de la naturaleza”, sino las —cada vez más crecientes— amenazas causadas por el hombre a la naturaleza, en sus anhelos de realización individual (Jonas, 1995).

Por lo demás, los pueblos indígenas resaltaron durante los talleres impulsados en esta investigación su preocupación por el desconocimiento e indiferencia de la sociedad colombiana hacia dichas problemáticas y replantean la necesidad de mirar cómo superar los problemas en el marco de la relación hombre y naturaleza.

1.5. Nuestra visión

Definimos el conflicto ambiental como una confrontación social, económica y política entre diferentes actores (públicos y privados; locales, nacionales e internacionales), que surge por la existencia de diversos intereses relacionados con el uso, manejo, aprovechamiento, exploración, explotación, conservación, protección, administración o afectación de los recursos naturales y del ambiente. Esta formulación atiende especialmente a los resultados de la investigación.

Desde una perspectiva amplia e integral, en la anterior definición se involucran las diversas visiones mencionadas y se señala que los conflictos ambientales evolucionan con el tiempo a partir de su respuesta a beneficios económicos, ambientales, sociales y culturales. Cada conflicto es único y tiene sus propias características dependiendo del lugar donde se localice, de los recursos naturales, de los ecosistemas, de los diferentes actores e intereses que intervienen y por supuesto, de las reacciones que los mismos generan en el tejido social. Esta propuesta no solamente incluye para su estudio aspectos ecológicos, sino que también hace referencia a otros aspectos para ofrecer una mirada integral e incluyente, donde en el caso de los pueblos

³⁴ Jonas habla del abuso que hemos dado a la naturaleza que termina generando nuestra propia destrucción (1995).

indígenas juega un papel prevalente la cosmovisión, las diversas formas de ver el mundo y la concepción propia del desarrollo, es decir lo que ellos denominan el “Buen vivir” o “Vivir bien”.³⁵

Vistos así, los conflictos ambientales que se abordan en el libro relacionados con la consulta previa y los proyectos que se planean en territorios de los pueblos indígenas tienen incidencia directa en sus culturas, en sus procesos organizativos, sociales³⁶ y en el derecho al uso efectivo de sus tierras, territorios y de los recursos naturales en ellos existentes. Numerosos conflictos ambientales expresan las tensiones subyacentes de visiones y cosmovisiones diversas que se han hecho evidentes en nuestro estudio.

De esta manera, en el centro de la disputa entre sociedad y naturaleza se encuentran los pueblos indígenas, con una cosmovisión que considera que la madre tierra es sagrada y en ese marco de la realidad actual, se promueve la utilización de los recursos, sin valorar la relación armónica existente entre estas culturas y su entorno. Así las cosas, como lo proponen Garay y Rodríguez (2005, p. 43) y desde nuestra visión, la sociedad colombiana debe enfrentar de la manera más participativa grandes retos para avanzar en la construcción del Estado Social de Derecho, la consolidación de un verdadero régimen democrático con el ejercicio de las libertades y la realización de las capacidades de sus miembros y el desarrollo como sociedad moderna e incluyente, donde consideramos que el abordar los conflictos, los temas étnicos y ambientales juegan un papel eximio en el logro del Estado que se plantea.

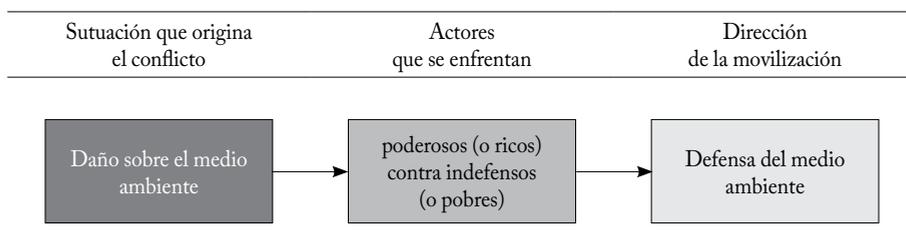
³⁵ Los términos utilizados en español para describir el suma qamaña (aymara) o sumak kawsay (quechua) son ‘Vivir bien’, utilizado en Bolivia, y ‘Buen vivir’, utilizado en Ecuador (Huanacuni Mamani, 2010, p. 13).

³⁶ Coser (1970) manifiesta que la vida social siempre implica cambio y que algunas de las funciones del conflicto están referidas al cambio social o a cambios de los sistemas sociales. Para este autor, los conflictos entre los grupos de una sociedad, así como los surgidos dentro de ellos, pueden impedir que los ajustes y las relaciones habituales sufran el empobrecimiento progresivo de su creatividad. El choque de valores e intereses, la tensión entre lo que es y lo que algunos grupos piensan que debe ser, el conflicto entre intereses creados y nuevos grupos y estratos que exigen participar en el poder, la riqueza y el status, todo esto ha generado vitalidad. El conflicto genera nuevas formas y nuevas instituciones, y actúa como estimulante directo en la esfera económica y tecnológica.

2. Dimensiones de los conflictos ambientales

Los conflictos ambientales pueden involucrar a los Estados, a las comunidades o pueblos étnicos, a una región o a una localidad. Los actores sociales que intervienen representarán diversos intereses que tienen que ver con la dimensión cultural, ambiental o económica. Generalmente, como lo plantea Folchi (2001, p. 92), aparece un actor con suficiente poder (económico o político) para transformar el medio o por diversos intereses que pueden presentar confrontación. Esta transformación implica unos impactos ambientales que perjudican a una comunidad, la que en conciencia, reacciona defendiendo el ambiente como puede establecerse en el Esquema 3.

Esquema 3. Trayectoria de un conflicto ambiental



Fuente: Folchi (2001, p. 92).

Sin embargo, es importante mencionar que, en el caso de los conflictos ambientales, estos no solamente afectan a los indefensos o pobres, sino también a toda la colectividad como sujeto de derechos territoriales, ambientales, etc., y pueden darse tanto en zonas rurales como en áreas protegidas o en zonas urbanas. Es necesario indicar que los conflictos ambientales de los últimos años ocurridos en los territorios indígenas se presentan especialmente por la autorización de proyectos o por el uso de recursos naturales

y los mismos se relacionan con la consulta previa. También se advierte que en muchas situaciones van mucho más allá del daño ambiental,³⁷ como lo plantea la tesis del ecologismo de los pobres del profesor Martínez Alier (2004): afectan la cultura, los sitios sagrados, el territorio y el tejido social. Esto se deriva, como lo menciona el Ministerio de Ambiente (2004) y Folchi (2001, p. 93), de la siempre delicada y compleja relación sociedad y naturaleza, con cambios en el tiempo y nunca exenta de conflictos entre grupos, comunidades o personas, cuyos intereses con respecto a la naturaleza o al ambiente se contraponen.

Los conflictos ambientales tienen varias dimensiones:³⁸ temporal, cultural, ambiental, territorial, económica, internacional, regional y local. Además, pueden diferenciarse según su incidencia, si es a un individuo, a una comunidad o a un pueblo indígena, a un sector social, a una región, a una nación o a varias naciones.

De allí que en las sociedades actuales se pueden presentar conflictos ambientales especialmente relacionados con: el uso, manejo y disponibilidad de los recursos naturales; los sistemas o prácticas de producción; los residuos sólidos, tierras urbanas y proyectos de infraestructura; el ordenamiento ambiental y territorial y, por supuesto, con obras, proyectos o actividades que requieren licencias o permisos ambientales como lo veremos más adelante. Establezcamos entonces qué implica cada una de estas dimensiones de los conflictos ambientales.

2.1. Dimensión temporal

Esta dimensión se refiere a los tiempos en los cuales los conflictos ambientales se desarrollan y evolucionan. Como lo venimos mencionando, los conflictos ambientales aparecen desde el momento en que el ser humano comienza a transformar la naturaleza y su temporalidad es diferente para cada caso. Algunos pueden llegar a durar una larga temporada y, si no se toman medidas adecuadas, pueden escalar con el tiempo y volver mucho más compleja la

³⁷ Inclusive pueden darse sin estar la situación consolidada como en el caso de confrontaciones que se presentan antes del otorgamiento de una licencia o un permiso ambiental o cuando se da el incumplimiento de una norma ambiental como lo establece la Ley 1333 de 2009.

³⁸ La dimensión del conflicto ambiental hace mención a los aspectos, facetas, medidas o magnitud en que se presenta.

situación o su solución. Así, podríamos señalar que es posible que se presenten confrontaciones ambientales de corta, mediana o larga duración, de acuerdo con: los diversos actores e intereses involucrados, el tamaño de los proyectos o el número de impactos, la reacción o toma de decisiones para buscar una solución o la generación de políticas o fallos jurídicos tendientes a ofrecer salidas adecuadas a este tipo de problemáticas.

En este libro los casos analizados generalmente duran largas temporadas, dado que los conflictos ambientales que involucran los pueblos indígenas evidencian largas luchas por sus territorios, los cuales se constituyen en un derecho fundamental, dado que para ellos son la base de su identidad y de sus estructuras sociales, económicas y políticas. Un ejemplo de esta situación es la actividad petrolera en territorio ancestral del pueblo indígena U'wa, que lleva casi dos décadas y no ha sido resuelta de fondo. El profesor Mesa Cuadros (2008, p. 73), plantea que este caso se ha constituido en un hito al poner a debatir a la humanidad sobre lo que significa tener una concepción distinta del mundo y defenderla aún a costa de su propia vida,³⁹ ya que las razones que esgrimen los U'wa son razones de Estado,⁴⁰ de ser distintos y de seguir siendo una cultura con unas prácticas específicas basadas en una relación armónica con la naturaleza, cuya regla básica es la solidaridad y reciprocidad entre todos los integrantes del grupo y de estos con el ambiente y la naturaleza que es su Madre Tierra.

2.2. Dimensión cultural

Lo primero que habría que aceptar asegura Ángel Maya (1999b, pp. 39-40) es que el medio ejerce algún tipo de determinación sobre las organizaciones socio-culturales. La ocupación y transformación del espacio por parte de la especie humana depende cada vez menos de las leyes biológicas de adaptación. De esta forma ha podido ocupar todos los biomas, cualesquiera que

³⁹ La razón es que los indígenas U'wa plantearon que preferían suicidarse a permitir que se realizara el proyecto en su territorio ancestral.

⁴⁰ Este conflicto entre el pueblo indígena U'wa y el gobierno colombiano tiene que ver con la oposición a la exploración y explotación petrolera en su territorio autorizadas por el Ministerio de Ambiente a través de licencias ambientales, violando sus derechos fundamentales. Ante esta situación, este pueblo reclama y defiende su territorio, sobre el cual consideran deben ejercer su autonomía y administración, insistiendo ante los organismos nacionales e internacionales que su territorio sagrado no está en venta.

sean sus condiciones climáticas, y está iniciando su adaptación al espacio extraterrestre. El hombre se acopla al medio a través de las formas organizativas de la cultura⁴¹ y esta se organiza necesariamente con base en el trabajo. La cultura es la forma concreta que adoptan los procesos de ajuste al medio exterior.

Para el profesor Palacio (1998, p. 17) la dimensión cultural de la disputa en torno a la naturaleza ha cambiado con el tiempo dentro de unos contextos más amplios y complejos. En esta dimensión juegan un papel fundamental las formas de pensar y de ver el mundo de las diferentes culturas, es decir, para nuestro objeto de investigación, la identidad étnica, como la llama Stavenhagen⁴² (2000, pp. 23-32), puede ser el resultado de ciertas estructuras económicas y sociales que se dan históricamente. Por esta razón, las diversas políticas deben considerar si la etnicidad (es decir, la naturaleza y características de los grupos étnicos y sus miembros) es un factor importante para el manejo y posible solución de los conflictos.

Frente a los conflictos ambientales se habla de estrategias que incluyen elementos importantes de las culturas, especialmente de aquellas que se caracterizan por su relación armónica con el ambiente, es más, Ángel Maya (1996b, p. 106) habla de la exigencia de la cultura como estrategia adaptativa ante el desarrollo y la crisis ambiental: “La adaptación humana no se realiza a través de transformaciones orgánicas, sino a través de una plataforma instrumental compleja y creciente que llamamos ‘cultura’. Esta plataforma de adaptación no incluye solamente las herramientas físicas de trabajo, sino también las formas de organización socio-económicas y esa compleja red de símbolos que cohesionan los sistemas sociales. Así pues, también las formas de organización social y de articulación simbólica son estrategias adaptativas de la especie humana”.

En las situaciones conflictivas que se analizaron en este trabajo fue posible establecer que los aspectos identitarios se erigen en un factor importante que interviene en el marco de los conflictos que se presentan al

⁴¹ Para Ángel Maya (1999b p. 44), el término “cultura” se entiende como el conjunto de instrumentos físicos, sociales y simbólicos transmitidos de una generación a otra. Una ciencia ambiental tiene que demostrar que ninguna de las formaciones culturales puede darse en forma aislada de la transformación del medio.

⁴² Stavenhagen es sociólogo y se desempeñó como relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

interior de los territorios de los grupos étnicos. Así las cosas, la dimensión cultural no solo tiene que ver con factores como la lengua, la cosmovisión y la organización social, sino también, como se constató a lo largo de esta investigación, con la visión que sobre los territorios poseen los pueblos indígenas y, por esta razón, se constituye en un complejo elemento a tener en cuenta en el análisis de los conflictos que involucran sus hábitats, formas de ver el mundo y visiones de desarrollo, como podrá establecerse más adelante con los pueblos indígenas de la SNSM y en el caso U'wa.

2.3. Dimensión ambiental

Tiene que ver definitivamente con la relación sociedad, cultura y naturaleza. La dimensión ambiental, según lo presenta el profesor Carrizosa Umaña (1992, p. 58),⁴³ es el conjunto de interacciones de los procesos sociales con los naturales, dentro de los cuales los de producción, consumo y generación de residuos son muy importantes en la planificación del desarrollo (es decir, en el contexto de la visión predominante de desarrollo). Es, entre otras, una variable del proceso de desarrollo que los planificadores reconocen como indispensable para alcanzar el objetivo del mismo. Es una dimensión global dentro de la cual se condicionan y relacionan los procesos sociales y económicos. Por lo tanto, es necesario que el tratamiento de todas las dimensiones sea interrelacionado integralmente como viene planteándose desde la Conferencia de Río de Janeiro de 1992.

Adicionalmente, esta dimensión tiene que ver con la destrucción y degradación del hábitat e involucra la diversidad de ecosistemas y de ecoregiones en vista de que, en la actualidad, se presentan graves problemáticas que se evidencian en la disminución de los recursos naturales, la contaminación atmosférica, del suelo y del recurso hídrico, entre otros. La gran lección que nos da la crisis ambiental es que cualquier esfuerzo de transformación de la naturaleza tiene sus límites y estos dependen de sistemas complejos que es necesario estudiar y valorar (Ángel Maya, 1999a, p. 116). Esta dimensión se establece de manera clara en los conflictos ambientales que se dan actualmente en ecosistemas degradados como la Amazonía o con el

⁴³ Según el profesor Carrizosa Umaña, este análisis fue publicado por Cifca en 1983, en el "Informe final. Síntesis y conclusiones". Curso Seminario sobre la 'Dimensión Ambiental en las Políticas y Planes de Desarrollo' (Cifca como se citó en Carrizosa Umaña, 1992).

deterioro del agua, imposibilitando el acceso a este recurso y por supuesto, el saneamiento ambiental.

2.4. Dimensión territorial

La dimensión territorial o espacial de los conflictos ambientales tiene que ver con el lugar donde se presenta el conflicto ambiental. Este puede ser urbano o estar localizado en áreas rurales (zonas donde habitan campesinos dedicados a actividades agrícolas) o, un conflicto ubicado en áreas protegidas como parques naturales o territorios colectivos, como es el caso de nuestro objeto de investigación. Asegura el profesor Márquez (2001, p. 325), que la sociedad ha mantenido relaciones conflictivas con su entorno porque a veces trata de adaptarse a la naturaleza y, otras veces, trata de adaptarla, en ocasiones con éxito y en otras no tanto. Debemos mencionar que

[...] la sociedad, en la medida en que está conformada por seres vivos, interactúa de manera muy estrecha y diversificada con su entorno físico y biológico (la naturaleza, los ecosistemas, etc.). En respuesta a las características de su medio natural, cada sociedad desarrolla algunos patrones culturales, formas de adaptación complejas a condiciones cambiantes. La acción humana sobre el entorno puede mejorarlo o con mayor frecuencia deteriorarlo, en un sistema de retroalimentación que complejiza aún más las interacciones entre la sociedad y el medio natural (Márquez, 2001, p. 326).

Lo que queda muy claro, afirma este autor, es que la historia del cambio de los ecosistemas evidencia los estrechos vínculos entre la sociedad y la naturaleza, aunque en una visión de conjunto, resalta como motor de las transformaciones ciertas fuerzas sociales y económicas que tienden al aprovechamiento de los bienes y servicios ecosistémicos y de la tierra, como la presión poblacional, la satisfacción de necesidades básicas, la búsqueda de riqueza y las luchas sociales (Márquez, 2001, p. 445). De todas formas, tales fuerzas interactúan en un espacio o territorio de manera compleja.

Se entiende el ambiente en sentido jurídico como “el conjunto de interrelaciones dinámicas de los elementos antrópicos, bióticos y abióticos en los que se desarrolla la cultura”, pues se caracteriza por las “formas propias y específicas de ser usado, apropiado, deteriorado, contaminado, conservado o

reconstruido por prácticas culturales, sociales, políticas, económicas y ambientales asociadas a culturas específicas en tiempo y espacio determinado” (Mesa Cuadros, 2010, p. 20). Así, los conflictos ambientales deben abordarse desde los aspectos contextuales y específicos del territorio, teniendo en cuenta siempre las características de interrelacionalidad, globalidad, complejidad e interdependencia del bien jurídico ambiental.

Toman especial relevancia los principios del derecho ambiental como presupuestos que orientan la actuación de las autoridades y la sociedad en general. En primer lugar se encuentra el principio de realidad, manifestado en el análisis de los conflictos ambientales desde las condiciones reales del ambiente en un tiempo, espacio y sociedad determinada. Así mismo, el principio de globalidad e interdependencia implica comprender que los problemas ambientales son de carácter global, que las acciones humanas y las relaciones entre los ecosistemas y sus componentes están interconectados, y el principio de integralidad, como una forma de planificar de manera integral los recursos naturales, contribuyendo al desarrollo equilibrado de todos los sectores (Mesa Cuadros, 2010, pp. 29-70). Aunque, debe tenerse en cuenta al momento de analizar un conflicto ambiental la pertinencia y complementariedad de todos los principios del derecho ambiental. Puede ejemplarizarse esta dimensión teniendo presente que no es lo mismo un conflicto en territorio urbano que en territorio rural. Tampoco es lo mismo y debe abordarse de diferente forma, un conflicto en territorio rural intervenido (plantaciones) que en un bosque primario.

2.5. Dimensión económica

La dimensión económica se expresa de manera recurrente en los conflictos ambientales, en especial porque en muchos momentos los proyectos responden a la necesidad de crecimiento económico capitalista del país o, en otros casos, a los intereses de los habitantes de las zonas aledañas, quienes buscan contar con posibilidades de trabajo o adquirir recursos económicos para resolver sus necesidades básicas de sobrevivencia (Borel et al., 1999, p. 19).

En el caso del Gobierno colombiano, el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) busca fortalecer el proceso de construcción de la paz y garantizar su sostenibilidad, integrar el territorio y sus comunidades para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales

e información y reducir las desigualdades sociales y territoriales, terminado por reconocer que el rápido crecimiento económico ha generado beneficios para la sociedad y, a su vez, desafíos para la conservación, gestión y aprovechamiento sostenible del capital natural del país.

En las últimas décadas, la actividad económica y la presión poblacional han desencadenado transformaciones en el territorio que imponen retos crecientes sobre la biodiversidad y los sistemas que dependen de esta. El inadecuado uso y ocupación del territorio, el conflicto armado y la degradación de la calidad ambiental han creado condiciones de conflicto, que requieren ser abordados a partir del ordenamiento y la gestión ambiental sectorial, aportando a la construcción de un país más equitativo y en paz (DNP, 2015).

Se menciona entonces cómo la degradación de los ecosistemas y los impactos ambientales de algunas actividades económicas han creado condiciones para la creación de conflictos socio-ambientales. Dichos conflictos están asociados al aumento gradual de la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo y al uso del suelo por parte de actividades productivas en áreas diferentes a las de su vocación. Se ha estimado que alrededor de 486.000 hectáreas del Sistema de Parques Nacionales se encuentran afectadas por un uso y ocupación inadecuados. Parte de la problemática es generada por alrededor de 30.000 familias que, aisladas y en condiciones de pobreza, buscan los medios para subsistir, aumentando su vulnerabilidad y reduciendo su calidad de vida (DNP, 2015).

Como solución el gobierno plantea “el crecimiento verde” que es un enfoque que propende por un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de los recursos provea los bienes y servicios ecosistémicos que el país necesita y el ambiente natural sea capaz de recuperarse ante los impactos de las actividades productivas. Se propone entonces que el crecimiento verde y compatible con el clima, contribuye a la competitividad de los sectores, asegura la base del capital natural en cantidad y calidad, evita que las externalidades asociadas a los costos de la degradación y de los impactos de los desastres y del cambio climático se concentren en la población más pobre y vulnerable. Para el gobierno actual, el crecimiento verde por definición le apuesta a la equidad y a la reducción de la pobreza (DNP, 2015).

Estos planteamientos son cuestionables en la medida en que se ve la naturaleza como un medio para asegurar con su uso el crecimiento económico,

sin contar con condiciones que permitan garantizar la protección efectiva de los recursos y el deterioro ambiental. De esta forma, no solo estamos poniendo en riesgo nuestras condiciones y derechos, sino que no se está teniendo en cuenta el deber y la responsabilidad de proporcionar y garantizar las condiciones necesarias para la materialización del derecho a gozar de un ambiente sano de las generaciones presentes y futuras, ya que se están viendo desde una óptica meramente económica los recursos naturales, sin medir que dicha situación puede implicar su deterioro y disminución.

Así las cosas, en el escenario que nos ocupa, como estrategia de prevención y solución de los conflictos ambientales nos acogemos a lo que menciona Stavenhagen (2000, p. 23): “el éxito de las estrategias de desarrollo económico puede depender de la forma en que sus resultados esperados beneficien o perjudiquen a diferentes comunidades étnicas”. En este contexto aparecen en el caso de los pueblos indígenas visiones propias del desarrollo que se plantean a través de los planes de vida y formas propias de intercambios como se presentará más adelante.

Los planes de vida son la expresión de los intereses fundamentales de los pueblos indígenas,⁴⁴ en los cuales visualizan su futuro, el entorno, la protección étnica y cultural, su idea de territorio y en general lo que se entiende como desarrollo pero comprendido desde su cosmovisión. Dichos planes son construidos por ellos mismos en compañía de sus autoridades tradicionales, lo cual les facilita reconstruir, proteger y reivindicar su integridad étnica y

⁴⁴ Por ejemplo, los Pueblos Curripaco y Yeral reconocen como ejes definidos de su plan de vida la identidad como pueblos y la política propia para orientar la autonomía hacia el gobierno propio. Este plan fue confirmado en cada una de sus fases, recogiendo los aportes y los planteamientos de todas las comunidades, autoridades, ancianos, líderes, mujeres, etc. Para ellos, su plan de vida nace desde su cosmovisión, que comprende su forma de pensar, sentir, actuar y relacionarse con la tierra, el cielo y los hombres. Este es el producto de un trabajo comunitario y organizativo, en el cual está plasmado el pensar y sentir, convirtiéndose en una guía, en el camino señalado para el actuar futuro de todos los miembros de sus dos pueblos (Rodríguez U., 2002a, pp. 17-24).

De otro lado, el Plan de Vida del Pueblo Murui pretende regular las condiciones del cambio cultural, mediante la identificación de las fortalezas de la tradición (su riqueza) y sus debilidades, y cómo estas pueden ser manejadas con nuevas habilidades y capacidades que vienen de afuera. Así, ellos consideran que al establecer los planes de vida se crean condiciones para acabar con el aislamiento y la marginación, sin perder lo específico, desarrollando en las comunidades las capacidades e iniciativas transformadoras que surgen en su seno, sin renuncia a las fortalezas de la tradición. En consecuencia, consideran que los planes de vida no son otra cosa que los planes de actuación generados y elaborados por los propios indígenas desde sus propias realidades y necesidades (Rodríguez U., 2002b, p. 6).

cultural, orientando estrategias y acciones con relación a sus opciones de vida frente a la sociedad, el Estado y las empresas (DGAI, DGN, Ecopetrol, UPME, MMA, 1999, pp. 17-18). En consecuencia estos planes son sus propios instrumentos de planificación.

2.6. Dimensión internacional, nacional, regional y local

La dimensión internacional, nacional, regional y local tiene que ver con la incidencia de los conflictos ambientales, los cuales pueden causar impactos que afectan a toda la población mundial e involucran a los Estados o pueden perjudicar de manera directa o indirecta grandes zonas e incluso regiones. La dimensión espacial y temporal de un conflicto hace especial referencia a su ubicación, es decir, a las circunstancias históricas, geográficas, culturales, económicas y sociales en las cuales se origina. En consecuencia, un conflicto debe ser analizado de manera integral (MMA y Ecofondo, 1998, p. 4), teniendo en cuenta además que generalmente en los conflictos ambientales se presenta interacción entre los factores locales, regionales, nacionales e incluso internacionales que los dinamiza, se posibilita la intervención de actores diversos a los directamente afectados y se permite la aparición de intereses divergentes, además de redes sociales de denuncia y apoyo a las comunidades afectadas por los mismos.

En el ámbito internacional, los conflictos ambientales se traducen en la deuda ecológica que tienen los países que causan el cambio climático, la contaminación y otros problemas, con las comunidades y países afectados (especialmente los países en desarrollo que son ricos en recursos naturales), a los que deben compensar. Un indicador de esto es la huella ecológica que se va dejando como consecuencia del consumo o el deterioro ambiental, entre otras causas. Entonces ante esta situación se debe contar con disposiciones claras sobre la obligatoriedad de restaurar los territorios impactados. La restauración debe hacerse, en la medida de lo posible, buscando conseguir las condiciones en las que los ecosistemas se encontraban inicialmente. Además, de ser necesario, es preciso establecer medidas para evitar que esta deuda se incremente.

3. Actores del conflicto ambiental

Las dimensiones propias de los conflictos ambientales del orden biogeográfico, geopolítico, sociocultural, económico, étnico se relacionan con actores tanto del sector estatal como del sector privado, así como con los ciudadanos, las comunidades, los grupos étnicos, etcétera. Como lo plantea el profesor Mesa Cuadros (2011, p. 38), la pregunta sobre quién (o quiénes) es (son) exactamente el (los) responsable(s) de la crisis, las problemáticas y los conflictos ambientales merece especial atención, pues además de permitir definir con claridad el grado de responsabilidad por tales acciones, ayuda a establecer en dónde es necesario prestar mayor interés para evitar, disminuir o acabar con las acciones destructoras del ambiente o de sus elementos o componentes. Los actores de los conflictos ambientales son las partes (individuos o colectividades) que de cualquier forma se involucran o son afectados positiva o negativamente por sucesos que originaron los conflictos. Ellos representan intereses diferenciados y tienen discursos particulares con los que los sustentan y defienden.

En este punto es importante recordar que en Colombia se organizó el Sistema Nacional Ambiental —Sina—, que tiene relación con el tema que nos ocupa, en especial, con los conflictos ambientales. Desde sus inicios el Sina se planteó con una perspectiva plural que hiciera posible construir democracia, descentralización y participación ciudadana en torno a la causa común de lograr la paz entre los colombianos y entre estos y la naturaleza (MMA y CVC, 2002, p. 46). Desde esta visión, teniendo en cuenta el carácter estatal y social del Sina, se consideraron indispensables para el funcionamiento y el desarrollo de la gestión ambiental en Colombia tanto los actores estatales como los sociales o gremiales que realicen alguna actividad que aportan al manejo ambiental del país. Dichos actores concurren de manera

reiterada en los casos de conflictos ambientales, lo cual se constituye en una manifestación de la escasa dinamización de este sistema y que se debe trabajar de manera ardua con el propósito de aportar a la solución de este tipo de confrontaciones y al impulso requerido del Sina.

Con este sistema se busca contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo sostenible,⁴⁵ que de acuerdo con la Declaración de Río (ONU, 1992) se entiende como aquel que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta y sin deteriorar el ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades,⁴⁶ algo que no se ha logrado como se evidencia en los conflictos ambientales que analizaremos.⁴⁷

Consideramos pertinente mencionar que en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros

⁴⁵ Han sido múltiples las discusiones de expertos sobre este concepto, el cual ha sido definido de diversas maneras y que, en últimas, se concibe teniendo en cuenta intereses y tendencias ideológicas. Este término tiene entre sus antecedentes a la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de la ONU, que lo utilizó por primera vez en 1987, entendiéndolo como el que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades, lo cual, no es otra cosa que una directriz bajo la cual se debe realizar el crecimiento económico de las naciones del mundo en concordancia con el respeto y armonía de los recursos naturales a fin de no agotarlos, es decir, buscar el logro equitativo de los objetivos económicos, ambientales y sociales de los seres humanos en todo tiempo. Según la Comisión Brundtland está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, concepto que “implica límites —no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas—, pero que tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico” (CMMAD, 1988, p. 29).

⁴⁶ Al respecto Eduardo Gudynas (2004) plantea que hoy por hoy se invoca al “desarrollo sostenible” de las más variadas formas, tanto en el plano ambiental como en el económico, tanto en un barrio como en documentos gubernamentales. En esos debates surge la problemática de los valores, y es justamente la ética la que ofrece las mejores opciones para salir del laberinto. En este texto no profundizaremos en dicho debate que consideramos debe ser asumido en trabajos posteriores que pretendan realizarse.

⁴⁷ Posteriormente, en la Cumbre de Johannesburgo de 2002 se tenían expectativas para avanzar en la concreción de la sostenibilidad, pero los resultados de la misma han sido incipientes por el escaso compromiso de los Estados del norte en asumir en serio los requerimientos de un planeta cada vez más contaminado, y con pueblos y comunidades cada vez más empobrecidas, en paradoja con la riqueza natural existente hasta hace poco en sus territorios (Mesa Cuadros, 2007, p. 108). Igual situación se presentó en la Cumbre de Río de Janeiro de 2012 (Río + 20).

de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible —ODS— para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. Los ODS, también conocidos como Objetivos Mundiales, se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio —ODM—, ocho objetivos contra la pobreza que el mundo se comprometió a alcanzar en 2015. Los ODM, adoptados en el 2000, apuntan a una serie de áreas, incluidas la reducción de la pobreza, el hambre, las enfermedades, la desigualdad de género y el acceso al agua y saneamiento. Se han hecho enormes progresos en los ODM, lo que muestra el valor de una agenda unificadora apoyada por metas y objetivos. A pesar de este éxito, la indignidad de la pobreza no se ha terminado para todos. Los nuevos Objetivos Mundiales y la agenda para el desarrollo sostenible van mucho más allá de los ODM, abordando las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas⁴⁸ (PNUD, 2015).

No obstante, no podemos desconocer algunos antecedentes que, como lo asegura el profesor Leff (2007, p. 365), tienen que ver con la conciencia sobre la crisis ambiental y los límites ecológicos del crecimiento económico que se hizo manifiesta desde los años sesenta, difundiéndose internacionalmente con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. La cuestión ambiental no concierne solamente a los órganos administrativos del Estado y a sus aparatos ideológicos (escuela, universidad, sistema jurídico, medios de comunicación), esta trasciende hacia una participación amplia de la sociedad civil en la configuración de nuevos estilos de vida, relaciones de poder y modos de producción.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la herramienta de análisis de conflictos ambientales que se utilizó para este estudio nos permitió establecer los principales actores en esos conflictos en el caso de Colombia. Estos van

⁴⁸ Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son: 1. fin de la pobreza; 2. hambre cero; 3. salud y bienestar; 4. educación de calidad; 5. igualdad de género; 6. agua limpia y saneamiento; 7. energía asequible y no contaminante; 8. trabajo decente y crecimiento económico; 9. industria, innovación e infraestructura; 10. reducción de las desigualdades; 11. ciudades y comunidades sostenibles; 12. producción y consumo responsables; 13. acción por el clima; 14. vida submarina; 15. vida de ecosistemas terrestres; 16. paz, justicia e instituciones sólidas y 17. alianzas para lograr los objetivos.

desde instituciones o comunidades, hasta el sector privado o los dueños de los proyectos (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Actores institucionales o estatales del conflicto ambiental

<p>1. Actores institucionales Responsables, entre otras cosas, de la política y de la gestión ambiental.</p> <p>1.1 Las instituciones ambientales</p> <ul style="list-style-type: none">- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA— y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales —UAESPNN—.- Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.- Autoridades ambientales urbanas. <p>Las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y que ofrecen apoyo científico y técnico al Sina: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales —Ideam—; el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” —Invemar—; el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas —Sinchi— y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico —IIAP—.</p> <p>1.2 Otras instituciones</p> <ul style="list-style-type: none">- Departamento Nacional de Planeación.- Ministerio del Interior.⁴⁹- Instituciones con competencia para realizar proyectos o dueñas de proyectos como Invias.- Departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (los territorios indígenas fueron reconocidos como entidad territorial y política por la Constitución de 1991, con el fin de proteger la identidad territorial y cultural de los pueblos indígenas).- Organismos de control (para la defensa de los derechos). <p>1.3 Rama Judicial y Rama Legislativa</p> <p>La Rama Judicial es encargada de resolver los conflictos ambientales a través de las decisiones proferidas en los procesos judiciales, especialmente por acciones públicas como tutelas y acciones populares, entre otras. La Rama Legislativa es la encargada de expedir las leyes.</p> <p>2. Actores sociales⁵⁰</p> <ul style="list-style-type: none">- Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental como las organizaciones y pueblos étnicos; organizaciones no gubernamentales del orden local, nacional e internacional y organizaciones locales, comunitarias o ciudadanas.- Gremios de la producción y empresas dueñas de los proyectos.- Academia (universidades y centros de investigación, públicos y privados).- Medios de comunicación (denuncia y divulgación de los sucesos). <p>También hacen parte las organizaciones internacionales involucradas con esta temática ambiental.</p>
--

Fuente: adaptado a partir de “Las Voces del Sina”, (MMA & CVC, 2002, p. 47).

⁴⁹ Es importante señalar que la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior tiene como función garantizar el derecho y el debido proceso dentro de la ejecución del proceso de Consulta Previa.

⁵⁰ Se presentan otros actores sociales que tienen que ver con el conflicto armado que vive el país

En cuanto a las autoridades ambientales se destaca que, en el contexto de los conflictos ambientales, el MADS, órgano rector de la gestión y de la política ambiental en el país, se encuentra inmerso en la mayoría de los casos que analizaremos, por lo cual se ha cuestionado su papel como ente encargado de armonizar la relación de respeto de los colombianos con la naturaleza (artículo 2º de la Ley 99 de 1993). Muchos de los sucesos de conflictos ambientales que se presentarán en este texto tienen que ver con la gestión y con las competencias de esta institución, especialmente referidos a procesos que actualmente se adelantan ante la ANLA y con actuaciones del Ministerio del Interior en desarrollo de las consultas previas.

Por otra parte, consideramos que los organismos de control cumplen un papel fundamental en la solución de los conflictos ambientales (ver cuadro 2). En este sentido, para garantizar el correcto funcionamiento del Sina nuestro ordenamiento jurídico ha contemplado una serie de mecanismos que deben ser ejercidos por los entes encargados de la fiscalización de la gestión pública, los cuales tienen entre sus funciones la de velar por el cumplimiento del derecho constitucional de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano. A ellos les corresponde actuar como socios de la comunidad en la defensa de los recursos naturales y del ambiente y ejercer junto a esa comunidad la vigilancia de la gestión pública y privada, para garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, supervisar la eficiencia del Sina y procurar la preservación del ambiente. En este contexto aparecen los conflictos ambientales, en cuyos procesos los ciudadanos han decidido recurrir a estas instancias para presentar sus denuncias y hacer valer sus derechos, buscando la solución de los mismos.

Evidentemente a lo largo de la historia los actores o agentes de la disputa, como los llama Palacio (1998, pp. 36-37), varían de periodo, de importancia y de protagonismo. En el caso de nuestro objeto de estudio, aparecen participantes como las empresas extractivistas,⁵¹ que responden

y son los grupos armados, tanto legales como ilegales a los cuales nos referiremos más adelante.

⁵¹ El “extractivismo” es un caso particular de la extracción intensa de recursos naturales, en grandes volúmenes y que son esencialmente exportados. Las grandes explotaciones mineras o petroleras son ejemplos de esta actividad (Gudynas, 2012, p. 4). En este escenario es importante tener presente los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’”, que se basan en el reconocimiento de: a. Las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y

a los intereses del desarrollo propuesto. Este autor habla de hacendados, empresarios, capitalistas y entidades gubernamentales que junto con una intelectualidad que influye sobre grupos campesinos, se constituyen en actores claves en la dinámica de los conflictos. Está además lo que se denomina como una burocracia ambientalista internacional, agencias estatales, grupos ambientalistas, pueblos indígenas, comunidades negras y sus asesores, que son algunos de los agentes fundamentales del cambio y de los polos de discusión, donde según Palacio, el discurso científico y los intereses de compañías transnacionales ligadas a la transformación biotecnológica, no pueden ser descuidados.

Cuadro 2. Organismos de control

<p>1. Contraloría General de la República La cual ejerce un control fiscal sobre la gestión de la administración pública. Busca la eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales y debe informar al legislativo sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente.</p> <p>2. Ministerio Público</p> <ul style="list-style-type: none">– Procuraduría General de la Nación Encargada de la defensa de los derechos e intereses colectivos. Realiza a través de la Delegada para asuntos ambientales la vigilancia, el seguimiento y el control de la gestión ambiental. Ejerce acciones judiciales⁵² y administrativas para la defensa de los derechos ambientales.– Defensoría del Pueblo Efectúa asesoría y acompañamiento a los ciudadanos en la defensa de los derechos. Divulga, promueve y orienta a los ciudadanos en el ejercicio de la defensa de los derechos colectivos a través de la Delegada para asuntos ambientales.– Personerías distritales y municipales Encargadas de la defensa de los derechos ambientales de los ciudadanos.

Fuente: adaptado a partir de "Las Voces del Sina" (MMA & CVC, 2002, p. 47).

las libertades fundamentales; b. El papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos; c. La necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento. Dichos Principios se aplican a todos los Estados y a todas las empresas, tanto transnacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura. Deben aplicarse de manera no discriminatoria, prestando atención especial a los derechos, necesidades y problemas de las personas pertenecientes a grupos o poblaciones con mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación, y teniendo debidamente en cuenta los diversos riesgos que pueden enfrentar mujeres y hombres (ONU, 2011).

⁵² Para Mesa Cuadros (2007, pp. 45-46), la consagración constitucional de derechos ambientales y colectivos, y su posterior desarrollo legal, el cual incorpora mecanismos jurídicos para su protección, han sido el resultado de una nueva concepción, más amplia del Estado, de los derechos y del papel del sujeto de estos derechos, todos los seres humanos.

Los movimientos ambientalistas y ecologistas alcanzan una base común con todos los demás movimientos sociales, puesto que cada uno de ellos sostiene una crítica fundamental con el modelo de producción capitalista industrial y financiero de la nueva época. Desde hace poco más de cuatro décadas, la ciudadanía, la sociedad civil, los pueblos y comunidades y las diversas organizaciones y movimientos que las agrupan se han venido consolidando a favor del ambiente. Ciertamente, a pesar de tener un objetivo común, son distintas las formas de percibir los problemas ambientales, de lo que debería hacerse, de cómo y qué métodos utilizar para conseguir sus objetivos, de acuerdo con Mesa Cuadros (2007, p. 258).

En cuanto a los actores sociales, se ponen de relieve los procesos de reclamo de las organizaciones y los grupos étnicos en defensa de sus derechos. Es importante reafirmar que los actores de los conflictos ambientales representan diversas visiones e intereses.⁵³ En el caso de los pueblos indígenas, se evidencia un marcado interés por la protección de sus derechos, no solo al territorio, sino también de aquellos relacionados con sus formas de vida, cultura, participación y el ejercicio real de su autonomía.⁵⁴

Los reclamos por la defensa ambiental han estado acompañados por otros sectores y grupos organizados. En el caso de los derechos ambientales, han sido los grupos y movimientos ecologistas y ambientalistas quienes en las tres últimas décadas y media vienen trabajando en defensa del ambiente y de los más desfavorecidos y que, en los últimos diez años, en un hecho sin precedentes en la historia de las luchas sociales, han conformado el movimiento por una globalización alternativa, ampliamente criticado por la doctrina neoliberal que los acusa de sediciosos radicales opuestos a “todo”. Por supuesto, este “movimiento de movimientos” no dejará de ser el símbolo

⁵³ Esto se reflejó, por ejemplo, cuando en el marco de las negociaciones previas a la Conferencia de Río (1992), la delegación de Estados Unidos dijo claramente que el patrón de consumo al que habían llegado los países industrializados no estaba en discusión, porque era un derecho adquirido (Ángel Maya, 1996, p. 102).

⁵⁴ Para Laurent (2005, p. 31), en América Latina las décadas de 1960 y 1970 fueron testigos del surgimiento de las organizaciones reivindicadas como indígenas. Desde principios de la década de 1970 las comunidades indígenas de Colombia han adquirido creciente “visibilidad” y han ido consolidando su participación en la política nacional. En este contexto, las organizaciones indígenas juegan un papel preponderante en el escenario del conflicto ambiental.

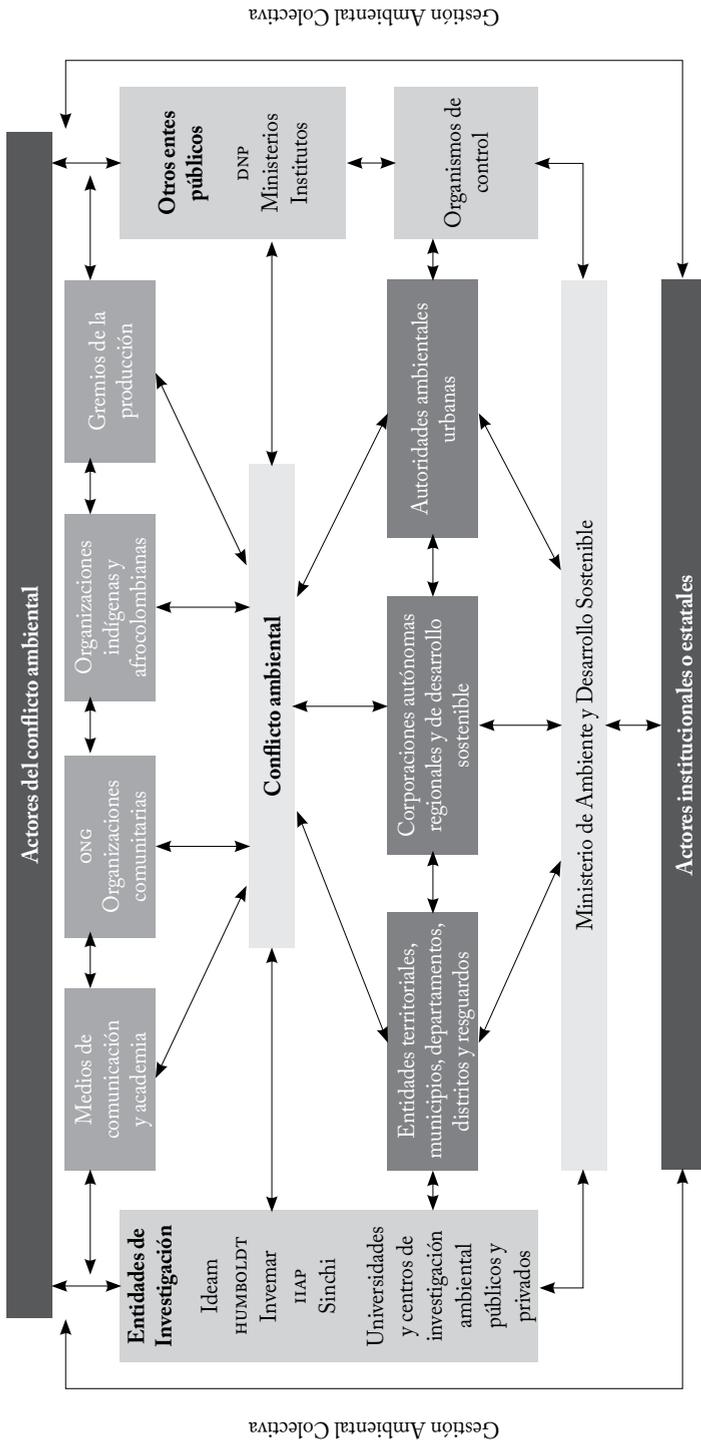
de la lucha contra el “todo”, es decir, contra la globalización de la economía del único orden capitalista realmente existente (Mesa Cuadros, 2007, p. 30).

A lo largo de los casos analizados en el marco de este proyecto de investigación, todos los actores mencionados aparecen frecuentemente manifestando los diversos intereses y jugando diferentes papeles en el desarrollo del conflicto ambiental. En estos escenarios fueron evidentes formas de relación entre todos los actores como se puede deducir del esquema 4 que se presenta a continuación.

Para Mesa Cuadros et al. (2015) la configuración de los actores y la forma como estos se alinean alrededor del conflicto ambiental varían de caso a caso (así por ejemplo en algunos casos la intervención de los órganos de control es más fuerte en unos conflictos que en otros). En ocasiones la participación se da a través de la judicialización de los casos o mediante protestas, marchas, constitución de redes transnacionales, etc.

En este sentido, la centralidad que adquieren los conflictos provocados por proyectos extractivistas, especialmente por las organizaciones indígenas andinas y las ONG. En este sentido, como lo plantea la investigadora Marcela Paz Herrera (2016) y teniendo en cuenta el tema del presente texto, estos conflictos son territoriales y no solo socio-ambientales cuando los protagonistas son actores indígenas etnizados, es decir, que hacen de la reivindicación étnica su estrategia de acción política. Precisamente en tales casos, lo relevante no es solo el daño ambiental que provocan estos proyectos, sino que se convierten en una amenaza a la autonomía y a la autodeterminación sobre sus territorios, con los cuales se asume una relación de pertenencia identitaria y hasta ancestral. En este sentido, apelar a la identidad se torna estratégico para la defensa del territorio. En el caso colombiano, los pueblos acuden además como una estrategia de lucha y reivindicación al derecho a la participación y a la consulta previa como mecanismo de prevención y solución de los conflictos ambientales.

Esquema 4. Formas de relación entre actores



Fuente: propia, adaptado a partir de MMA y cvc (2002, p. 49).

4. Tipología de los conflictos ambientales

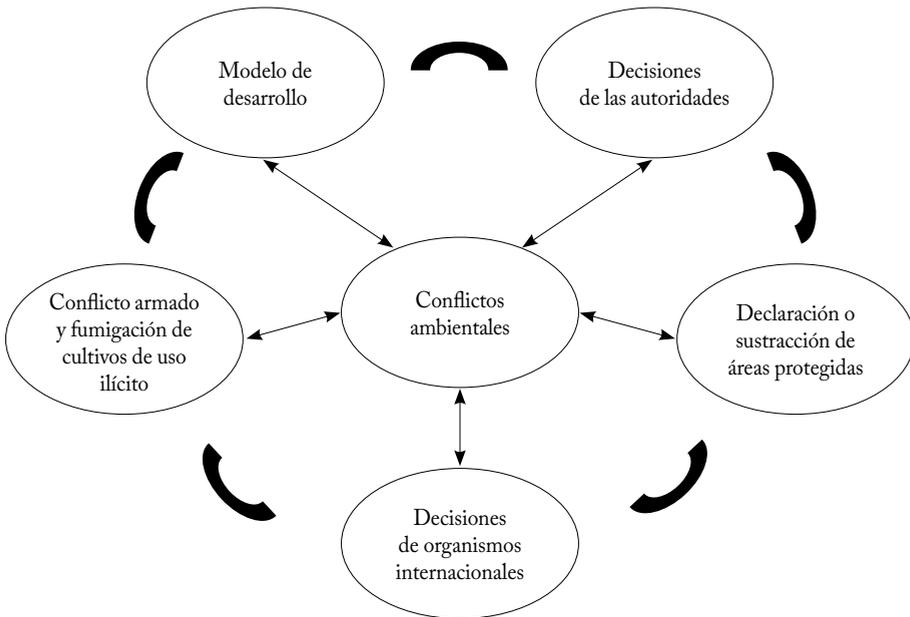
En procura de precisar los orígenes de los conflictos ambientales contemporáneos se observó que aparecieron de manera recurrente en los talleres desarrollados diversas causas que clasificamos, comparamos y que nos permitieron diseñar una tipología de los mismos. Fue evidente que múltiples factores de orden histórico, como las desigualdades sociales y económicas han fomentado los conflictos en nuestro país. Adicionalmente, la estrategia de crecimiento económico basado en el uso insostenible de los recursos naturales ha aportado al surgimiento y al escalamiento de los conflictos ambientales.

La ampliación de las fronteras económicas hacia territorios con usos tradicionales o ricos en ecosistemas estratégicos, incrementa las presiones sobre el ambiente e intensifica los conflictos ambientales. La política minera, energética y agrícola impulsada por los últimos gobiernos en Colombia ha potenciado el modelo extractivo y ello ha implicado un cambio drástico en el uso del suelo, que choca con los planes de vida de comunidades indígenas, campesinos, pescadores y afrodescendientes, que ancestralmente han habitado y conservado el equilibrio en sus territorios, poniendo en riesgo la sobrevivencia de diversas especies, la disponibilidad de agua para consumo humano, las formas de vida y sobrevivencia de comunidades urbanas y rurales. Muchas de las nuevas actividades se ubican en estos territorios generando o intensificando los conflictos ambientales (Pérez Rincón, 2014).

Es preciso mencionar que en nuestro trabajo de campo se constató el hecho de que cada conflicto tiene sus particularidades y sus propias formas de manifestarse. Sin embargo, hay características generales que permiten señalar que estos afectan a grandes sectores de la población, especialmente a las comunidades locales y grupos étnicos. Además, conseguimos identificar

y clasificar las distintas raíces de los conflictos ambientales y establecer sus formas de relación. De acuerdo con ello, se determinaron 5 grandes tipos de conflictos ambientales, en muchos casos en combinación o relacionados entre sí, transversalizados por el entorno o ambiente (que es donde se manifiestan los conflictos ambientales) y por las sociedades humanas o culturales, que son las que los sufren o luchan por resolverlos. Esos tipos se presentan en la esquema 5.

Esquema 5. Tipología de conflictos ambientales, según la raíz del conflicto



Fuente: elaboración propia.

4.1. Conflictos por el modelo de desarrollo

Para el profesor Ángel Maya (1999b, p. 112) el desarrollo (económico) moderno está dejando detrás de su deslumbrante aventura un planeta en agonía y en él a un ser humano cada vez más dividido entre la opulencia y la miseria. Esta es la otra cara del desarrollo que, para este autor, se ha hecho visible con la crisis ambiental. También dicha carrera tiene sus propios límites y ellos están marcados por la misma naturaleza.

Se podría decir que la evolución del debate internacional sobre el desarrollo se ha caracterizado por el conflicto, y la eventual conciliación, entre el

crecimiento económico y otros objetivos, tales como la equidad, el desarrollo social, el desarrollo humano, la sostenibilidad de la diversidad cultural, y la sostenibilidad del medio natural (González Scobie, 1998, p. x). Pero solo basta con una mirada superficial a los paisajes bibliofísicos, económicos y culturales de la mayor parte del “Tercer Mundo”, para darse cuenta de que el desarrollo está en crisis, y que la violencia, pobreza y deterioro social y ambiental crecientes son el resultado de: cincuenta años de recetas de crecimiento económico, ‘ajustes estructurales’, macroyectos sin evaluación de impacto, endeudamiento perpetuo y marginamiento de la mayoría de la población de los procesos de pensamiento y decisión sobre la práctica social, según los planteamientos de Escobar (1996, p. 13).

Así, de los análisis y del trabajo realizado en el marco de este proyecto puede concluirse que una de las principales causas de los conflictos ambientales tiene que ver con el modelo de desarrollo actual.⁵⁵ Esta parte del libro busca hacer un acercamiento hacia algunas de las teorías o modelos interpretativos de desarrollo, sin pretender abordar de manera exhaustiva todos los modelos existentes, sino solo aquellos que nos interesan en relación con el estudio de los conflictos ambientales, a fin de proporcionar una mayor comprensión de los mismos desde las diversas perspectivas y posiciones.

El objetivo central del modelo de desarrollo es erradicar la pobreza, lo que, en palabras de González Scobie (1998, p. xii), “no se puede lograr sin crecimiento económico”. Este autor afirma que “al eliminar la pobreza se estaría eliminando la principal causa de la destrucción del sistema natural”. Escobar (1996, p. 94) presenta otra perspectiva cuando enseña que este discurso promueve la exclusión de la gente, porque el desarrollo era y sigue siendo en gran parte un enfoque de arriba hacia abajo, etnocéntrico y tecnocrático, que trata a la gente y a las culturas como conceptos abstractos, como cifras estadísticas que se pueden mover de un lado a otro en las gráficas del “progreso”. El desarrollo, dice Escobar, nunca ha sido concebido como un proceso cultural sino más bien como un sistema de intervención,

⁵⁵ Aunque, como lo mencionaba el profesor Ángel Maya (1996, p. 107), el problema ambiental no es, por tanto, un fenómeno atribuible solamente al desarrollo moderno. Puede decirse incluso que las transformaciones tecnológicas del neolítico, con la invención de la agricultura y la domesticación de los animales, significó, al menos en algunos aspectos, un cambio ambiental más profundo que los inducidos por el desarrollo moderno.

objeto de algunos bienes “indispensables” a una población “objetivo”. En esa forma, añade, no resulta sorprendente que el desarrollo se convierta en una fuerza tan destructiva para las culturas del “Tercer Mundo”, en nombre, irónicamente, de los intereses de las gentes.

No en vano Amartya Sen cuestiona la concepción del desarrollo como sinónimo de crecimiento económico. Según Sen, “el desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos”, pues “la expansión de las libertades, que tenemos razones para valorar, no solo enriquece nuestra vida y la libera de restricciones, sino que también nos permite ser personas sociales más plenas, que ejercen su propia voluntad e interactúan con —e influyen en— el mundo en que viven” (2000, p. 31).

A partir de esa visión que maximiza la libertad del ser humano, Sen propone redefinir la noción de desarrollo sostenible que aparece en el Informe Brundtland de 1987: es aquel que “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. En su propuesta, Sen señala la necesidad de concebir al ser humano en términos de su rol como ciudadano y no como un ser pasivo con respecto del cual solo son predicables necesidades. Es decir, impulsa “una visión más amplia de los seres humanos, una óptica que los vea como agentes cuyas libertades son importantes y no solo como pacientes que no son más que sus condiciones de vida” (Sen & Kliksberg, 2007, p. 60).

En síntesis, existe un enfrentamiento entre la expansión económica y la conservación del ambiente, evidente en el modelo actual de desarrollo que promueve la proliferación de actividades que generan impactos ambientales positivos o negativos y, en consecuencia, producen efectos en el entorno y en el hábito socio-cultural. La actividad del ser humano ha suscitado significativas alteraciones al medio por múltiples factores, entre los que se destacan el aumento en las obras de infraestructura, en las actividades productivas y en los grados de consumo que prevalecen y que promueven mayor producción y generación de residuos. Con ese modelo de desarrollo, aumentan la contaminación (atmosférica, de suelos, hídrica) y los vertimientos que van especialmente a los ríos, cambia el uso de los suelos, disminuyen especies y se presenta desequilibrio ambiental, con los residuos que surgen de dichas actividades. En este sentido, se ocasionan impactos sociales y se producen conflictos ambientales.

Hoy, múltiples productos satisfacen las preferencias o deseos de los seres humanos, sin embargo, estos se desechan rápidamente repercutiendo negativamente en el entorno. El modelo económico imperante, así como el desarrollo tecnológico, han terminado por convertirse en un problema ambiental por la gran cantidad de elementos que son generados de manera masiva, a bajos precios y como consecuencia de las actividades que los medios de comunicación utilizan para incentivar su consumo masivo.

Adicionalmente, la utilización insostenible de los recursos naturales que se requieren para la producción masiva, promueve la circulación de flujos de materia y energía, generando la inestabilidad de los ecosistemas, porque los desechos no son asimilados por los mismos. Concomitantemente se presenta sobre-utilización de recursos, lo cual disminuye la biodiversidad, deteriora el recurso hídrico, los suelos y la atmósfera. El modelo de desarrollo orientado hacia un crecimiento económico continuo, considera los recursos naturales y su utilización como ilimitados.⁵⁶ En consecuencia, somete al sistema natural a una fuerte presión para satisfacer sus requerimientos, excediendo los límites de los ecosistemas.

A lo anterior debemos sumar el hecho de que el transporte de los medios de consumo a los grandes mercados implica también una afectación a la biosfera, debido a la utilización de combustibles fósiles que contribuyen al calentamiento de la tierra. De esta forma, el modelo de desarrollo que promueve el consumo, deteriora los recursos naturales y eleva los impactos ambientales, genera conflictos.

El modelo de desarrollo fundamentado de esta manera ha producido lo que Sachs (1996, pp. 19-20) llama “la crisis de la naturaleza”, ya que mucho del glorioso crecimiento de la productividad ha sido estimulado por un gigante flujo de energía fósil que requiere, de un lado, excavar la tierra, y de

⁵⁶ Gudynas (2004, pp. 41-42), desde una postura frente al ambiente fuertemente antropocéntrica, señala que todas las corrientes consideran necesario el crecimiento económico y que resulta evidente un apego al progreso donde la naturaleza no aparece o cuando lo hace es bajo una forma subsidiaria. Señala que se han minimizado las restricciones ambientales al desarrollo y, en algunos casos, se las ha combatido o negado. Asegura que, en lugar de referirse a la naturaleza, se apunta a dotaciones en recursos naturales, tomando en forma aislada uno de otro y que se concibe además que esos acervos de recursos son enormes, con capacidad de amortiguación de impactos también enormes, y que en sí mismos no generan límites al progreso material. Como consecuencia, el concepto de naturaleza se incorpora en las discusiones sobre desarrollo en especial cuando se comprende que los problemas ambientales pueden afectar negativamente la marcha del desarrollo.

otro, cubrirla con desperdicios. No obstante, la economía global ha sobrepasado la capacidad del planeta para servirle como mina y como basurero, es decir, la expansión económica ya ha llegado a sus límites biofísicos.⁵⁷ Estos conflictos son antiguos, pero su impacto se difunde en el mundo progresivamente, en la medida en que la globalización se acelera.

De otro lado, debemos señalar el problema que ocasiona la excesiva demanda de bienes y servicios ambientales que sustentan el modelo de desarrollo, hecho representado, por ejemplo, en los centros urbanos que requieren de gran cantidad de recursos para satisfacer las necesidades de la población, promoviendo la expansión demográfica y urbana que, en últimas, incide negativamente en los espacios naturales, produciendo gran cantidad de basura, vertimientos y contaminación.⁵⁸

Como respuesta a esta problemática, Folchi (2001, p. 80) sostiene que el modelo económico neoliberal ha acentuado la presión sobre los recursos naturales y desencadenado procesos de degradación ambiental severos, que las comunidades que se han visto afectadas han tomado conciencia de los perjuicios que estos daños ambientales acarrearán y, en consecuencia, estas colectividades se están organizando y movilizándose cada vez más para defender el ambiente.

En este mismo sentido, el profesor Martínez Alier (2004, pp. 15-31) plantea que el ecologismo o ambientalismo aumenta como reacción al

⁵⁷ Para Sachs (1996, p. 38), el “desarrollo” como forma de pensamiento está llegando a su fin porque ha perdido su validez al no ser universalizado en el espacio ni durable en el tiempo. El desarrollo ha sido revelado como finito y es precisamente esta idea la que constituye el dilema que permea muchos debates internacionales sobre el ambiente. La crisis de la justicia y de la naturaleza, junto con la noción recibida del desarrollo, permanecen en una relación inversa la una frente a la otra. En otras palabras, según Sachs, “cualquier intento de resolver la crisis de la justicia amenaza con agravar la crisis de la naturaleza, y al revés, cualquier intento de aliviar la crisis de la naturaleza amenaza con agravar la crisis de la justicia. Para él, la crisis de la naturaleza y la crisis de la justicia coinciden para buena parte de la población mundial, en la experiencia de ser marginalizados por un ‘desarrollo’ expansionista”.

⁵⁸ Esto ocasiona lo que se conoce como la “huella ecológica”. Según el profesor Martínez Alier (2004, p. 63), la huella ecológica de una persona suma cuatro tipos de usos del suelo: a. la tierra usada para alimentar a una persona, que dependerá de si come más o menos carne, y de la intensidad del cultivo; b. la tierra usada para producir madera, papel y para otros usos; c. la tierra edificada y pavimentada para calles, carreteras, etc. y d. la tierra que hipotéticamente serviría para producir energía en forma de biomasa, equivalente al uso actual de energía de combustibles fósiles (y nucleares) de esa persona, o alternativamente la tierra necesaria para que su vegetación absorbiera el dióxido de carbono producido. La huella ecológica representa, en hectáreas, algunos aspectos importantes del impacto ambiental humano.

crecimiento económico y que no todos los ambientalistas se oponen a este, algunos hasta pueden apoyarlo por las promesas tecnológicas que acarrea. De hecho, menciona este experto, no todos los ecologistas piensan y actúan igual, ante lo cual sugiere que existen tres corrientes principales que pertenecen todas al movimiento ambientalista y tienen mucho en común, las cuales desarrollaremos a continuación.

4.1.1. Culto a lo silvestre

La primera corriente correspondiente al “culto a lo silvestre” se refiere a la defensa de la naturaleza inmaculada, el amor a los bosques primarios y a los ríos prístinos. Se caracteriza porque no ataca el crecimiento económico como tal, admite la derrota en la mayor parte del mundo industrializado, pero pone en juego una acción de retaguarda para preservar y mantener fuera del mercado lo que queda de los espacios naturales. Esta corriente se preocupa entonces por la preservación de la naturaleza silvestre, pero sin decir nada sobre la industria o la urbanización, indiferente u opuesto al crecimiento económico, muy preocupado por el crecimiento poblacional, respaldado científicamente por la biología de la conservación, como menciona Martínez Alier (2004, p. 31).

Dichos planteamientos son limitados para un análisis integral, en especial si se tiene en cuenta que los conflictos ambientales involucran aspectos ecológicos así como otros aspectos sociales, culturales, económicos, entre otros.

4.1.2. Ecoeficiencia

La segunda corriente corresponde a lo que este autor ha denominado el “evangelio de la ecoeficiencia”, que se inquieta por los efectos del crecimiento económico, en las áreas prístinas y también en la economía industrial, agrícola y urbana. Dirige su atención a los impactos ambientales y los riesgos para la salud de las actividades industriales, la urbanización y también la agricultura moderna. Dicha corriente se preocupa por la economía en su totalidad, muchas veces defiende el crecimiento económico, aunque no a cualquier coste. Véase por ejemplo el Convenio de Diversidad Biológica⁵⁹ suscrito

⁵⁹ Este instrumento internacional tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado

en Río de Janeiro en 1992. Sostiene Martínez Alier (2004, p. 107) que este convenio surgió de un movimiento de tenaza: el disgusto histórico del Sur ante una vieja práctica que se conoce como biopiratería y el deseo del Norte de regular el acceso mercantil, usando los pagos como incentivos para la conservación, e incidentalmente, como prueba de la legítima adquisición de recursos en las disputas sobre patentes entre compañías.

Así las cosas, esta corriente cree en el desarrollo sostenible,⁶⁰ en la modernización ecológica y en el buen uso de los recursos. Se preocupa por los impactos de la producción de bienes y por el manejo sostenible de los recursos naturales o de sus valores intrínsecos. Lo que ha llamado este autor como “una religión de la utilidad y la eficiencia técnica sin una noción de lo sagrado”. Esta corriente se preocupa entonces por el manejo sustentable o uso prudente de los recursos naturales y por el control de la contaminación, no solo en contextos industriales, sino en la agricultura, la pesca y la silvicultura, descansando en la creencia de que las nuevas tecnologías y la internalización de las externalidades son instrumentos decisivos de la modernización ecológica. Está respaldado por la ecología industrial y la economía ambiental (Martínez Alier, 2004, p. 31).

a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos, esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada (artículo 1, CDB). Ratificado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994.

⁶⁰ Como antecedente importante del tema de la sostenibilidad tenemos que, en 1981, al presentarse la Primera Estrategia Mundial para la Conservación, realizada por la IUNC (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), con apoyo del Fondo Mundial para la Vida Silvestre (WWF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se hizo referencia a la conservación de los recursos vivos para un desarrollo sostenible (IUNC, WWF y PNUMA, 1991). Posteriormente, la Segunda Estrategia Mundial para la Conservación de 1991, conocida como “Cuidar la Tierra”, habla del desarrollo sustentable como la mejora de la calidad de vida humana, sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan y propone los principios de una sociedad sostenible. La Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de la ONU utilizó por primera vez en 1987 el término Desarrollo Sostenible, señalando que está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible. Sin embargo, es importante mencionar que el principio del Desarrollo Sostenible viene siendo implementado en el mundo, especialmente a partir de la Decisión 46/468 del 13 de abril de 1992, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro —Brasil— y la Agenda XXI, entre otros, constituyéndose en el pilar de los principios de la gestión ambiental. Este principio fue asumido de manera contundente por Naciones Unidas en la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. De otro lado, autores como Gudynas (2004, p. 35), consideran que el concepto de desarrollo sostenible refuerza la apropiación de la naturaleza.

Para Munck (2010, p. 43) este tipo de desarrollo podría verse simplemente como una contradicción de términos, como retórica pura, mientras que la única alternativa sería un llamado que se reconozca como utópico a favor de cambios civilizatorios desde las clases consumidoras globales. Desde la perspectiva del profesor González Scobie (1998, p. x), el discurso del desarrollo sostenible presenta el conflicto en torno a la problemática ambiental, como uno de carácter fundamentalmente económico, susceptible de ser trabajado y resuelto con el andamiaje conceptual e instrumental de la teoría económica convencional. Como reacción a esta posición, plantea que la problemática ambiental refleja múltiples tipos de conflicto de diversa naturaleza, que complejizan el asunto y que presentan serias limitaciones a la solución económica del problema, como se analizará más adelante.

Dicha visión termina por desconocer otras formas más justas y propias del desarrollo, donde terminan beneficiándose los sectores económicamente dominantes, sin tener en cuenta otras perspectivas propias del desarrollo, caracterizadas por una mirada sagrada del territorio que poseen diversas culturas que promueven la protección del ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales.

4.1.3. Justicia ambiental⁶¹

La tercera corriente es la que Martínez Alier ha denominado “la justicia ambiental” y “el ecologismo de los pobres”, la cual señala que desgraciadamente el crecimiento económico implica mayores impactos en el ambiente y llama la atención al desplazamiento geográfico de fuentes de recursos y de sumideros de residuos. En este sentido, Martínez Alier (2004, p. 31) plantea que los países industrializados dependen de las importaciones provenientes del sur para satisfacer una parte creciente de sus demandas cada vez mayores de materias primas o de bienes de consumo, creando impactos que no son

⁶¹ Asegura el profesor Crawford (2009, p. 33) que la expresión “justicia medioambiental” parece tener su origen en los primeros años de la década de los ochenta y que una parte importante del movimiento desarrollado durante los años de su crecimiento (años ochenta y noventa), se concentró en los derechos de los indígenas. “Este énfasis ayudó a ampliar el ámbito práctico de los debates sobre justicia medio ambiental, pues permitió que los indígenas fueran percibidos no solo como sujetos interesados en reivindicar las tierras que les quitaron los colonizadores, sino también porque su conexión con la tierra no era únicamente una cuestión de identidad económica y social, sino también cultural, religiosa y de soberanía”.

resueltos por políticas económicas o cambios en la tecnología y, por tanto, caen desproporcionadamente sobre algunos grupos sociales que muchas veces protestan y resisten, aunque no suelen llamarse ecologistas. Algunos grupos amenazados apelan a los derechos territoriales indígenas (como en el caso colombiano) y también a la sacralidad de la naturaleza para defender y asegurar su sustento.

Podría decirse que el eje principal de esta tercera corriente coordina la idea de sacralidad de la naturaleza con el interés material por el ambiente como fuente y condición para el sustento. Pero no solo por una preocupación por los derechos de las demás especies y las generaciones futuras, sino por los humanos pobres de hoy. Su ética nace de una demanda de justicia social contemporánea entre humanos.

Por su parte, para Martínez Alier (2004, p. 31) los movimientos de la justicia ambiental, el ecologismo popular y el ecologismo de los pobres, nacidos de los conflictos ambientales causados en los ámbitos local, regional, nacional y global, por el crecimiento económico y la desigualdad social, en ocasiones, no utilizan un lenguaje ambiental, y esta es una de las razones por las cuales esta tercera corriente del ecologismo no se identificó sino hasta los años ochenta, cuando en “Nuestro Futuro Común”, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo mencionaba que: “para que los intercambios económicos internacionales puedan ser beneficiosos para todos los interesados deben cumplirse dos condiciones: garantizar la continuidad de los ecosistemas de los que depende la economía mundial y que los asociados estén convencidos de que la base del intercambio es equitativa” (CMMAD, 1988, p. 39).⁶²

4.1.4. Imperativo ambiental

En relación con este asunto, el profesor Mesa Cuadros (2011, p. 27) plantea que esta podría ser la hora de exigir que un tema y un debate sobre justicia ambiental asuman un papel relevante en la idea de concretar los límites y las autorizaciones a las acciones y conductas humanas, tan necesarios en

⁶² Según Munck (2010, p. 43), el desarrollo sustentable abordaría tanto las causas ambientales como las relacionadas con la pobreza y la crisis ambiental, a través de una estrategia diseñada para atacar las “necesidades básicas” y reconocer los “límites ambientales” establecidos por la tecnología y la organización social.

estos tiempos de globalización⁶³ económica inadecuada y de insostenibles cambios climáticos globales. El imperativo ambiental es el límite a las huellas ambientales humanas, el cual precisa que una actividad de producción, intercambio o consumo (como se da en el modelo actual de desarrollo), es decir, una determinada huella ecológica, estará permitida y será ética, moral o incluso jurídicamente aceptable si y solo si es universalizable o practicada por todos y no sobrepasa los límites ambientales. Bajo este contexto, asegura Mesa Cuadros que la teoría de la justicia ambiental será el resultado de la aplicación del imperativo ambiental que se concreta a partir de: el establecimiento de deberes básicos de respeto, reconocimiento, reciprocidad y redistribución, para que se llegue a la sostenibilidad; eliminar la desigualdad que se da entre países y sociedades “enriquecidas” versus “empobrecidas”; reconfigurar los límites de apropiación; reconocer, promover y proteger los derechos de todos y de todas, incluyendo a humanos y no humanos presentes y futuros.

Para este autor, la ausencia de justicia ambiental conlleva la idea de injusticia ambiental, que no es más que la manera inadecuada e injusta en que alguien o algunos se apropian de algo en la naturaleza o el ambiente, que no es de él o ellos, sino que pertenece a otros, a muchos o a todos. Menciona entonces que una teoría de la justicia ambiental comienza por precisar los alcances de las exigencias de la solidaridad y la responsabilidad ambiental, más allá de las previsiones jurídicas y morales modernas asociadas a una responsabilidad pequeña y poco exigente y una solidaridad disminuida y reducida a los seres cercanos.

En este contexto, el profesor Mesa Cuadros (2011, p. 30) presenta una visión cercana al holismo, la cual propone derechos no solo humanos sino también derechos de los no humanos (dentro de los cuales se encontrarían los

⁶³ Castells señala (2005) que en términos de práctica social, el nuevo sistema económico ha sido caracterizado como globalización, que es el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad de tiempo real a escala planetaria, que se constituyó solo en las dos últimas décadas del siglo xx en un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujo en la que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana. La economía global incluye, en su núcleo fundamental, la globalización de los mercados financieros, cuyo comportamiento determina los movimientos de capital, las monedas, el crédito y, por tanto, las economías en todos los países.

derechos de los animales, los derechos de los ecosistemas y los derechos del ambiente en general, y como un todo global y sistémico). En la perspectiva de los derechos como derechos ambientales, destaca como fundamento los principios de solidaridad y responsabilidad,⁶⁴ concebida como una responsabilidad especial de los seres humanos, quienes siendo los únicos agentes morales conocidos dentro de la ecosfera son responsables por los demás seres vivos y su integridad y por la humanidad presente y futura. Es decir, una responsabilidad generacional que tiene que ver con cuidar, conservar y dejar el buen y suficiente patrimonio natural y cultural que nos queda, dado que lo hemos deteriorado, disminuido o agotado.⁶⁵

La solidaridad ambiental propuesta es complementaria a la responsabilidad ambiental y busca limitar las acciones humanas convertidas en huella ecológica. A los efectos de las huellas ecológicas injustas y las deudas sociales y ambientales generadas, debe sumarse la idea y principio de justicia ambiental que reclama por los límites y responsabilidades de esas personas, esos grupos, esas sociedades y esos países, que bajo el mandato de la ilimitación del modelo hegemónico del capitalismo, deberán cambiar radicalmente su modelo de vida, costeadando y compensando las deudas ambientales y sociales con los seres humanos y no humanos, presentes y futuros. Esto ha sido denominado por el autor como un “imperativo ambiental”, porque si no cambiamos nuestras prácticas humanas con los seres humanos y no humanos, podemos llevar al desastre, en particular a la humanidad y al ambiente, según Mesa Cuadros (2011, pp. 39-45).

⁶⁴ En este contexto, el profesor Mesa Cuadros (2007, p. 33) habla del tránsito hacia una nueva forma de Estado: el “Estado ambiental de derecho”, que busca superar las previsiones iniciales del “Estado Social de Derecho”, y permite concretar los derechos ambientales y los derechos humanos en general y, las propuestas de acción y de cambio destinadas a la construcción de una nueva sociedad sostenible, el qué hacer, el cómo hacerlo y algunas de sus concreciones, en particular, el debate sobre el ecodesarrollo y el desarrollo sostenible, como parte de los insumos posibles en la formulación y construcción del nuevo “Estado ambiental de derecho”. Ese Estado se basa en una renovada idea de democracia y ciudadanía ambientales, que recoge y desarrolla los principios ambientales enunciados en la fundamentación y ligados especialmente a los límites concretos que precisan la justicia, la responsabilidad, la solidaridad y la seguridad ambiental.

⁶⁵ Para profundizar sobre esta temática, se sugiere ver en el texto de Rodríguez y Gómez Rey (2013), un texto a través del cual pretenden mostrar en este escenario la importancia que posee la incidencia de las comunidades en el proceso de asignación de nuevos derechos, en la transición de un Estado Social de Derecho hacia un Estado Ambiental de Derecho.

El desarrollo del país ha estado cimentado en el uso y explotación de nuestros recursos naturales, sin embargo, esto ha estado acompañado de un marcado deterioro y de la acentuación de problemas ambientales. El resultado ha sido la aparición de fuertes conflictos ambientales como consecuencia de la realización de proyectos (hidroeléctricas, puertos, vías, etc.) y la explotación de recursos naturales mineros y petroleros, entre otros.

Lo anterior evidencia cómo los problemas de la sociedad contemporánea se deben a la creciente crisis ambiental y a las crisis civilizatorias, fruto del déficit político, democrático y de derechos y de una sociedad que tiene como estrategia de supervivencia, actuar bajo un único modelo de desarrollo, el del capitalismo industrial y financiero, depredador, contaminador e injusto, que requiere ser limitado aquí y ahora como lo plantea Mesa Cuadros (2007, p. 29).

El desarrollo, el crecimiento y la eliminación de la pobreza y las desigualdades sociales son objetivos que no se han cumplido y que han llevado al establecimiento de estrategias de política social y económica que han sido inoperantes. En consecuencia, “si el desarrollo es un efecto de la transformación de la sociedad, debemos reflexionar cuidadosamente sobre lo que entraña esa transformación y pensar en el modo de promoverla más eficazmente” (Stiglitz, 2005).

Para cerrar esta parte del trabajo, es necesario mencionar que, como lo expone Escobar (1996, p. 424), no debemos olvidar que en muchos lugares existen mundos que el desarrollo, todavía hoy y en este instante, se empecina en destruir, ante lo cual es necesario readaptar el desarrollo en una dimensión tal, que no sabemos si las fuerzas sociales en juego están dispuestas a aceptar. Ese es el reto de la crisis ambiental del mundo moderno (Ángel Maya, 1996, p. 102), que hoy encuentra en el “Buen vivir/Vivir bien, que mencionaremos a continuación, una posibilidad diferente de asumir este desafío. No se debe olvidar que los problemas ambientales que afronta actualmente el planeta son complejos y tienen enormes repercusiones en lo económico, por lo que es importante pensar en la manera como la degradación del ambiente puede frenar o aún invertir el desarrollo económico (CMMAD, 1988, p. 59).

4.1.5. El “Buen vivir o Vivir bien”

En el contexto de otras formas de ver el mundo y de apuestas por condiciones de vida digna, aparecen diversas maneras de concebir el desarrollo,

que tienen relación directa con la cosmovisión y la forma de entender la relación entre el ser humano y el ambiente, las cuales se conocen como el “Buen vivir o Vivir bien”.

Palacín Quispe (2010, pp. 8-10) asegura que los pueblos indígenas tienen principios contruidos de acuerdo con las leyes de la naturaleza, que son pueblos que viven en comunidad, donde se practica la reciprocidad, la dualidad y la complementariedad. Allí se cuenta con una economía distributiva, porque los pueblos indígenas no acumulan porque entre ellos distribuyen la riqueza. Esto es lo que han llamado el “Buen vivir”, que es su propuesta para el mundo. Consideran que es un concepto que está en constante evolución para que cada pueblo aporte a su construcción y al equilibrio entre la cultura y la naturaleza para convivir en armonía (Huanacuni Mamani, 2010, p. 10).

El paradigma comunitario de la cultura de la vida para ‘vivir bien’ se encuentra sustentado en una forma de vivir reflejada en la práctica cotidiana de respeto, armonía y equilibrio con todo lo que existe, comprendiendo que todo está interconectado, es interdependiente y está interrelacionado. De esta manera, los pueblos indígenas están planteando una discusión que tiene que ver con el modelo de desarrollo, acerca de cómo la humanidad debe vivir de ahora en adelante, ya que el mercado mundial, el crecimiento económico, el corporativismo, el capitalismo y el consumismo, según ellos, son producto de un paradigma occidental y son, en diverso grado, las causas profundas de la grave crisis social, económica y política. Ellos consideran que los modelos actuales desarrollistas:

[...] están llegando, si es que no han llegado ya, a un tope y, por lo tanto, toca el descenso. No se trata solo de un problema económico, social, político o cultural. Las promesas de progreso y desarrollo que en algún momento guiaron a toda la humanidad, ya mostraron a plenitud sus limitaciones y efectos devastadores, sobre todo en países ‘altamente desarrollados’ como los europeos, en los que hoy en día la prioridad ya no es el desarrollo sino la forma de revertir todo el daño que se ha causado (Huanacuni Mamani, 2010, pp. 26-27).

Para los pueblos indígenas, la crisis estructural mundial se ha reducido a una crisis económica, dirigiendo los debates solo en función de la gestión y la administración de los recursos naturales, sin tomar en cuenta el futuro

de la humanidad. Esta economía es generada por la forma actual de concebir la vida: individualista, antropocéntrica, desintegrada, homogeneizadora, jerárquica, competitiva, orientada al consumo y al capital y donde solo ganan los más fuertes. De ahí la urgencia de una respuesta no solo a partir de un modelo económico, sino también de una nueva forma de asumirlo, para lo cual plantean el sistema comunitario, donde la vida es lo más importante (Huanacuni Mamani, 2010, pp. 52-53).

Es necesario tener presente que, de acuerdo con los instrumentos internacionales, los pueblos indígenas pueden promover la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones. En consecuencia, tienen el derecho a decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias e instituciones, su bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera (Convenio 169 de la OIT, artículos 2 y 7).

Durante los últimos años se ha venido dando un proceso de búsqueda a la crisis de desarrollo, por eso los indígenas plantean que hay una necesidad de retornar a la vida más natural y a los valores y principios ancestrales, especialmente en los países industrializados. Proponen el Buen vivir o Vivir bien, que va mucho más allá de la sola satisfacción de necesidades y el solo acceso a servicios y bienes, más allá del mismo bienestar basado en la acumulación y que no puede ser equiparado con el desarrollo, ya que este, tal y como es concebido en el mundo occidental, es inapropiado y altamente peligroso de aplicar en las sociedades indígenas (Huanacuni Mamani, 2010, pp. 29-30).

El concepto de desarrollo indígena o desarrollo propio es distinto al de bienestar y desarrollo social. Para estos pueblos, el desarrollo se establece para significar la acción autónoma de los pueblos indígenas y para formular y perseguir un plan de vida propio con independencia a la atención debida por el Estado o complementaria a esta. Se trata, como lo señala el Fondo Indígena (2012, p. 126), de la capacidad de ejercer el derecho señalado en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas —DNUDPI—. ⁶⁶ Se debe reconocer el derecho de cada pueblo a su

⁶⁶ Artículo 5º. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

autogestión como base del entendimiento. Este hace alusión al desenvolvimiento futuro de los grupos sociales, de su cultura y del mejoramiento de su propia calidad de vida, de acuerdo con sus sistemas culturales, sociales y sus Planes de Vida (DGAJ, DGN, Ecopetrol, UPME, MMA, 1999, p. 18).

En palabras de Huanacuni Mamani (2010, pp. 57-59) la economía, vista desde la cosmovisión de los pueblos originarios, es la forma en que seres humanos y comunidades deciden relacionarse con todas las formas de existencia: animales, insectos, plantas, montañas, ríos, selva, aire, etc., que de ninguna manera son ‘recursos’ sino seres que viven y merecen todo el respeto. Bajo el principio del equilibrio, la complementariedad genera la distribución y la redistribución, según la necesidad del momento.

En esta dinámica, los miembros de la comunidad reciben y aportan de acuerdo con sus necesidades y responsabilidades. Se debe empezar a implementar la economía complementaria en la nueva relación de los Estados, que no puede ser solo en función del interés del capital, sino para cubrir las necesidades básicas y emergentes de los pueblos, sin importar si el país es pequeño o grande. “Vivir mejor es consecuencia de un modelo, pero no solo económico, sino —y tal vez en mayor medida— un modelo espiritual. Por lo tanto, para llegar al horizonte del vivir bien no solo se debe replantear la estructura y modelo económico sino también reconstruir la cosmovisión de la cultura de la vida” (Huanacuni Mamani, 2010, p. 102).

Esta otra visión del desarrollo propio tiene fundamento adicional en constituciones políticas recientes. Por ejemplo, el constituyente ecuatoriano comenzó por celebrar a la naturaleza, la *Pacha Mama* (en el preámbulo) de la que el pueblo se considera parte y a la que estima vital para su existencia. De esta forma asegura la nueva Constitución Política, se busca construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen vivir o *Sumak Kawsay*.⁶⁷

⁶⁷ Alberto Acosta define este término como “condición para alcanzar una verdadera calidad de vida, trascendiendo la sobrevivencia, dejando a un lado la opulencia y el consumismo insaciable, del que, como es conocido, se aprovechan unos pocos (...) y que tiene como fundamento el respeto y el reconocimiento del otro. Pone por lo tanto en práctica aquel principio básico de la libertad, de que mi libertad tiene como límite la libertad del otro. De ese otro con el que constituimos una comunidad social, además de política, en tanto procesamos nuestros acuerdos y desacuerdos. Pero también con ese otro diferente, que pertenece a otra forma o comunidad de vida, que no nos puede ser ajena y

Es así como el artículo primero de la nueva Carta señala que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico; se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado, pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

Entre los deberes primordiales del Estado ecuatoriano están: los de garantizar sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes; además de fortalecer la unidad nacional en la diversidad, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen vivir y proteger el patrimonio natural y cultural del país. La Constitución ecuatoriana hace referencia a los derechos del Buen vivir entre los cuales está el derecho al agua⁶⁸ y a un ambiente sano.⁶⁹

Acosta (2009, p. 12), ex presidente de la Asamblea Constituyente ecuatoriana, propone que tenemos que comenzar a pensar que el Buen

debemos respetar. Todas esas formas de entender la vida, sin embargo, no son posibles sin la base de su origen: la Naturaleza". www.asambleaconstituyente.gov.ec

⁶⁸ La Constitución ecuatoriana establece que el derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida y para la existencia de los seres humanos. La Constitución también prohíbe toda forma de privatización del agua y establece que la gestión del agua es exclusivamente pública o comunitaria. Así mismo, consagra que el Estado, a través de la autoridad única del agua, es el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinan al consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación, y que se requiere autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores públicos, a fin de concretar el Régimen del buen vivir previamente mencionado (artículos 12, 13 y 318).

⁶⁹ En el artículo 14 de la Constitución ecuatoriana se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el Buen vivir, Sumak Kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

vivir solo será posible en la medida en que aprovechemos de una manera sustentable —en términos ambientales, sociales, económicos e incluso políticos— nuestros recursos naturales. Para lo cual es necesario superar el extractivismo, el modelo explotador, destructor e injusto, que promovió la concentración de la riqueza, que imposibilitó la redistribución de la misma y que está deteriorando de manera perversa la naturaleza.

De otro lado, en este mismo sentido, encontramos la nueva Carta Política de Bolivia que es el resultado de un proceso colectivo de discusión a través de la Asamblea Constituyente de un pueblo que se reconoce desde su preámbulo como un pueblo de composición plural, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre y, además, en las luchas por la tierra y el territorio.

En la Constitución Política Bolivia se consagra como un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomina la búsqueda del Vivir bien. Con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra, en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos.

Esta es una carta política donde el tema ambiental también tiene un papel protagónico. Aparecen conceptos como el de Vivir bien y se resalta la protección ambiental como un componente importante no solo para las generaciones presentes, sino para las futuras y para todos los seres vivos (Rodríguez, 2012, p. 32).

No obstante esta visión y a pesar de existir una norma constitucional que protege la naturaleza con derechos (la Pacha Mama), las decisiones políticas y jurídicas de los gobiernos actuales de Bolivia y Ecuador van en contravía de estos preceptos, es decir, promueven el extractivismo, poniendo en riesgo los derechos de los pueblos indígenas. Situación que ha terminado por generar movilizaciones y confrontaciones entre los representantes de esos estados y las organizaciones indígenas.

Insistimos en que para el caso colombiano, donde se reconoce y respeta la diversidad étnica y cultural de la nación, los pueblos indígenas establecen desde sus propias dinámicas los Planes de Vida como instrumento de

planeación del desarrollo propio. En dichos planes se trata de hacer una serie de demandas con respecto a sectores como la educación, la salud, la producción o la infraestructura. Estos son construidos por los pueblos indígenas de manera colectiva, constituyéndose como un proyecto político y económico (Caviedes, 2008, p. 56). Esta visión del desarrollo, representa un elemento de confrontación en los conflictos ambientales analizados aquí. En ellos aparecen de manera reiterada temas relacionados con lo sagrado y con la concepción cultural de los pueblos indígenas de Colombia.

De esta forma, encontramos en los pueblos indígenas una forma alternativa de enfrentar este tipo de conflictos. Esa visión tiene los siguientes principios fundamentales: a) la reciprocidad, porque todo está vivo y se relaciona; b) la complementariedad, ya que el Estado en el que cada ser y cada evento está completo, posee sus partes, la del ser en sí y su parte complementaria. Eso impide la competencia y promueve la ayuda mutua y permanente; c) la armonía, porque no hay otra igualdad posible, siempre hay diversidad y el buen vivir es estar en permanente armonía con todo; d) la dualidad, porque todo funciona en pares y uno no puede existir sin el otro; e) la relacionalidad, porque todo está conectado con todo y no existen entidades completamente separadas, ya que existe una interdependencia de todo y todos; f) la ciclicidad, porque el espacio y el tiempo son uno y son repetitivos;⁷⁰ g) la correspondencia de los distintos aspectos, regiones o campos de la realidad, de manera armoniosa (Esquivel Ayala, 2013, p. 3).

Evidentemente, la capacidad de generar impactos ambientales del modelo de desarrollo ha venido en aumento, ante lo cual, si los efectos del proceso de reproducción del capital en la destrucción de los ecosistemas y la degradación del ambiente se han convertido en uno de los mayores problemas contemporáneos, reflejados en una crisis ambiental de alcances globales y efectos impredecibles, una conclusión cada vez más afianzada tiene que ver con que la crisis ambiental solo puede resolverse, como lo plantea el profesor Mesa Cuadros (2007, p. 158), mediante una transformación global de los actuales sistemas de producción del Occidente capitalista e industrializado. Tales cambios deben producirse en todas las esferas y sistemas, en la agricultura, industria, producción de energía, transporte y comercio.

⁷⁰ El tiempo para ellos no es lineal, es cíclico, es decir que no se concibe con un comienzo y un final, sino que es un continuo devenir. No existe la lógica de un proceso lineal progresivo.

Resolver la crisis ambiental es entonces, y esencialmente, un problema político que requiere el establecimiento de una nueva forma social de control sobre las decisiones que hoy se hallan exclusivamente en manos privadas, particularmente de las empresas transnacionales.

Es posible percibir diferentes categorías de conflictos ambientales en Colombia en todas las áreas, con un marcado énfasis en aquellos que responden al modelo de la economía nacional extractivista de la explotación de recursos primarios esencialmente minería, hidrocarburos y productos agrícolas, ganaderos y alimentos procesados de baja manufactura, que claramente pueden ser considerados dentro de la definición de *commodities*.⁷¹ Precisamente las dinámicas globales y las presiones por la extracción de bienes ambientales y naturales para alimentar los procesos de producción y consumo de las sociedades industriales modernas sirven de contexto para comprender las decisiones del Gobierno Nacional respecto de la promoción de ciertas actividades y proyectos que ha denominado “locomotoras del desarrollo” (Mesa Cuadros, 2015), como se establecerá más adelante en este documento.

Los problemas que conlleva la concepción del desarrollo cimentando en el uso indiscriminado de los recursos naturales es transversal y aparece reflejada en las otras causas de los conflictos ambientales que se establecieron en la tipología que venimos desarrollando a lo largo de este trabajo.

4.2. Decisiones de las autoridades

Los resultados de los talleres efectuados en el marco de esta investigación permitieron identificar que las decisiones de las autoridades pueden ser generadoras de conflictos ambientales. Eso ocurre especialmente cuando se expide un acto legislativo o administrativo obedeciendo al despliegue de inversiones o como resultado del proceso de globalización que responde al modelo de desarrollo que se impone actualmente en el país.

Como prueba de ello encontramos que esta situación se presenta, por ejemplo, en algunos casos donde se otorgan licencias ambientales,⁷² enten-

⁷¹ Es decir, que son considerados como mercancías o están disponibles para entrar en el mercado.

⁷² En desarrollo de este estudio se revisaron casos de conflictos surgidos como consecuencia de las decisiones proferidas en el marco de los procesos para el otorgamiento de licencias ambientales, que involucran al MADS, las CAR, las CDS y los grandes centros urbanos.

didadas estas como aquellos actos administrativos mediante los cuales se da autorización para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, en cuyo procedimiento debe promoverse la participación de las comunidades que pueden verse afectadas por los proyectos y cuando se encuentren en territorios indígenas, en cuyo caso deben ser garantizadas las consultas previas (Ley 99 de 1993; Decreto 1076 de 2015).

Con el fin de establecer cómo se manifiestan este tipo de conflictos ambientales, presentaremos a continuación dos casos, uno de una medida legislativa,⁷³ la expedición de la Ley General Forestal, y el otro, sobre el caso de la licencia ambiental otorgada para el proyecto Samoré que afecta al pueblo indígena U'wa y a su territorio. Ambos casos tienen que ver con el derecho fundamental a la consulta previa y los mismos generaron una confrontación importante en la cual hicieron parte diversos actores, terminando por judicializarse. Antes de asumir los casos, es importante señalar que, la Corte Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia, que existen cinco principios para adelantar las consultas previas, los cuales no fueron tenidos en cuenta en los casos que se presentan seguidamente. Esos principios son:

1. Que la administración debe consultar con las comunidades afectadas la manera cómo ha de adelantarse la consulta previa, teniendo en cuenta las diferencias que los grupos indígenas tienen entre sí. Que dicha consulta no es un simple requisito formal, sino un derecho fundamental que tiene características particulares; y que esta

⁷³ A juicio de la Corte Constitucional, el concepto de medida legislativa cubre de igual forma los actos legislativos, pues considera que la expresión “medidas legislativas” no puede ser entendida en un sentido restringido, alusivo en forma estricta a la ley en sentido formal, sino en uno amplio que cubra todo tipo de medidas normativas susceptibles de afectar directamente a dichas comunidades. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional señala que de acuerdo con una interpretación *pro homine* (lo cual significa la necesidad de imponer la aplicación de las normas jurídicas más favorables al ser humano y sus derechos), la exégesis de la expresión “medidas legislativas” que debe ser escogida es aquella que permita ampliar el espectro de ejercicio del derecho fundamental de las comunidades étnicas. Por último, asegura que, en el derecho constitucional colombiano, la palabra “ley” no tiene un sentido unívoco y, por tanto, el adjetivo legislativo tampoco lo tiene (ccc, C-702/10).

protege la identidad cultural de las minorías y concreta la democracia participativa.

2. Señala que las minorías culturales, a través de sus representantes, deben tener una participación real y efectiva en el proceso de consulta previa.
3. Indica que las comunidades deben tener acceso a toda la información relacionada con los objetivos y contenidos de los proyectos que quieren ser aprobados.
4. Las partes deben reconocer y respetar a sus interlocutores y deben actuar de buena fe en todas las etapas que estructuran la consulta previa.
5. Asegura que la consulta previa no les concede a las minorías culturales un poder de veto frente a los proyectos discutidos y que, en caso de no llegarse a un acuerdo entre las partes, la decisión que toma la administración con respecto al proyecto que se quiere debatir no puede ser autoritaria o arbitraria (Bonilla Maldonado, 2009, pp. 17-18).

4.2.1. Caso Ley General Forestal

Encontramos un caso ilustrativo para esta tipología, un conflicto que tiene que ver con la expedición de la Ley 1021 de 2006 conocida como la Ley General Forestal.⁷⁴ Previamente a su discusión y expedición por el Congreso de la República, la preocupación de diferentes sectores hizo que se presentaran varios pronunciamientos a favor o en contra de su aprobación, los cuales permitieron entrever los múltiples intereses que se encontraban en juego.

En este hecho específico, los intereses y las demandas advertían el empeño de los ambientalistas y grupos étnicos por la conservación y utilización sostenible de los bosques, así como el afán del Gobierno Nacional y de las empresas dedicadas a la producción, distribución, importación, exportación

⁷⁴ Cuyo objeto era establecer el Régimen Forestal Nacional, conformado por un conjunto de normas legales y coordinaciones institucionales, con el fin de promover el desarrollo sostenible del sector forestal colombiano en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. A tal efecto, la Ley establecía la organización administrativa del Estado y regulaba las actividades relacionadas con los bosques naturales y las plantaciones forestales.

y comercialización de la madera, que esperaban dinamizar la economía y optimizar su actividad productiva.

Las principales críticas de los expertos a esta ley se centraron en que esta hacía funcional el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y comunidades negras para insertar sus bosques en el mercado forestal, y establecía reglas que permitían que el aprovechamiento se rigiera por la soberanía de la voluntad de sus beneficiarios e inversionistas. Las comunidades étnicas quedaban facultadas para celebrar contratos con terceros para el aprovechamiento de sus bosques, y se les autorizaba a entregar sus tierras en arriendo para el establecimiento de plantaciones forestales que serían del dominio exclusivo del que las realizara, y a las cuales el arrendatario les podría dar el destino que le dictara su soberana voluntad (Betancur, 2006, 33).

De igual forma, se plantearon los intereses de los pueblos indígenas y afrocolombianos, tendientes a lograr que se respetaran sus territorios y sus derechos a la utilización sostenible de los recursos naturales en ellos existentes, dado que las zonas con mayores recursos forestales en el país se encuentran ubicadas en los territorios donde habitan estas comunidades y pueblos. En ese sentido, los grupos étnicos solicitaban que se les permitiera la participación real y efectiva en la toma de decisiones ambientales, a través de la consulta previa, un derecho fundamental que consideraron vulnerado con el trámite que se le había dado a la mencionada Ley Forestal, por lo cual demandaron la norma.⁷⁵

Una vez expedida esta norma se presentaron dos demandas, una que hacía referencia a temas ambientales⁷⁶ y una acción pública de inconstitucionalidad⁷⁷ sobre el derecho a la consulta previa. En este último caso, la Corte Constitucional (sc-030/08) encontró que en el trámite de la Ley

⁷⁵ Para la Corte Constitucional (C-366/11), deben ser consultadas previamente las decisiones legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y al pueblo Rom, en la medida en que establecen políticas generales, definiciones, pautas y criterios que pueden repercutir sobre sus formas de vida, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y, en particular, con el Convenio núm. 169 de la OIT, para buscar aproximaciones sobre la manera de evitar que las mismas normas las afecte negativamente.

⁷⁶ La cual argumentaba que la Ley Forestal violaba el derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano, al igual que el deber de garantizar el desarrollo sostenible del país.

⁷⁷ Dicha acción fue presentada por el Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de los Andes —G-DIP— y coadyuvada por otros actores sociales. Ver sobre este particular: Bonilla Maldonado (2009).

1021 de 2006 no se surtió la consulta a los pueblos indígenas en los términos del Convenio núm. 169 de la OIT (2007) y resaltó que, aunque hubo un proceso amplio de socialización, este no satisface los criterios fijados por ella misma, porque no fue específico para estos pueblos, no hay evidencia de que las comunidades hubiesen sido debidamente informadas y que se les hubiera puesto de presente los impactos que el proyecto podía significar para ellas, ni se generaron espacios de concertación.

Consideramos pertinente mencionar que, en el marco de esta investigación, la autora intervino en este proceso ante la Corte Constitucional, para lo cual rindió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra la Ley 1021 de 2006 y manifestó coincidir con los demandantes en la inconstitucionalidad que se cierne sobre esta norma por vulnerar el derecho a la participación y a la consulta previa de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

Fue así como en su momento señalamos que, si bien la norma demandada tenía unos objetivos y principios fundamentales loables y que en los artículos 2 y 19 se reconocían los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas a la libre toma de decisiones y a la consulta previa en las decisiones que tengan que ver con el aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en sus territorios, no se había surtido el proceso de consulta previa para su aprobación, desconociendo la obligación que en tal sentido tenía el Estado y, de esta forma, se había vulnerado de paso el derecho a la participación de las comunidades étnicas en el proceso de aprobación de la Ley Forestal.

Resaltamos que la consulta previa se fundamenta en el derecho que tienen los pueblos de decidir sus propias prioridades respecto del proceso de desarrollo económico, social y cultural, y comporta la facultad de participar en la formulación de medidas que sean susceptibles de afectarlas directamente. De manera que su desconocimiento en el trámite de expedición de la Ley General Forestal la tornaba inconstitucional, por cuanto el proceso realizado desconocía que la consulta previa es un derecho de carácter colectivo que debe realizarse a través de un proceso público, especial, obligatorio y previo a la adopción de medidas administrativas o legislativas que puedan afectar directamente a las comunidades étnicas.

Consideramos entonces que la norma demandada era inconstitucional porque no se había realizado la consulta previa, consagrada en el Convenio

169 de la OIT (2007) y en el artículo 330 de la Constitución Política, la cual se fundamenta en los derechos a la diversidad étnica y cultural, a la identidad cultural, al territorio, a la autonomía de los pueblos, a la participación, a la información y a la buena fe. Adicionalmente, se señaló que la Corte Constitucional había reconocido previamente el carácter fundamental del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y afrodescendientes, lo cual fue desconocido en el trámite de aprobación de la Ley 1021 de 2006.

Finalmente, aseguramos que la consulta previa, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, procura que la comunidad tenga conocimiento sobre los proyectos de exploración o explotación de recursos naturales en los territorios que ocupan, se entere de la forma de ejecución de tales proyectos y pueda valorar conscientemente sus ventajas y desventajas. De otra parte, precisamos que dicho proceso debió realizarse ante las instituciones tradicionales de cada pueblo y a través de sus autoridades o de las organizaciones que las representen. Lo anterior no había acontecido en el trámite que se había efectuado. Teniendo en cuenta los argumentos anteriores, solicitamos a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la Ley General Forestal.

Fue así como el Alto Tribunal Constitucional reconoció que el contenido de la Ley General Forestal reviste un innegable interés nacional, pues sus previsiones afectan, de manera amplia, a la totalidad de los colombianos, y de manera particular, a un conjunto diverso de sectores que tienen una relación más estrecha con los bosques y con la actividad forestal o la que se encuentra vinculada a ella.

Asegura la Corte (SC-030/08) que esta ley, en cuanto regula de manera general e integral la actividad forestal, no obstante que contiene previsiones orientadas a preservar la autonomía de los indígenas y afrocolombianos y que reconoce el derecho exclusivo de las mismas al aprovechamiento de los recursos forestales de sus territorios, es susceptible de afectar directa y específicamente a tales comunidades, en la medida en que establece políticas generales, definiciones, pautas y criterios que pueden repercutir sobre sus formas de vida y sobre su relación con el bosque.

Para la Corte Constitucional, esa consulta, que tiene unas características especiales, no puede sustituirse por un proceso participativo como el que de manera general se cumplió en torno al proyecto de ley. Señala que para que se hubiese cumplido con el requisito de la consulta habría sido necesario:

poner en conocimiento de las comunidades, por intermedio de instancias suficientemente representativas, el proyecto de ley; ilustrarlas sobre su alcance y la manera como podría afectarlas y darles oportunidades efectivas para que se pronunciaran sobre el mismo. Ese proceso no se cumplió, razón por la cual la Corte concluye que, dado que la Ley versa sobre una materia que se vincula profundamente con la cosmovisión de esas comunidades y su relación con la tierra, y que, por acción o por omisión, es susceptible de afectarlas de manera directa y específica, no hay alternativa distinta a la de declarar la inexequibilidad de la misma (ccc, sc-030/08).

Adicionalmente, la Corte precisó que se debe consultar previamente siempre que se tome una medida legislativa,⁷⁸ cuando esta afecta de manera directa y específica⁷⁹ a las comunidades étnicas, sin importar que dicha afectación sea de carácter positivo o negativo. En consecuencia, y dado que la Ley Forestal versaba sobre una materia que se relacionaba profundamente con la cosmovisión de esas comunidades y su relación con la tierra, y que,

⁷⁸ La consulta previa se debe realizar cuando se vayan a adoptar medidas administrativas o legislativas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas y demás grupos étnicos. Las medidas administrativas son aquellas proferidas por el conjunto de entidades pertenecientes a la rama ejecutiva en ejercicio de su función administrativa. La consulta previa aplica cuando se ejecutan actos específicos o individuales que puedan afectar o interesar a los pueblos indígenas, como es el caso de las licencias, autorizaciones o permisos ambientales; las concesiones, la ejecución de un programa de fumigación de cultivos ilícitos o la contratación de una obra, etc. (ccc, T-382/06). Por su parte, las medidas legislativas corresponden a las normas que pretenda expedirse incidiendo sobre estos pueblos. Es decir, cuando se desee expedir una medida del orden constitucional, internacional, nacional, departamental o local susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas debe realizarse la consulta previa. Sobre las medidas legislativas que tienen que consultarse, la Corte Constitucional ha señalado que están, por ejemplo: la Ley general de educación, el Plan nacional de desarrollo, una reforma del sistema de seguridad social o del código laboral o del código penal, deberían, además del proceso deliberativo, público y participativo que se surte en el Congreso de la República, someterse a un proceso específico de consulta con las comunidades indígenas y tribales. En este sentido, para el Tribunal Constitucional es claro que lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos (ccc, sc-030/08).

⁷⁹ Hay una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes o, por el contrario, le confiere beneficios. Es 'específica' cuando la medida debe estar dirigida concretamente a las comunidades en su calidad de tales, es decir, se trata de una norma que está orientada a regular de manera especial la situación de esos pueblos o que, aun cuando ha sido concebida con el alcance general, repercute sobre los mismos.

por acción o por omisión, era susceptible de afectarlas de manera directa y específica, decidió declararla inexecutable.

Esta providencia es importante en la medida en que este Alto Tribunal Constitucional incorpora el análisis tanto de elementos jurídicos como políticos, permitiendo estudiar la decisión judicial como parte de un proceso que se inicia con la construcción de la estrategia de litigio que condujo a la redacción de la demanda (Azuero Quijano, 2008, p. 24) y que contó con la intervención de otros actores del conflicto.⁸⁰ Este es un típico caso donde el conflicto ambiental se solucionó mediante la participación de diversos actores, a través de su judicialización.

De otro lado, es importante tener en cuenta el papel que cumplen los bosques como sumideros de carbono y que al ponerlos en riesgo se vulnera además el derecho de todos a gozar de un ambiente sano. En este caso concreto, el Gobierno debió dar aplicación al principio de precaución consagrado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992⁸¹ (ONU, 1992): “Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme con sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. Características del principio son:

- a. Hace parte de las buenas políticas de gobierno de cada Estado, lo cual significa que no se constituye como una obligación sino como una facultad. No obstante, en Colombia, al haberlo adoptado expresamente la legislación, podríamos referirnos a un principio que debe aplicarse en caso de presentarse el riesgo grave e irreversible.

⁸⁰ Otros actores ambientalistas o de pueblos étnicos fueron: la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente —AIDA—, la Comisión Colombiana de Juristas, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Rosario, el Proceso de Comunidades Negras —PCN—, la Asociación de Autoridades del Consejo Regional Indígena del Medio Amazonas —CRIMA—, la Red Latinoamericana Contra los Monocultivos de Árboles —Recoma—, la Organización Nacional Indígena de Colombia —ONIC—, Censat Agua Viva, el Grupo Semillas y el Centro de Cooperación Indígena —Cecoin—, entre otros.

⁸¹ El cual se reprodujo casi de manera idéntica en el numeral sexto del artículo primero de la Ley 99 de 1993.

- b. Se debe utilizar en presencia de riesgo dudoso y no cierto.
- c. Opera ante la ausencia de certeza científica absoluta o imposibilidad de conocer el efecto o riesgo de la actividad.
- d. No solamente es aplicable en el derecho ambiental, sino también en el sanitario, alimentario y en otros.

Donde se espera que la sospecha de daño sea realmente seria o grave y valorada de manera objetiva bajo parámetros efectivamente medibles. En palabras de nuestra Corte Constitucional (sc-339/02) se puede expresar con la expresión “*in dubio pro ambiente*”, esto quiere decir que, en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la explotación, la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección del medio ambiente, pues si se adelanta, por ejemplo, la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba una grave daño ambiental sería imposible revertir sus consecuencias.

Indudablemente, en casos como de la explotación forestal sería pertinente la aplicación del principio de precaución que debe ir de la mano del principio de prevención que, según Mesa Cuadros (2007, p. 503) significa tomar decisiones responsables adelantándose a los acontecimientos para evitar el daño ambiental, pues mitigarlo generalmente es costoso. Por tanto, la prevención es un método clave de protección ambiental, ya que en ocasiones es imposible volver las cosas al estado anterior. Explotar reservas forestales de gran valor ecológico, como lo planteaba dicha norma, implica que se debe buscar evitar el daño o el deterioro antes que tener que lamentarse o reparar lo realizado, porque puede ser irreparable en el caso de afectación de las zonas boscosas que tienen un valor integral y espiritual para los pueblos indígenas, siendo además sustento para su pervivencia social, cultural, espiritual, económica y política.

Finalmente, en relación con la solución de los conflictos ambientales, consideramos necesario contar con mecanismos efectivos de prevención, solución y garantía de los derechos a la participación, al territorio, a los recursos naturales y a la autonomía de los pueblos indígenas. Cualquier iniciativa legal de desarrollo, debe presuponer no solo los análisis sobre su incidencia en lo económico, sino en lo social, ambiental y cultural. Es decir, se debe aplicar también el principio de prevención y precaución cultural

que venimos planteando, para evitar irremediables afectaciones a estas comunidades (Rodríguez, 2014, p. 228).

4.2.2. Caso Samoré, pueblo indígena U'wa⁸²

Este segundo caso sobre las causas de los conflictos ambientales tiene que ver con dos visiones sobre el territorio y sobre el desarrollo. Iniciamos por mencionar que los indígenas U'wa en sus propias palabras señalan que: “todo lo que Riowá [hombre blanco] quiera hacer, desde hacer escuela blanca o sacar cosas de la tierra, lo puede hacer, pero lejos de nuestro territorio y nunca con nuestra autorización, porque si se desangra la Madre Tierra, desaparece el mundo”.⁸³ Estas palabras indicaban una contraposición con los intereses del Gobierno que planteaba la necesidad de adelantar un proyecto petrolero en su territorio y un pueblo que considera su territorio como algo sagrado.

Presentamos entonces este otro ejemplo ilustrativo de conflictos generados como consecuencia de decisiones de las autoridades, correspondiente a la expedición de una Licencia Ambiental para la explotación de petróleo en territorio del pueblo U'wa.⁸⁴ El derecho a la resistencia del pueblo indígena U'wa, que ha sido ampliamente conocida en los escenarios internacionales, tiene que ver con la actitud de rechazo y oposición a la exploración y explotación petrolera en su territorio y a la expedición de algunas decisiones mediante las cuales el Gobierno Nacional de Colombia ha autorizado dichas actividades. Para este pueblo, las licencias ambientales otorgadas por el Ministerio de Ambiente son violatorias de sus derechos fundamentales y ponen en riesgo su integridad social, cultural, ambiental y económica (Rodríguez, Ardila & Puentes, 2010, pp. 175-193).

⁸² Para un desarrollo en profundidad sobre este pueblo y este conflicto ambiental en materia de explotación petrolera, se sugiere ver entre otros: Osborn (1995), Berichá (1992), Mesa Cuadros (1993 y 2008), Comité Colombia es U'wa (1997), Uribe Botero (2005), Fontaine (2007), Rodríguez, Ardila, y Puentes (2010).

⁸³ Palabras de Weyasa, Cacique Mayor de los U'wa (Mesa Cuadros, 2008).

⁸⁴ Licencia Ambiental otorgada el 3 de febrero de 1995, mediante la Resolución 110 del Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible —MADS—), la cual fue concedida para la realización de las actividades de prospección sísmica del bloque Samoré, ubicado en jurisdicción de los municipios de Saravena, Tame y Fortúl en el departamento de Arauca, Cubará en el departamento de Boyacá y Toledo en el departamento de Norte de Santander, en los que se encuentra ubicado el pueblo indígena U'wa.

La resistencia y el conflicto ambiental⁸⁵ con este pueblo surge, como casi siempre ha acontecido para los aborígenes de nuestro país, por la necesidad urgente y constante de preservar su autonomía frente a la amenaza de agentes externos e incluso del mismo Estado. Para defender su supervivencia y como respuesta a la ineficacia estatal frente a sus demandas (González Piñeros, 2006, p. 89).

El caso de la exploración sísmica del Bloque Samoré terminó por generar uno de los conflictos que ha trascendido en el tiempo y cuya dimensión ha sobrepasado lo regional y lo nacional, para convertirse en un caso conocido y estudiado internacionalmente. Por lo cual, debemos analizarlo teniendo en cuenta diversos sucesos que han acaecido por más de una década. El conflicto ambiental y el proceso de resistencia de este pueblo, florecen de manera no violenta, con un sentido de pertenencia y en defensa de un territorio sobre el cual los indígenas consideran deben ejercer la administración y que no es objeto de negociación. Para ellos el territorio es sagrado “Kerachikara” y por ello proclaman que “*nuestra corona, nuestro territorio y nuestras vidas no está en venta*” según Asou’wa (2005).

Este caso muestra un enfrentamiento entre intereses en relación con dos visiones, por un lado, la cosmovisión U’wa sobre lo sagrado del territorio y, por el otro, la visión mercantilista de los recursos naturales, lo cual evidencia las diferentes tensiones y confrontaciones que se originan como consecuencia de la contraposición de perspectivas en cuanto al territorio y los recursos naturales. La lucha de los U’wa por defender su cultura, su territorio y sus convicciones, es un caso emblemático de resistencia frente al modelo de desarrollo que ha sido ejercida desde una perspectiva propia, pues su sistema de producción agrícola basado en la práctica del “tumba pudre”,⁸⁶ complementado con actividades de caza, pesca y recolección, hacen de este pueblo uno de los últimos pueblos indígenas del mundo que aún conserva la figura de no quemar el bosque para sobrevivir. A partir de esta concepción del mundo los U’wa se han enfrentado a una poderosa transnacional y a un

⁸⁵ Dentro de estos mecanismos de resistencia se encuentran las manifestaciones, los paros, los bloqueos, las gestiones institucionales y técnicas, el marco legal y jurídico y en algunas ocasiones las acciones de hecho (Pérez Rincón, 2014).

⁸⁶ Es un sistema tradicional de cultivo que utilizan las comunidades, se arrasa la vegetación, se deja un tiempo hasta que se descompone la materia orgánica sirviendo como abono y posteriormente se vuelve a cultivar.

Estado que también desea, a toda costa, explotar petróleo para resolver la demanda cada vez mayor de este recurso natural (Mesa Cuadros, 2008, p. 69).

En ejercicio del derecho a la resistencia, los U'wa han realizado no solo foros, marchas, tomas y denuncias, sino que han tenido que acudir a las instancias judiciales buscando la protección de sus derechos. Para ello, han presentado diferentes acciones jurídicas, porque como lo plantea la profesora González Piñeros (2006, p. 84), la “resistencia no significa únicamente protesta”. El laberinto jurídico al cual se ha enfrentado este pueblo buscando la reivindicación de sus derechos colectivos pasa desde impugnar actos de tipo administrativo emanados de las autoridades, como las resoluciones mediante las cuales se autorizaron los proyectos, hasta presentar derechos de petición y acciones jurídicas ante diversas instancias judiciales del ámbito nacional e internacional.

La Licencia Ambiental fue el punto de partida de numerosas manifestaciones donde se establecieron los parámetros sobre el conflicto que se desencadenó entre la empresa petrolera oxy, la autoridad ambiental de Colombia y el pueblo indígena U'wa afectado, donde también intervinieron diversos actores como la Defensoría del Pueblo, que consideró que no era procedente la expedición de este acto administrativo y por ello presentó la demanda de nulidad y la acción de tutela.

Los argumentos jurídicos esgrimidos por la Defensoría del Pueblo en su momento tenían que ver tanto con la Constitución Política de Colombia, como con las normas ambientales y la legislación indígena que exigen, cuando se trata de adoptar decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas, su participación real y efectiva a través de la consulta previa, la cual debía realizarse de buena fe y con procedimientos adecuados, buscando además la protección de los derechos colectivos frente a un Estado que consideraba, estaba vulnerando el territorio y la autonomía de los U'wa.

Después de un largo proceso, la Corte Constitucional (su-039/97) estimó que el procedimiento para la expedición de la Licencia Ambiental se había cumplido en forma irregular y con desconocimiento del derecho fundamental del pueblo U'wa en relación con la consulta que formal y sustancialmente había debido hacerse. En consecuencia, tuteló expresamente los derechos a la participación, a la integridad étnica, cultural, social y económica y al debido proceso del pueblo U'wa.

Señala el profesor Mesa Cuadros (2008, p. 70), en su momento asesor jurídico del pueblo U'wa, que vistas así las cosas, la aplicación irrestricta del principio de la buena fe como el elemento clave y central para surtir una consulta previa con comunidades étnicas, no se dio y por ello las ilegalidades e ilegitimidades de estos procedimientos que terminaron afectando los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y cultural de los U'wa como pueblo indígena, como sociedad diferenciada del resto de la sociedad mayoritaria. Se rompieron las garantías específicas para poder seguir siendo ellos mismos con dignidad y respeto de todos los demás para la concreción de la idea de Colombia como una nación pluriétnica y multicultural.

Asimismo, la Corte ordenó que con el fin de hacer efectivo el derecho fundamental a la participación se procediese a efectuar la consulta con los U'wa en el término de 30 días hábiles.⁸⁷ De esta manera, el Tribunal Constitucional garantizó el derecho a la vida, al territorio, a la autodeterminación, a la defensa de la cultura étnica, a los recursos naturales y a los beneficios de su explotación, a vivir y a trabajar por el país y a su organización propia, así como al derecho fundamental a la participación social y comunitaria.

Este caso también terminó enfrentando a la Corte Constitucional (SU-039/97) con el Consejo de Estado Colombiano (CE, 1997), hecho que se conoce como “choque de trenes”, pues este último Tribunal señaló que sí había habido consulta, lo cual agravó aún más el conflicto que terminó por involucrar organizaciones internacionales que apoyaban las demandas de este pueblo. Ante las ingentes solicitudes y manifestaciones que se realizaban en diversos países, el Gobierno colombiano solicitó la intervención de la Organización de los Estados Americanos —OEA— para estudiar el caso de los U'wa y resolver el conflicto, lo cual terminó en el año 1998 con un informe al cual nos referiremos a continuación.

En vista de tantas dificultades, demandas y manifestaciones, el nuevo actor, la OEA convoca a la Universidad de Harvard para una investigación sobre el conflicto con el pueblo indígena U'wa por el caso del Bloque Samoré. Fue entonces cuando un equipo compuesto por expertos en el análisis y prevención de conflictos interétnicos se desplazó a Colombia para evaluar el caso teniendo en cuenta todas las partes de la disputa.

⁸⁷ Término que a todas luces no respondía a los usos y costumbres de estas comunidades.

El informe presentado por este equipo señaló cómo el conflicto había desbordado el ámbito jurídico y se había transformado en un asunto político que tenía de por medio aspectos culturales y sociales que no podían obstaculizar un proceso de negociación. Para esta Comisión, el caso Samoré era un conflicto multilateral mucho más complejo de lo que ellos habían imaginado originalmente, puesto que transcendía escenarios nacionales creando impactos sobre la política de inversión petrolera del Gobierno colombiano y riesgos a las garantías constitucionales de los grupos indígenas de Colombia.

El informe final del equipo OEA-Harvard (1998) realizó las siguientes recomendaciones:

1. Una declaración de las compañías petroleras comprometiéndose a suspender la ejecución de sus planes para la exploración o explotación de petróleo dentro del Bloque Samoré, como un paso inicial para crear mejores condiciones para cualquier eventual reinicio de las actividades petroleras dentro del Bloque. Para el equipo de expertos, este compromiso de suspender la ejecución de actividades petroleras era un paso esencial para eliminar el ambiente de conflicto que existía entre las partes y para empezar a crear mejores condiciones de comprensión mutua.
2. La normalización del proceso para la ampliación del resguardo que venía solicitando el pueblo U'wa. Para ello el equipo planteó que la ampliación de un resguardo formal representaría más seguridad y claridad sobre los derechos territoriales. Así mismo, establecieron que era importante avanzar con la consideración de la ampliación del resguardo sin injerencia negativa sobre los esfuerzos de explotación petrolera.
3. Una moderación en la retórica pública de las partes, en particular, consideraron que el equipo se debería abstener de hacer cualquier mención que vinculara a los que se habían opuesto a las compañías petroleras con la guerrilla o con el narcotráfico, argumentando que tales declaraciones no solo servían para agravar tensiones, sino que también podían poner en peligro las vidas de todos los que simpatizaban o abogaban por los U'wa. Por otro lado, manifestaron que las partes opuestas a las compañías petroleras deberían tener

cuidado en la formulación de sus interpretaciones sobre los hechos y sobre las intenciones de las otras partes, para asegurar que sus comunicaciones tuvieran una base válida y que sus interpretaciones estuvieran bien fundamentadas.

4. Abogaron por el reconocimiento y respeto para el sistema de autoridad y liderazgo que se encontraba basado en su cultura y larga tradición. Este sistema debería ser respetado durante cualquier intento de acercarse o relacionarse con ellos. De existir diferencias de opiniones o posiciones entre los U'wa, debería permitirse que estas se solucionaran dentro del sistema de su autoridad. Manifestaron que si se intenta una relación con los U'wa ignorando su sistema político y cultural tradicional ello solo podría aumentar las tensiones y crear confusión.
5. Señalaron la necesidad de concretar un proceso de consulta bajo la responsabilidad del gobierno colombiano. El equipo de expertos planteó que cualquier reinicio de actividades de aprovechamiento petrolero dentro del Bloque Samoré solo podría efectuarse previa consulta con ellos, quienes eran los que podrían ser afectados por tales actividades aun cuando no ocurran dentro de su territorio. La consulta, por supuesto, debería realizarse dentro de un proceso establecido por el Estado de acuerdo con las normas legales pertinentes, en particular las incluidas en la Constitución y el Convenio núm. 169 de la OIT.
6. Expusieron la necesidad de preparación y asistencia técnica para los indígenas en cualquier consulta que se realizare con ellos. En este caso, la comisión planteó que antes del inicio de cualquier consulta, el Estado colombiano debería asegurarse de que los U'wa tuvieran suficiente preparación para evaluar y decidir sobre el asunto, además de asistencia técnica independiente para el análisis del impacto ambiental y social, de ingeniería petrolera, de economía del petróleo y asesoría legal contemplando situaciones similares.
7. Argumentaron sobre la creación de un programa para promover una mayor comprensión mutua entre las partes, para lo cual recomendaron que se preparase un programa que facilitase este entendimiento, el cual debería ser diseñado con la participación,

concertación y aprobación final de los diversos sectores: indígena, petrolero y gubernamental.

Dicha Comisión sostuvo que con la creación de un programa para la prevención o resolución de conflictos para cualquier trabajo petrolero, que se realice fuera o dentro de resguardos indígenas, se podrían anticipar situaciones similares al del Caso Samoré. De igual forma, recomendó la creación de un mecanismo social que pudiese responder con métodos preventivos, antes de que una controversia de este tipo aumentara o llegase a violaciones de derechos o a la violencia.

En cuanto a la consulta, la Comisión OEA-Harvard señala que debe adelantarse entendiendo que el territorio se compone de la totalidad del hábitat tradicional del pueblo U'wa y no solamente del resguardo y la reserva indígena.⁸⁸ Con la consulta se buscaría entonces concertar sobre la extensión geográfica del territorio, la elaboración de medidas para evitar causar daños a esta comunidad, la obtención del consentimiento de los U'wa para las actividades propuestas en su territorio, la definición de las medidas para mitigar cualquier impacto negativo de las actividades, el establecimiento de los mecanismos de protección ambiental y cultural y la concertación de los beneficios que los indígenas recibirían por las actividades petroleras impulsadas en su territorio.

A partir de ese momento, aumentan las tensiones entre las partes en conflicto. Por un tiempo, el Gobierno, la Oxy y Ecopetrol solo demuestran lo que la ONIC califica de 'silencio sospechoso' (Laurent, 2005, p. 434) y que únicamente termina cuando se amplía el resguardo.

Al momento de surgir el conflicto los U'wa tenían titulada en calidad de resguardo un área aproximada de 61.156 hectáreas. Desde marzo de 1993, la Organización indígena U'wa había solicitado la integración de un "Resguardo Único U'wa" y, para ello, se realizó un convenio interinstitu-

⁸⁸ El concepto 'resguardo' es diferente al de 'reserva indígena'. El resguardo representa la propiedad colectiva que reconoce el Estado y su manejo y gobierno les corresponde a las autoridades propias de los indígenas. La reserva es un globo de terreno ocupado por una o varias comunidades indígenas, delimitado y legalmente asignado para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo. A partir de 1981, estas reservas se vienen constituyendo en resguardos y actualmente solo se reconoce la propiedad colectiva en calidad de resguardo. El resguardo es una figura jurídica, que implica que su manejo y gobierno le corresponde a las autoridades propias de las comunidades y pueblos indígenas.

cional entre el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria —Incora— y las Gobernaciones de Boyacá, Santander y Norte de Santander, el Cabildo U'wa de Bókota y la Pontificia Universidad Javeriana, a fin de realizar un estudio socioeconómico, ambiental, jurídico y de tenencia de tierras para la ampliación del mismo (Pontificia Universidad Javeriana, Ideade, Incora & Cabildo U'wa de Bókota, 1996).

Fue así como posteriormente, mediante la Resolución 56 del 6 de agosto de 1999, el Incora, hoy el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural —Incoder—, amplió en 3,6 veces el área total del resguardo y la reserva del pueblo indígena U'wa, el cual pasó a denominarse Resguardo Unido U'wa y quedó establecido con una extensión total de 220.275 ha (2.202 kilómetros cuadrados). En la siguiente tabla se establece la forma como se fue dando la titulación del resguardo U'wa.

Tabla 1. Titulación de resguardos en el territorio U'wa

Territorios constituidos y ocupados hasta agosto de 1999	Resoluciones	Área (ha)
Reserva Agua Blanca — Tauretes	Creada 138/79 Aprobada 329/79 Declarada Resguardo 048/97	8.000
Resguardo Bókota — Cobaría	059/87	61.156
Asentamientos de Bachira, Barrosa, Cascajal, Mulera, Segovia, Uncasía, Tamarana y Laguna.	Área recuperada sin legalizar.	30.731
Total Área Resguardo Unido	056/99	220.275

* Nota: respecto de estos datos, el área ampliada en la Constitución del Resguardo Unido es de 110.000 has aproximadamente.

Fuente: Ministerio de Ambiente. www.minambiente.gov.co

El 17 de agosto de 1999 el Incora notificó personalmente la Resolución por la cual se amplió y constituyó el Resguardo Unido U'wa al presidente de la Asociación Indígena U'wa. Por su parte, el 24 de agosto de 1999 este pueblo indígena y sus autoridades tradicionales recibieron oficialmente del Gobierno Nacional la autorización de ampliación del resguardo, el cual comprendía predios en los departamentos de Boyacá, Norte de Santander, Santander y Arauca. De esta forma, se atendieron los reclamos y se tuvo en cuenta una de las recomendaciones dadas por la comisión OEA-Harvard.

Un hecho significativo ocurrió el 12 de octubre de 2006, en una reunión celebrada en el sitio “El Chuscal” del Resguardo Unido U'wa, a la que

asistieron entre otras entidades la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, la Presidencia de la República, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ecopetrol, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. En ese momento, los indígenas presentaron el documento: “Fundamentos históricos, constitucionales, legales, económicos, sociales, ambientales y culturales de la Asociación U’wa para objetar los argumentos del Gobierno Nacional frente al proyecto de exploración y explotación petrolera en territorio U’wa, y solicitar su cancelación. *No a la consulta previa*”.

En dicho documento plantearon los antecedentes históricos y legales de la propiedad territorial en Colombia, además, mencionaron el origen, naturaleza, elementos y carácter de los resguardos. También se refirieron a los antecedentes en el régimen colonial minero y a la prueba de la propiedad del subsuelo petrolífero, disertaron sobre el derecho de propiedad y dominio del pueblo U’wa sobre el resguardo de Tierradentro Nación Tunebo y comentaron la sustentación política y económica del Gobierno Nacional y de Ecopetrol que indica que “el interés general prevalece sobre el interés particular”. El mismo texto menciona temas sobre el resguardo Unido U’wa y sobre el régimen probatorio que argumenta las objeciones y le da derecho al pueblo de veto al proyecto petrolero. Presenta además algunas solicitudes de carácter institucional.

Por último, los indígenas ratificaron su decisión soberana de no participar en la consulta y solicitaron la cancelación del proyecto petrolero en territorio U’wa. En esta parte, hablaron de la responsabilidad compartida entre el gobierno y otros organismos internacionales de una inminente violación de sus derechos humanos y señalaron en sus palabras que “para el caso U’wa, la consulta previa en los términos como lo viene aplicando el Gobierno Nacional y el Consejo de Estado limita nuestro *derecho al veto*. Situación que es contraria a la regla positiva que está plasmada en la Ley 21 de 1991, cuando consagra el derecho a la libre *autodeterminación de los pueblos aborígenes* y el derecho al reconocimiento y protección del derecho de posesión, dominio y propiedad ancestral de nuestras tierras que están en la categoría constitucional y legal de ser bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles” (Asou’wa, 2006, p. 22).

Ahora bien, después de ver los antecedentes y el desarrollo de este caso, se evidencian intereses contrapuestos. De un lado, las empresas petroleras

y el gobierno por la explotación petrolera, con el argumento del desarrollo y el crecimiento económico. Del otro, el pueblo indígena U'wa por la protección de su territorio, utilizando argumentos culturales basados en su cosmovisión y en sus propias normas.

La gravedad del conflicto U'wa se refleja en el número de protestas relacionadas con él, ocurridas tanto en el país como en otros lugares del mundo. También, en los estudios al respecto y en las actuaciones de tipo jurídico, que han tenido que afrontar una maraña jurídica de grandes proporciones debido a la cantidad de actores y acciones realizadas en ejercicio del derecho a la resistencia del pueblo indígena U'wa. Se resalta cómo

[...] además, una organizada campaña internacional se fue tejiendo durante el proceso. En Estados Unidos, varias organizaciones presionaron a Occidental y difundieron la problemática, llegando a los medios masivos de información. Se creó el Proyecto de Defensa U'wa, formado por conocidas ONG de Estados Unidos.⁸⁹ En 1997, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Coalición Amazónica y la Autoridad Tradicional U'wa llevaron al gobierno ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violar los derechos del pueblo indígena (Gavaldá, 2003, pp. 107-108).

Después del otorgamiento de la mencionada Licencia Ambiental a la empresa oxy, el pueblo indígena U'wa ha sostenido una batalla de resistencia cultural y también legal, la cual ha terminado inclusive en enfrentamientos con la fuerza pública, por defender lo que ellos consideran que les pertenece desde hace muchos siglos y que requieren para su desarrollo y cultura. Debemos señalar que

[...] el caso U'wa presenta todas las características de un enfrentamiento entre dos concepciones de mundo. Detrás de la manera como procede la defensa del 'territorio ancestral' por parte de los

⁸⁹ El U'wa Defense Working Group está formado por varias organizaciones, entre ellas, Action Resource Center, Center for Justice and International Law, Comisión Colombiana de Derechos Humanos, Earthjustice Legal Defense Fund, Earth Trust Fundation, Project Underground, Rainforest Action Network, Sol Communications y Amazon Watch (<http://www.amazonwatch.org>).

U'wa, se delata una serie de rasgos que permiten concluir que estas comunidades adoptan una concepción tradicionalista del mundo. Es decir, una concepción de mundo para la cual aquello que está en juego en el caso no es desligable del arraigo a condiciones culturales —como la historia compartida, la lengua y las costumbres—, pero, sobre todo, a una instancia suprasensible que es la que, en últimas, da sentido al arraigo histórico y cultural. Por su parte, las petroleras y el Estado colombiano harían las veces de la contraparte moderna en el conflicto (Uribe Botero, 2005, p. 36).

Se destaca que en el conflicto han intervenido, además de la Defensoría del Pueblo, diversas organizaciones ambientalistas y de académicos, además de las instituciones. Entre ellas están Amigos de la Tierra, Acción Ecológica de Ecuador y el Comité Colombia es U'wa, que adelantaron un intenso trabajo de denuncia que además divulgaron ampliamente los medios de comunicación. Las consecuencias de esta ardua lucha se han evidenciado en la realización de ruedas de prensa, movilizaciones y diferentes jornadas como marchas a través de las principales ciudades de Colombia e incluso en el exterior.

Los medios de comunicación tampoco han estado al margen de este conflicto. En varias publicaciones, entrevistas, reportajes y programas periodísticos se ha dado a conocer a los indígenas como protagonistas de su propia batalla, la cual ha servido para que los colombianos conozcan su cultura, problemas, necesidades y demás circunstancias que los rodean desde tiempos remotos, pero que solo hasta hoy se han tornado de conocimiento público.

Es necesario que de estos escenarios se desprendan resultados positivos, y que luego de una investigación, y de conocer la realidad de los procesos en torno a los indígenas, se empiecen a tomar medidas en cuanto a su protección y al reconocimiento de otras formas de ver el desarrollo como se evidencia en el caso U'wa. Los indígenas representan nuestra cultura, la cual debe ser preservada ya que es lo único que nos remonta a nuestro pasado y nos mantiene vivos culturalmente. Si estos se extinguen dentro de los procesos de expansión de la industria, de la economía o en cualquier otra esfera del mundo moderno, nos estamos extinguiendo nosotros mismos.

Es importante mencionar que recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró admisible este caso con relación a la

Convención Americana, con el fin de continuar con el análisis de fondo de la cuestión. De esta forma, la Comisión debe decidir si la petición hecha por el pueblo U'wa podría caracterizar una violación de sus derechos. En este caso, los peticionarios alegan que el Estado colombiano autorizó la realización de actividades petroleras, mineras y de infraestructura sin cumplir con las obligaciones derivadas del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. Ellos mencionan que a pesar de que habían acudido a las instancias judiciales internas y haber seguido un proceso de consulta, no fue tomada en consideración su postura con relación a la realización de actividades extractivas y de otra índole en su territorio ancestral. Argumentan que el Estado no cumplió con titular, sanear y proteger efectiva y oportunamente el territorio ancestral U'wa y que, en este contexto, se habrían producido hechos de violencia que permanecerían en la impunidad (CIDH, 2015, p. 10).

Como reacción a esta decisión, este pueblo indígena emitió un comunicado el 16 de octubre de 2015, en el cual plantea:

Nuestra Nación U'wa ha sido escuchada por la ley natural, nuestros ancestros y dioses que orientan y rigen nuestro pensamiento por la salvaguarda, protección y cuidado de nuestra madre tierra. Mientras el pueblo U'wa exista seguiremos resistiendo en la defensa de nuestros derechos milenarios.

El pueblo de la nación U'wa, informa a la comunidad nacional e internacional después de un fuerte proceso de reactivación de la defensa territorial U'wa, iniciada en el 2014 por el cabildo mayor, con el acompañamiento y solidaridad de organizaciones nacionales e internacionales, con la alegría y satisfacción informa que en comunicación de fecha 15 de octubre del 2015, se notificó al pueblo U'wa el informe N°. 33/15, caso 11.754, informe de admisibilidad, en donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decide declarar admisible el caso U'wa y continuar con el caso en cuestión. Resaltamos la decisión de la comisión y creemos que este es un paso para la defensa de la vida, permanencia y reconocimiento de los derechos de la nación U'wa. Instamos a todas las organizaciones aliadas continuar acompañando nuestro proceso.

Teniendo en cuentas los dos casos planteados, en conclusión de esta sección, como puede establecerse, las decisiones emanadas del Estado pueden dar lugar a conflictos ambientales de gran trascendencia, incluso en el orden internacional. Infortunadamente, no se ve disposición por parte de las instituciones para establecer mecanismos de prevención de dichas confrontaciones y, por el contrario, lo que se evidencia es una reacción inmedatista ante estas situaciones. Si los reclamos hubiesen sido escuchados, si la participación se hubiera dado de manera transparente, de buena fe y a través de un diálogo directo, se habrían evitado los procesos de judicialización que se presentaron, dando lugar a que los jueces fueran los encargados de intervenir en el conflicto.

El caso de los U'wa es uno de los más importantes ejemplos de lo que es un conflicto ambiental en el que se presentan las diversas dimensiones y causas que dan origen a estas confrontaciones en Colombia. Tiene relación con lo social, cultural, ambiental, económico y político, de manera que expresa la concepción sacra del territorio, que se constituyó en el argumento fundamental de la lucha de este pueblo. Allí el enfrentamiento entre el desarrollo fundamentado en la extracción de recursos y el desarrollo propio, cimentado en la protección de la madre naturaleza, reflejan las diversas formas de ver el mundo y concebir la relación del ser humano con su entorno.

Si bien los conflictos ambientales no son inevitables, tampoco pueden ser eternos. Pero el de los U'wa llama la atención dado que está vigente después de tantos años, evoluciona a partir de situaciones específicas que han hecho que permanezca latente, pues existen en su territorio recursos naturales de gran valor para sustentar el proyecto de desarrollo del Estado colombiano.

Llama la atención el hecho de que además de involucrar varios actores, el conflicto U'wa es un laboratorio para el estudio de los conflictos étnicos y ambientales en el mundo. En él se expone el interés por la ocupación del territorio, la presión sobre este pueblo indígena y el incumplimiento de los derechos ambientales y étnicos. Sin embargo, como lo plantea el profesor Valencia Hernández (2014, p. 241), refiriéndose al caso de los U'wa, queda demostrado que no es suficiente la existencia del marco jurídico, si no es aprovechado y alimentado por la activa participación de la ciudadanía, por las organizaciones gubernamentales nacionales y trasnacionales en defensa de los derechos ambientales que, al ser difusos, pueden ser defendidos por cualquier persona.

4.3. Declaración o sustracción de áreas protegidas

Otra causa de los conflictos ambientales en el país tiene que ver con el ordenamiento del territorio el cual solo se ha efectuado en nuestro país en los últimos tiempos.⁹⁰ De acuerdo con los talleres efectuados, el ordenamiento que se efectúa por ejemplo con la declaración o sustracción de áreas protegidas, genera confrontaciones.

Como se ha mencionado, Colombia es uno de los países más ricos en diversidad biológica y cultural en el mundo. Esa diversidad está representada en 59 áreas naturales pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales que comprenden 14'268.224 hectáreas (142,682 km²) de la superficie nacional (marinas y terrestres), donde 11,27 % constituye el área continental y 1,5 % el área marina. Según la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia⁹¹ (UAESPNN⁹²), 26 de estas áreas tienen presencia de comunidades indígenas y afro descendientes, en cuyo caso son afines y compatibles en la medida en que ambos regímenes legales contribuyen a la conservación y protección del patrimonio natural de la nación de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015 que antes correspondía al artículo 7º, Decreto 622 de 1977.

Las áreas que forman parte del sistema fueron creadas con el objeto de preservar a perpetuidad algunas zonas biogeográficas del país y para conservar el patrimonio común. La ocupación de dichas áreas, tanto por particulares como por obras o acciones gubernamentales, con el paso del tiempo, se ha constituido en el más significativo peligro para el equilibrio ecológico de áreas que por sus características biológicas como fisiográficas y genéticas

⁹⁰ En entrevista a la doctora Constanza Atuesta Cepeda, cuando se desempeñaba como Jefe de la Oficina Asesoría Jurídica de Parques Nacionales Naturales de Colombia, ella sostenía que la falta de ordenamiento del territorio se constituye en un grave conflicto dado que “este es un país que ordenó solo o más bien se desordenó solo”. Aseguraba que en Colombia se establecieron decisiones sobre el territorio sin tener una versión completa del mismo, sin información sobre nuestros ecosistemas a una escala que nos permitiera tomar decisiones adecuadas sobre por ejemplo la ocupación de zonas de ronda, páramos, minería, etc. (Constanza Atuesta Cepeda, comunicación personal, enero 18, 2013).

⁹¹ La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, es un organismo del sector central de la administración, que forma parte de la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con autonomía administrativa y financiera, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas —Sinap—.

⁹² www.parquesnacionales.gov.co. Fecha de consulta: 27 de enero de 2016.

resultan ser sumamente frágiles y vulnerables. Desde el momento de su creación, las fronteras se superpusieron con predios de propiedad privada, en los que difícilmente el Estado ha entrado a solucionar el problema de estos ocupantes, a quienes tiene el deber de indemnizar. Existen también colonos que modifican el suelo y, además, el problema del narcotráfico que ha generado problemas de diverso orden (Castaño Uribe, 1992, p. 184) como lo estableceremos más adelante en el caso de reservas forestales.

En este orden de ideas, es importante destacar lo que ha acontecido con los conflictos generados como consecuencia de la expedición de disposiciones mediante las cuales se declara o se sustrae un área protegida, otro tipo de conflictos que se centran especialmente en lo referente al tema de propiedad, dado que algunas personas detentan la posesión o el dominio de los predios desde antes de que sean expedidos los actos administrativos que los declaran como área protegida. El Estado, al expedir la norma, pasa a limitar las actividades y usos del suelo de acuerdo con las características y la reglamentación existente, sin tener en cuenta a los propietarios y sin generar políticas claras que posibiliten la compra de las tierras.

En estas áreas es posible realizar algunas actividades como conservación, restauración, investigación y, por supuesto, actividades culturales dado que varias de las áreas protegidas se encuentran traslapadas con territorios donde habitan comunidades étnicas. En la tabla 2 se plantean los tipos de áreas y las actividades permitidas en cada una de ellas.

Tabla 2. Actividades permitidas en áreas protegidas

Actividad	Parque Nacional	Reserva Natural	Área Natural Única	Santuario de Flora	Santuario de Fauna	Vía Parque
Conservación, preservación y restauración	X	X	X	X	X	X
Investigación	X	X	X	X	X	
Educación	X	X	X	X	X	X
Recreación	X					X
Recuperación y control	X	X	X	X	X	X
Cultura	X	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia.

Entre las causas principales de los conflictos ambientales en áreas protegidas podemos señalar las relacionadas con: la tenencia de la tierra, la discrepancia entre políticas nacionales y costumbres locales; las reivindicaciones y derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes; la delimitación, la ocupación por colonos, la presencia de cultivos de uso ilícito que han generado la ampliación de la frontera agrícola y de protección, además del traslape con territorios titulados colectivamente. Con el fin de analizar esta situación, se destaca en este tipo de conflictos ambientales el escenario que viene sucediendo en Colombia con las reservas forestales, el cual se presentará a continuación.

4.3.1. Sustracción de reservas forestales de la Ley 2 de 1959

Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras (Decreto Ley 2811 de 1974, artículo 206).

Son establecidas las reservas forestales con la intención de proteger los ecosistemas boscosos de importancia ecológica para la nación. De aquí que se trate de la administración de los recursos, conservándolos y protegiéndolos. Dichas reservas se identifican con los ecosistemas y los servicios ambientales derivados de los bosques o conjuntos de individuos de flora que pretenden ser protegidos, denominados por la ley como “áreas forestales” (Rodríguez & Gómez Rey, 2012, p. 236).

La reserva forestal es el área claramente delimitada en donde se encuentran los ecosistemas de bosque que se desean proteger y sobre la cual recaen los efectos de la declaratoria de reserva. Es decir, requiere tanto de la delimitación como de los efectos de su declaratoria. La delimitación, como su nombre lo indica, debe determinarse o fijarse mediante los mecanismos que la tecnología y la ciencia permitan⁹³ y los efectos de su declaratoria se constituyen indudablemente en una limitación al derecho real de dominio. Más exactamente sobre los atributos de uso y goce de la propiedad, por tanto,

⁹³ Al respecto, la Ley 99 de 1993 señaló que las reservas pueden ser declaradas mediante acto administrativo, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible —MADS— cuando sean nacionales, y por las Corporaciones Autónomas Regionales —CAR—, Corporaciones de Desarrollo Sostenible —CDS— y los grandes centros urbanos cuando sean regionales.

se considera que una reserva forestal trae implícito un gravamen al derecho ya que limita la posibilidad de usar el suelo conforme a las reglas generales de la propiedad. Esto implica además la protección especial que se da a este tipo de áreas. Los usos permitidos, prohibidos y compatibles en las áreas de reserva, son establecidos por la autoridad ambiental que las administre.⁹⁴

Las reservas forestales protectoras, en particular las de carácter nacional, son especialmente importantes para el ambiente por cuanto se constituyen en las únicas que deben mantenerse con fines exclusivos de protección, prestando así continuamente los servicios por ellas derivados. En consecuencia, en su interior solo es posible la protección de los bosques —uso sostenible—, mientras que actividades como la minería se encuentran expresamente prohibidas, como lo confirma nuestra Corte Constitucional (C-366/11).⁹⁵ Las reservas forestales protectoras han sido incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2372 de 2010,⁹⁶ hoy incorporado en el Decreto 1076 de 2015.

⁹⁴ Es importante mencionar que según el artículo 202 del Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), las tres clases de reservas forestales son a saber: 1. Una protectora o zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, la cual se constituye como la forma de reserva más estricta por el uso que allí se permite: únicamente la protección. 2. Una productora que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para la obtención de productos forestales y su posterior comercialización o consumo, lo cual es una plantación forestal con miras a su explotación económica dentro de un ciclo productivo sostenible. 3. Una mixta o protectora-productora destinada a los dos fines antes descritos. Sobre este particular debemos manifestar que la Ley 1450 de 2011 modificó el artículo 202 del Código Nacional de Recursos Naturales el cual establecía que las “áreas forestales” —o lo que en páginas anteriores denominamos el objeto de las reservas— podían ser protectoras, productoras o protectoras-productoras, situación que se reflejaba en la clasificación que nos encontramos estudiando. Sin embargo, la modificación reemplazó el texto completo del artículo y la categoría protectora-productora desapareció, por tanto, su vigencia debe estudiarse con cuidado.

⁹⁵ Esta providencia declara inexecutable el Código de Minas por exigencia de la realización de una consulta previa a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Establece además, que las reservas forestales protectoras están excluidas entre las áreas donde pueden realizarse actividades mineras (ccc, c-366/11).

⁹⁶ Reserva Forestal Protectora: Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales. El uso sostenible en esta categoría, hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal. No obstante,

Por su parte, el Código de Recursos Naturales plantea igualmente la existencia de las Reservas Forestales Productoras, y aquellas de características productoras protectoras, que, si bien fueron expulsadas del ordenamiento jurídico según la Ley 1450 de 2011, aún persisten aquellas declaradas con anterioridad a su entrada en vigencia.

Igualmente y de conformidad con lo anterior, se deben tener en cuenta las reservas forestales creadas mediante la Ley 2 de 1959. Por medio de la expedición de esta ley el Estado colombiano delimitó la existencia de siete Reservas principales. Con ellas se estableció la intención de buscar el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

De esta manera se puede concluir la existencia de 4 tipos de reservas:

1. Las reservas de la Ley 2 de 1959.
2. Las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, que hacen parte de las áreas protegidas.
3. Las Reservas Forestales Productoras.
4. Las Reservas Forestales Protectoras Productoras establecidas con anterioridad a la expedición de la Ley 1450 de 2011.

Sobre las siete principales reservas forestales, declaradas mediante la Ley 2 de 1959 se puede evidenciar que por departamento se encuentran distribuidas como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 3. Reservas forestales por departamentos

Reserva	Departamento
Zona de reserva forestal Central	Antioquia, Caldas, Cauca, Huila, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima, Valle del Cauca
Zona de reserva forestal del Pacífico	Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño, Risaralda, Valle del Cauca

Continúa

el régimen de usos deberá estar en consonancia con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas deberá realizarse conforme a dicha finalidad (Decreto 2372 de 2010, incorporado al Decreto 1076 de 2015).

Reserva	Departamento
Zona de reserva forestal del río Magdalena	Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cesar, Norte de Santander, Santander, Sucre
Zona de reserva forestal del Cocuy	Arauca, Boyacá, Norte de Santander, Santander, Casanare
Zona de reserva forestal de la Serranía de los Motilones	Cesar, La Guajira, Norte de Santander
Zona de reserva forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta	Cesar, La Guajira, Magdalena
Zona de reserva forestal de la Amazonía	Amazonas, Caquetá, Cauca, Vaupés, Vichada, Putumayo, Meta, Huila, Guaviare, Guainía

Fuente: Acción Social (2009, pp. 11-50).

Debemos mencionar que casi el 90 % del área de bosques naturales de Colombia se encuentra en régimen de protección, pero que existen 8.91 millones de hectáreas que no se encuentran bajo el mismo y que las zonas de reserva forestal protectora son habitadas por poblaciones de campesinos, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Las reservas forestales son representativas de la diversidad natural y cultural existente en el territorio nacional. Actualmente, las zonas de reserva de Ley 2 de 1959 constituyen el 44.7 % del área total del país; las de propiedad colectiva indígena representan el 25.2 %; las áreas destinadas a los Parques Nacionales Naturales corresponden al 11 % y, los territorios colectivos de comunidades afrocolombianas cuentan con un poco menos del 5 % de la superficie continental de Colombia (PNUD, 2011, p. 74).

De otro lado, muchas de las reservas nacionales y regionales coinciden con territorios habitados por pueblos indígenas y, actualmente, muchas están superpuestas con áreas tituladas. Sin embargo, según la profesora Eugenia Ponce de León (2007, p. 216), la legislación ambiental, al regular la figura de las reservas, no contiene disposiciones especiales o excepcionales para los grupos étnicos que las habitan o utilizan. Pero como lamentablemente la mayoría de esas reservas no van más allá de su mera declaración, ya que por regla general carecen de manejo posterior, el posible conflicto por el uso del territorio entre las comunidades, la reserva y las actividades permitidas en ella no es evidente en la práctica, aunque formalmente sí se presente. Esto se da porque el área forestal protectora debe ser conservada permanentemente con bosques y solo se permite la obtención de frutos secundarios de estos,

de manera que la realización de actividades agrícolas, pecuarias y mineras, entre otras, no estarían permitidas.

Tabla 4. Superposición entre tierras de resguardos indígenas y reservas forestales

Reserva forestal	Número de resguardos	Área (ha)
Zona de reserva forestal Central	18	62.643
Zona de reserva forestal de la Amazonía	94	18.652.705
Zona de reserva forestal de la Serranía de los Motilones	6	18.560
Zona de reserva forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta	4	337.935
Zona de reserva forestal del Cocuy	9	234.702
Zona de reserva forestal del Pacífico	172	1.641.314
Zona de reserva forestal del Río Magdalena	1	1.835
Total	304	20.949.694

Fuente: Acción Social (2009, pp. 11-50).

Al sustraer las reservas forestales para cualquier actividad se afecta directamente a las comunidades que en ellas habitan, poniéndolas a competir con sectores económicos poderosos, con pocas oportunidades de mantener sus costumbres, amenazando así sus conocimientos ancestrales y, en consecuencia, generando conflictos ambientales. Adicionalmente, al sustraer las reservas se expone la sabiduría tradicional a las reglas de conocimiento occidentales que permean y, en algunos casos, destruyen lo tradicional, induciendo la pérdida de la identidad, generando trabajo sin remuneración adecuada, sociedades de consumo y principios adversos a los de los indígenas.

4.3.2. Identificación de problemáticas en las reservas forestales

Asegura Andrade (2007, pp. 29-30) que los ecosistemas tienen pues una capacidad interna para resistir los cambios y unos estados de equilibrio más o menos predecibles, según sea la ocurrencia de los factores normales —o naturales— de perturbación. Los regímenes naturales pueden ser modificados cuando las perturbaciones se hacen más grandes, intensas o frecuentes, o cuando se introducen nuevos factores de perturbación; por eso es usual que las perturbaciones humanas hagan derivar los ecosistemas a estados diferentes de equilibrio, hoy muchos ecosistemas se encuentran ya, en gran

parte, modificados por las acciones humanas, más allá de los umbrales que representan los regímenes de perturbación naturales. Esto debe tenerse presente en las áreas forestales.

Los intereses por el control territorial, por el desarrollo, por la utilización y acceso a los recursos naturales existentes en las reservas forestales son evidentes, han generado conflictos ambientales y diversas problemáticas con relación a las comunidades que habitan en dichas áreas. Las reservas han sido intervenidas de manera drástica, tanto como consecuencia de los procesos de colonización, como por la realización de proyectos promovidos por las instituciones públicas y privadas, respondiendo al modelo de desarrollo extractivista⁹⁷ que se implementa en el país. La amenaza de las zonas de reserva forestal tiene que ver, entre otros aspectos, con proyectos mineros, ganaderos, agrícolas, de hidrocarburos y con su explotación para uso en biocombustibles.

En la actualidad, las reservas forestales se encuentran sufriendo graves procesos de deforestación. Según el IDEAM (2011) para el periodo comprendido entre 2005 y 2010 se perdieron en Colombia 238.361 hectáreas de bosque natural, las cuales se transformaron, principalmente, en pastos y vegetación secundaria. También se presenta deforestación como consecuencia de la explotación ilícita de los bosques o porque dichas zonas están siendo utilizadas en otro tipo de cultivos o de actividades productivas como la ganadería (que actualmente ocupa 38,6 millones de hectáreas) y la minería, entre otras. En las bases del anterior Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), se menciona que, de acuerdo con el Ministerio de Ambiente, solo el 20 % de la producción aurífera del país cumple con las normas ambientales. Adicionalmente se señala que si a la reparación del daño por actividades ilegales se suman las más de 100 mil hectáreas tituladas a la minería en páramos y cerca de 7 millones de hectáreas de reservas forestales que ya están degradadas, la totalidad del presupuesto del Sina (1,3 billones de pesos anuales), se tardaría entre 15 y 40 años para corregir estas externalidades ambientales, pero que si se invirtiera una cuarta parte del valor de las regalías, sin contar los incrementos cíclicos de las mismas, estos se podrían manejar entre 6 y 18 años (DNP, 2011, p. 432).

⁹⁷ Con el fin de profundizar sobre esta temática en Colombia, en relación con el tema minero, véase Garay Salamanca (2013).

La intervención de estas áreas ocasiona deterioro al ambiente y disminución de los recursos naturales. Esto es evidente en el caso de las reservas forestales, donde la pérdida de cobertura vegetal y la erosión son causas de la disminución de los cuerpos de agua, dado que los bosques nativos son los que coadyuvan al mantenimiento de las cuencas hidrográficas al servir de barreras protectoras estabilizadoras de los suelos, manteniendo el flujo y la calidad del agua. Dentro de las actividades comunes encontradas en las reservas forestales protectoras también está la ganadería, la cual genera un gran impacto ambiental por la emisión de gases de efecto invernadero que de conformidad con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación —FAO— (2006, xxi) contribuyen con el 18 % de la contaminación mundial. De igual manera, el alistamiento de terrenos para el pastoreo requiere de la tala de árboles en las reservas e implica la compactación y la erosión de los suelos.

En relación con los proyectos mineros, entre los impactos más profundos de estas actividades, en especial, en zonas de reserva forestal, están la tala de árboles para el alistamiento del terreno, el traslado masivo de tierra y rocas —remoción en masa—, la captación de aguas superficiales y subterráneas para el lavado del material removido y extraído —no siempre en sede de las concesiones requeridas—, vertimientos —en algunos casos sin tratamiento— de residuos líquidos provenientes del lavado de las áreas con alta carga de químicos y lixiviados así como emisiones de material particulado al aire (Contraloría General de la República, 2011, p. 149).

Como consecuencias de dichos impactos hay cambios en la dinámica hidrológica, disminución de la conectividad ecológica por retiro de coberturas vegetales funcionales, aumento en la turbiedad de ecosistemas, contaminación por sustancias químicas sobre todos los recursos, pérdida de hábitats, pérdida de fertilidad de los suelos, entre muchos otros.

4.3.3. Condiciones para la sustracción de reservas forestales

Las sustracciones de reservas forestales pueden ser realizadas por la autoridad competente, previa solicitud del interesado, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales.

Las sustracciones de reservas forestales pueden ser efectuadas siempre y cuando se presenten las siguientes condiciones:

- a. Cuando por razones de utilidad pública o interés social sea necesario impulsar actividades económicas que impliquen cambio en el uso permitido del suelo y remoción de bosques (artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974). Sobre este punto debemos manifestar que no existe claridad conceptual sobre los términos “de utilidad pública o interés social”, ya que se ha entendido que son las que así hayan sido declaradas por el legislador,⁹⁸ lo cual da amplio grado de subjetividad a la cuestión. Sin embargo, encontramos que diversas leyes han establecido un listado de actividades de este tipo.⁹⁹ Consideramos que en casos donde pueden verse involucrados diversos derechos, deberían ponderarse los mismos y así poder en cada uno, contar con elementos claros para la toma de decisión de la sustracción. Este tema será asumido de manera más profunda más adelante en este documento.
- b. Cuando el propietario de los predios demuestre que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente a la forestal sin perjudicar la función protectora del área.¹⁰⁰
- c. Cabe resaltar que las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental¹⁰¹ y que además, generen beneficio social, se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas.

⁹⁸ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política Colombiana, solo se podrá definir la utilidad pública y el interés social mediante la ley emitida por el Congreso de la República.

⁹⁹ Veamos algunas: El artículo 10 de la Ley 1274 de 2009 agregó al sector hidrocarburos en sus ramos de exploración, producción, transporte, refinación y distribución; la minería, como ya vimos; el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 incluyó la construcción de infraestructura para los sectores de salud, educación, recreación, centrales de abasto, seguridad ciudadana, vial y transporte masivo; el desarrollo de vivienda de interés social; la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; servicios públicos domiciliarios; proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; proyectos de ornato, turismo y deportes, entre otras. Vale la pena resaltar nuevamente que la minería es considerada de utilidad pública o interés social, por tanto, es una de las principales causas de sustracción de las reservas que presenta inconvenientes ecológicos, sociales, culturales y económicos para los grupos que habitan estas zonas (Rodríguez & Gómez Rey, 2012, p. 251).

¹⁰⁰ En cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 918 del 20 de mayo de 2011 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

¹⁰¹ Al respecto se debe considerar lo fijado en la Resolución 1274 de 2015.

En caso de aprobarse la sustracción, la autoridad ambiental en el acto que así lo determine, deberá imponer medidas de compensación dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados. Con ocasión de las sustracciones temporales, se tomarán medidas de recuperación y rehabilitación para la restauración ecológica y en el caso de las medidas definitivas se establecerá la destinación que se dará al área restaurada y restituida para su administración.

4.3.4. La participación

Una de las problemáticas relacionadas con este tema tiene que ver con la obligación de contar con procesos de participación ciudadana en este tipo de actuaciones administrativas. Previo a cualquier decisión, se deben promover esta clase de procesos de forma real y efectiva con quienes habitan en las reservas y que pueden ser afectados por las sustracciones. Si en estas áreas se encuentran ubicados pueblos indígenas o comunidades afrodescendientes, además está la obligación de realizar la consulta previa.

No obstante, consideramos necesario resaltar que la participación y la consulta previa se han constituido en un reiterativo reclamo por parte de las comunidades en estos casos de sustracción. Tan es así que la Corte Constitucional (sc-366/11) ha declarado inexecutable el Código de Minas¹⁰² por haber sido expedido violando el derecho fundamental a la consulta previa en materia legislativa. Es importante tener en cuenta que para realizar proyectos mineros se requiere la sustracción de las reservas forestales y, el profesor Fierro Morales (2012, p. 70) advierte sobre la necesidad de adelantar la consulta previa cuando se presenta el cruce de proyectos mineros y reservas forestales de Ley 2 de 1959 con resguardos indígenas o con territorios colectivos de comunidades afrodescendientes.

Sobre este particular, llama la atención que en Colombia se han efectuado pocas consultas previas para procesos de sustracción de reservas forestales. Se destacan las que corresponden a la Reserva Forestal de la Amazonía,

¹⁰² La providencia menciona que el derecho a la participación en la deliberación democrática cobra un significado distinto y reforzado; que la cultura indígena implica expresiones culturales, religiosas, políticas y organizativas diferentes a las de la cultura mayoritaria por lo cual, la diversidad étnica se revela en posibilidades de expresión, manteniendo profundización de las manifestaciones culturales que contribuyen a la definición de las etnias presentes en el territorio (ccc, sc-366/11).

ubicada en el municipio de Taraira en el departamento del Vaupés, para dos proyectos de exploración y explotación de un yacimiento de oro para la empresa Cosigo Frontier Minig Corporation y para la Asociación de Mineros del Vaupés —Asomiva—.

Este caso terminó con la judicialización de un conflicto que se relaciona con esta reserva forestal y la declaración del Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis de 1.060.603 ha., donde se presenta traslape con territorios indígenas en casi la totalidad del área (1.048.978,65 ha). Según la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, entidad encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la iniciativa para la creación de esta área protegida nace de las Autoridades Tradicionales Indígenas, agrupadas en la Asociación de Capitanes Indígenas Yaigojé Apaporis —ACIYA—, con miras a fortalecer los mecanismos de protección y conservación integral de este territorio y en particular de los valores culturales materiales e inmateriales de los pueblos indígenas Macuna, Tanimuca, Letuama, Cabiari, Barazano, Yujup-Macu y Yauna, asociados a la conservación, uso y manejo del mismo.

La consulta previa para la creación del PNN Yaigojé Apaporis se protocolizó en el año 2009, después de un importante proceso de acercamiento, debate y participación de varios años entre los pueblos y Parques Nacionales Naturales. Fue así como por medio de la Resolución 2079 de 2009 se declara, reserva, delimita y alindera este parque, donde se establece que el proceso de consulta previa permitió a la Unidad y las Autoridades Tradicionales del Resguardo Yaigojé Apaporis considerar que la iniciativa de creación del área para el Sistema era una oportunidad para alcanzar los intereses de las comunidades indígenas, los objetivos regionales de desarrollo social, así como el logro de los propósitos nacionales en torno a la conservación del patrimonio nacional natural.

Con el proceso de creación de este Parque nace un nuevo paradigma de relacionamiento entre pueblos indígenas y el Estado colombiano, ya que como se planteó anteriormente, fue iniciativa de la ACIYA invitar a la Unidad que buscaba asegurar la gobernabilidad y la conservación integral de los sistemas de vida de la región amazónica, sin menoscabar su autonomía territorial ni al manejo cultural que tradicionalmente han hecho. Además, pretendiendo fortalecer los mecanismos de protección y conservación

integral de este territorio y, en particular, salvaguardar el patrimonio cultural material e inmaterial de los pueblos indígenas asociados a la conservación, uso y manejo del mismo (PNN, 2010, p. 2).

La zona donde se encuentra ubicado el parque es rica en minerales, especialmente en oro,¹⁰³ y uno de los detonantes del conflicto tiene que ver con el hecho de que en esta misma zona Ingeominas (hoy Registro Minero del Servicio Geológico Colombiano) otorgó con posterioridad un título minero a Rendle Andrés de la empresa Cosigo Frontier Mining Corporation, el cual, según la Defensoría del Pueblo (2012, p. 21), ha generado: a. riesgo de que desaparezca la actividad minera que realizan desde hace más de 25 años los mineros tradicionales de Taraira; b. daño a la integridad y unidad de las comunidades indígenas de la región y c. deterioro de las relaciones entre las comunidades indígenas, los mineros y las autoridades del municipio.

El caso de conflicto ambiental que surge en relación con la sustracción de una reserva y con la declaración de este parque, tiene relación con el título minero otorgado a la empresa canadiense Cosigo y a la acción de tutela¹⁰⁴ promovida por Benigno Perilla, en nombre propio y en representación de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas del municipio de Taraira, Vaupés, contra el Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Asociación de Capitanes Indígenas del Resguardo Yaigojé Apaporis —ACIYA— (CCC, ST-384 A de 2014). Como puede evidenciarse, en consecuencia de este conflicto se da la división de la comunidad, dado que Asociación de Comunidades Indígenas de Taraira Vaupés ACITAVA representada por Benigno Perilla se separa de ACIYA.

Se destaca en este caso, la decisión de la Corte Constitucional de establecer lo que había sucedido, para lo cual convocó a las partes involucradas en el trámite constitucional de revisión a una audiencia pública en la comunidad indígena, donde tuvo la oportunidad de escuchar al actor quien reconoció que, dentro del trámite de la acción de tutela y otro tipo

¹⁰³ La región de Taraira en el Vaupés es considerada rica en minerales como el oro, la plata, el tungsteno y otros de interés para el país. Desde el año 1986 se ha extraído oro de manera continua por parte de colonos provenientes de distintas regiones del país. Al comienzo más de diez mil personas se dedicaron a la minería artesanal, sin control por parte del Estado, con una producción de más de 100.000 onzas de oro en un periodo de cuatro años, 1986-1990 (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 6).

¹⁰⁴ Para el análisis de este caso, se asumió el estudio de la Sentencia de la Corte Constitucional T-384 A de 2014, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

de actuaciones administrativas y judiciales, contaron con la asesoría “de la multinacional” (es decir de Cosigo), la cual, según indicó, los “acompañó para redactar toda esta clase de documento[s]”. De igual manera, atribuyó su motivación para la demanda en las inquietudes sobre la propiedad de la tierra; la suplantación de autoridades en la consulta previa, por cuanto no fue firmada por los capitanes registrados ante el respectivo ministerio, y la confusión de actas de socialización con actas de apertura del proceso de consulta previa, entre otras presuntas irregularidades denunciadas (ccc, ST-384 A de 2014).

Adicional a lo anterior, se destaca cómo la Defensoría del Pueblo en un informe sobre el caso señala que Cosigo Frontier Mining Corporation, interesada en asumir el proceso de exploración, explotación, producción y comercialización del oro, creó con su llegada una situación tensa con mineros tradicionales, lo que se suma a los factores de origen interno como la baja rentabilidad de la mayoría de las explotaciones actuales, los graves problemas y altos costos de operación y abastecimiento de insumos, el alto costo de vida y los problemas relacionados con los recursos naturales, en especial el agua (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 21).

En consecuencia, uno de los problemas jurídicos que debió resolver la Corte Constitucional tuvo que ver con las actuaciones surtidas en el proceso de consulta que desembocó en la declaración, reservación, delimitación y alinderación del Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis y si estas implicaron un quebrantamiento del debido proceso, afectándose también con ello los derechos a la participación en condiciones de igualdad y de contera el derecho cultural a la identidad.

Después de un profundo estudio, la Corte Constitucional (ccc, ST-384 A de 2014) termina por señalar que el proceso de divulgación y discusión adelantado por el Ministerio del Interior y la Unidad de Parques Nacionales Naturales contó con la participación de cada una de las autoridades representativas y de los habitantes de las comunidades indígenas del área de reserva y fue, sobradamente, debatida la propuesta de constitución del parque y esclarecidas las dudas que sobre el dominio del territorio tuvieron los pueblos allí asentados, pues se logró explicar con suficiencia y precisión las consecuencias que generaría esta categoría de manejo ambiental. Además, que después de un proceso de reflexión interno, las autoridades indígenas respaldaron tal iniciativa de manera contundente.

De igual forma, la Corte resalta que el proceso de protocolización contó con ambientes propicios para la discusión y el desarrollo de todos los aspectos relevantes sobre la constitución del parque, pues, las comunidades, a través de sus Capitanes, lograron exteriorizar sus inquietudes al respecto.

En este contexto, el Alto Tribunal entiende que el acta de protocolización se perfeccionó con el consentimiento libre, previo e informado sobre la afectación directa que se deriva de la constitución del Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis sobre el territorio y las comunidades indígenas allí asentadas, pues, se contó con la debida participación de las autoridades e instituciones representativas de cada una de ellas y se aceptó que la voluntad estaba sujeta a lo decidido por sus médicos tradicionales, conforme a lo consignado en las actas de visita para exponer el proyecto y escuchar inquietudes, respetándose así el sistema de gobernabilidad de los pueblos étnicos.

Para la Corte, en lo que atañe al respeto del principio de buena fe, resulta pertinente anotar que no se observa un desconocimiento de este entre las partes, sin embargo, llama la atención sobre lo que pudo ser una cierta injerencia indebida atribuida a la empresa Cosigo Frontier Mining. Esta aseveración se funda en las diversas manifestaciones que se consignaron en las actas de visita a las comunidades, por lo cual solicita al Ministerio del Interior que evalúen la situación y de encontrarlo pertinente inicien las acciones legales del caso para evitar este tipo de situaciones y sancionar las que habiendo ocurrido merezcan consecuencias legales (ccc, ST-384 A de 2014).

Así las cosas, la Corte Constitucional no encontró vulnerado el derecho a la consulta previa, ordenando a las autoridades¹⁰⁵ que adelantaran las actuaciones que desde la órbita de sus competencias logren la suspensión inmediata de cualquier actividad de exploración y explotación minera, vinculada a cualquier tipo de título minero, hasta tanto las autoridades ambientales, policivas y, eventualmente, jurisdiccionales, clarifiquen lo que ocurre y, tomen las decisiones del caso, siempre respetando tanto el derecho al medio ambiente, como los derechos de las comunidades tradicionales, acorde con los parámetros trazados en esta sentencia.

¹⁰⁵ En este caso, especialmente las autoridades involucradas en el conflicto son: Ministerio de Ambiente, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA—, Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas), Parques Nacionales Naturales de Colombia y Agencia Nacional de Minería.

Ante esta situación, este Alto Tribunal solicitó al Ministerio del Interior, a la Dirección Indígenas, ROM y Minorías y al Ministerio de Ambiente que evalúen la actuación de la empresa Cosigo Frontier Mining Corporation dentro del proceso de consulta previa, revisado en este caso y, de encontrarlo pertinente, iniciar las acciones legales correspondientes (ccc, ST-384 A de 2014).

En estos casos, el conflicto ambiental se solucionó aparentemente mediante la participación de diversos actores, a través de su judicialización, demostrando que el Estado no cuenta con mecanismos claros de prevención de este tipo de confrontaciones. Incluso, en el caso del parque la misma institucionalidad genera el conflicto ambiental como consecuencia del título minero. Lo anterior denota que la situación se agrava más, cuando existe la interferencia de terceros interesados en la explotación de recursos naturales. Sin embargo, consideramos pertinente mencionar la demanda que le acaban de interponer al Gobierno colombiano las empresas Cosigo Resources y Tobie Mining and Energy en un tribunal internacional, en la cual tienen pretensiones por 16.000 millones de dólares como consecuencia de este conflicto, entre otras cosas, alegando una violación al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La demanda fue radicada el 19 de febrero pasado en la Asociación Americana de Arbitraje —AAA—, en la ciudad de Houston (Texas-Estados Unidos), donde piden que se desarrolle el litigio (Portafolio, 2016).

4.3.5. Problemática actual

Aunque la declaratoria de reservas forestales hecha por la Ley 2 de 1959 fue bastante ambiciosa, el transcurrir de los años demuestra cómo se han realizado innumerables sustracciones sobre las mismas, como se ve en la tabla 5.

Tabla 5. Sustracción de reservas forestales

Zona de reserva forestal	Área inicialmente declarada	Área actual
Amazonía	43.959.737	34.926.084
Central	1.621.180	1.496.513
Cocuy	869.458	715.841
Pacífico	11.155.214	8.069.757

Continúa

Zona de reserva forestal	Área inicialmente declarada	Área actual
Río Magdalena	5.823.468	2.125.560
Serranía de los Motilones	998.581	521.903
Sierra Nevada de Santa Marta	852.683	526.236
Total	65.280.321	48.381.894

Fuente: Contraloría General de la República (2015).

Es necesario suscribir que en el país se han venido sustrayendo reservas forestales para emprender proyectos, especialmente mineros y de hidrocarburos, aunque también de otra índole. Ejemplo de ello son los siguientes casos.

- De la Reserva Forestal Protectora Cuenca del Río San Francisco, se sustrajeron 5,79 hectáreas, para construir la plataforma de perforación del Pozo Escuela 2, ubicado en el campo de explotación de hidrocarburos Guaduas, al occidente del departamento de Cundinamarca, por parte de GHK Company Colombia (MAVDT, Resolución 0832 del 10 de septiembre de 2001).
- Sustracción de la Reserva Forestal de los Motilones (213 hectáreas), con el fin de realizar explotación minera de carbón en la mina Cerrrolargo, del municipio de la Jagua de Ibirico (Cesar) por parte de la empresa Drummond Ltda. (MAVDT, Resolución 1841 del 15 de septiembre de 2006).
- Sustracción de la Reserva Forestal del Río Magdalena (124,21 hectáreas), con el fin de hacer perforación exploratoria de Rosablanca por parte de Gold Oil PLC, sucursal Colombia (MAVDT, Resolución 1456 del 15 de agosto de 2008).
- De la Reserva Forestal del Cocuy se extrajeron 124,21 hectáreas para instalar el campo de producción de gas Gibraltar por parte de Ecopetrol S. A. (MAVDT, Resoluciones 393 del 7 de marzo de 2008 y 602 de 27 de marzo de 2009) y del gasoducto por parte de Transoriente S. A. E. S. P.
- Sustracción parcial (6.39 hectáreas) y temporal de la Reserva Forestal Central, para adelantar actividades de construcción y montaje en explotación minera (Cajamarca Tolima), empresa AngloGold Ashanti S. A. (MAVDT, Resolución 814 del 4 de mayo de 2009).

- Sustracción de la Reserva Forestal protectora de la Serranía Forestal de los Motilones, (29.75 hectáreas), con el fin de adelantar actividades de acopio de material estéril producto de la explotación de carbón y la construcción de una nueva vía de acceso, de un vivero y de un reservorio de agua para autoabastecimiento en la mina, en desarrollo del contrato minero No. 031 de 1992, correspondiente a la empresa Norcarbón S. A. (MAVDT, Resolución 1504 del 4 de agosto de 2010).
- De la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía se sustrajeron 1,01234 hectáreas, de manera parcial y temporal, para adelantar las actividades de explotación de material de arrastre en el municipio de Palestina, Huila (MAVDT, Resolución 2257 del 18 de noviembre de 2009).
- De la Reserva Forestal del río Magdalena se sustrajeron 11,46 hectáreas, de manera temporal, para la ubicación de plataformas temporales y bocaminas, para adelantar el proyecto Nechí de explotación de oro, plata y asociados en el municipio de San Jacinto del Cauca, sur del departamento de Bolívar (MAVDT, resoluciones 211 y 212 del 10 de febrero de 2011).
- De la Zona de Reserva Forestal del Cocuy se sustrajeron 1,58 hectáreas para la extracción carbonífera subterránea, mina Támara, en el municipio de Labateca, Norte de Santander (MAVDT, Resolución 213 del 10 de febrero de 2011).

De esta forma, al sustraer las reservas, se responde a los intereses del desarrollo que imperan en el país y que se sustentan en la utilización de recursos naturales. Adicionalmente, inquietan (hechos que además se pueden constituir en detonantes de conflictos), los impactos sociales y ambientales que puedan generarse hacia futuro, porque según información obtenida por los resultados de una reciente evaluación de la Contraloría General de la República (2011, p. 12), existen al menos 2,2 millones de hectáreas con títulos mineros otorgados en zonas de reserva forestal.

Como consecuencia de lo dicho hasta el momento es posible resaltar la desarticulación entre el marco legal minero y el ambiental, la existencia de vacíos normativos, la deficiencia en los estudios y evaluaciones ambientales y la limitada capacidad de control y seguimiento de las autoridades

ambientales y mineras, lo que aumenta los riesgos en la actividad. Se indica además, la existencia de limitantes al ejercicio de la autoridad ambiental en el Código de Minas, la inexistencia de la licencia ambiental en la fase exploratoria, y los conflictos de la actividad frente al ordenamiento territorial, todo lo cual, sumado, potenciaba las amenazas de la actividad minera hacia el medio ambiente y las comunidades. En este sentido, en su momento se cuestionaba la no reglamentación de las zonas de exclusión y la expedición de títulos mineros en ecosistemas estratégicos¹⁰⁶ como los páramos y las zonas de reserva forestal.

También es posible observar que las reservas forestales protectoras de carácter nacional, se encuentran en notoria disminución en pro de las actividades de utilidad pública e interés social, que no siempre son benéficas para el ambiente. En este punto debemos mencionar que las reservas forestales se constituyen en elementos de gran valor para la protección de nuestra diversidad tanto natural como cultural, la disminución del calentamiento global y el control del cambio climático.¹⁰⁷ En este sentido, poseen importantes connotaciones para nuestra seguridad alimentaria y el porvenir de las generaciones presentes y futuras, no obstante los escasos instrumentos de política e instituciones capaces de regular las reservas forestales, orientar su uso y evitar que la explotación del subsuelo se constituya en un campo propicio para el irrespeto de los derechos de las comunidades, para que se desarrollen actividades ilegales y se estimule la avidez de renta por actores nacionales y extranjeros (PNUD, 2011, p. 75).

¹⁰⁶ El profesor Márquez Calle (1996, p. 27) señala que los ecosistemas de los cuales depende directamente el funcionamiento y bienestar de la sociedad deben ser considerados estratégicos, por la dependencia que respecto a ellos tienen los procesos básicos de la sociedad. De otro lado, se destaca con relación a este tema, que el concepto de ecosistemas esenciales para la vida debe manejar una visión integral y de interdependencia de la naturaleza y la cultura, como lo ha indicado el profesor Mesa Cuadros en diversos textos. De igual forma, es importante tener presente el significado del término “estratégico”, que remite a la disputa por los recursos naturales.

¹⁰⁷ Consideramos pertinente mencionar que el Informe Stern (Stern, 2007) asegura que aún queda tiempo para evitar los peores impactos del cambio climático si emprendemos acciones energéticas ahora. Stern llama la atención sobre la abrumadora evidencia científica que en estos momentos se presenta. El cambio climático, por ejemplo, es una grave amenaza global que requiere de una respuesta global urgente. En este sentido, la protección de las reservas forestales se constituye en una importante estrategia para enfrentar esta problemática.

Sin embargo, algo positivo es que el Gobierno Nacional pretende fortalecer la protección y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, para la planificación sectorial y el ordenamiento ambiental del territorio, por lo cual se propuso, entre otras cosas, la zonificación y reordenación de las reservas forestales nacionales. La meta específica era lograr que las 51.376.621 hectáreas de reservas forestales de la Ley 2 de 1959 fueran ordenadas territorialmente y zonificadas (DNP, 2011, pp. 437-445).

Según el Informe de los Recursos Naturales 2014-2015 de la Contraloría General de la República (2015), el proceso de zonificación y ordenación de 48.345.891 hectáreas significa un cumplimiento del 99 % de la meta propuesta señalada en los diversos actos administrativos expedidos por el MADs, a través de los cuales se adopta la zonificación y el ordenamiento de la respectiva Reserva Forestal. Sin embargo, la cobertura de la meta no consideró las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas —Sinap— ni los territorios colectivos y de comunidades étnicas, de lo que resulta que la superficie real zonificada solamente alcanza las 13.894.184,38 hectáreas que corresponden al 28,74 % del área total de las reservas forestales. Frente a las demás áreas sería interesante realizar un ejercicio para que por parte de Parques Nacionales se pudiera establecer, como administrador del Sinap, cuántas de las Reservas Forestales Protectoras cuentan con ejercicios de plan de manejo que atiendan a las necesidades del derogado Decreto 2372 de 2010 hoy compilado en los artículos 2.2.2.1.1.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015.

Por los argumentos presentados, consideramos que es importante que se busquen mecanismos para la permanencia y protección de las reservas forestales protectoras como patrimonio natural de nuestro país y en general del planeta. Además, esta sería una forma para garantizar la participación y para prevenir los conflictos ambientales.

Es pertinente mencionar que en el escenario del acuerdo de paz, un tema que viene a adquirir vigencia es la sustracción de reservas forestales en el marco del postconflicto o para la constitución de zonas de reserva campesina. Este es un tema que consideramos debe comenzar a ser analizado en posteriores estudios. Como antecedente debe tenerse en cuenta que las zonas de reserva forestal y las zonas de reserva campesina son formas de ordenar el territorio, ya que por un lado normativamente imponen o restringen determinados usos del suelo o dinámicas sociales en áreas delimitadas y, por otro,

responden en su finalidad a representaciones particulares del ambiente y sus elementos, pues es con base en ellas que se valoran, autorizan o restringen las apropiaciones de los elementos ambientales (Quesada y Sánchez, 2015).

4.4. Decisiones de organismos internacionales

Iniciamos este tipo de conflictos haciendo eco a lo que plantea el profesor Stavenhagen (2000, p. 9):

Los Estados multiétnicos son más la regla que la excepción, una realidad que tiene varias implicaciones para el gobierno democrático, así como para las relaciones internacionales. En realidad, desde hace mucho tiempo, los problemas derivados de la diversidad cultural y étnica han dejado de ser únicamente un asunto interno de los Estados. Desde los días de la Sociedad de Naciones la comunidad internacional ha participado en los problemas derivados de las relaciones entre los grupos étnicos y los Estados territoriales, en especial en lo que se refiere a la protección de los derechos de las minorías.

Las medidas impulsadas por los organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio —OMC—, el Banco Mundial¹⁰⁸ y el Fondo Monetario Internacional para promover el libre comercio, terminan por generar conflictos ambientales, porque incentivan la privatización mediante contratos de concesión y métodos intensivos de utilización de recursos naturales, lo que ocasiona la destrucción de los bosques, el agotamiento de los recursos hídricos y la contaminación. Castells (2005, p. 26) señala que

¹⁰⁸ El Banco Mundial es, según lo plantea Escobar (1996, p. 314), la mayor agencia internacional de desarrollo. Su importancia en el Tercer Mundo proviene en parte del propio volumen de préstamos que le permite mantener su hegemonía intelectual y financiera en el desarrollo, canalizando la mayor cantidad de fondos; abriendo nuevas regiones para la inversión con proyectos de transporte, electrificación y telecomunicaciones; contribuyendo a la expansión de las multinacionales a través de contratos; profundizando la dependencia de los mercados internacionales a través de la insistencia en la producción para exportaciones; negando préstamos a “gobiernos poco amigables” (como el Chile de Allende); oponiéndose a medidas proteccionistas para las industrias locales; fomentando la pérdida de control de los recursos de los pueblos locales al insistir en megaproyectos que benefician a las élites nacionales y a las compañías multinacionales; respondiendo de cerca a los intereses del capitalismo internacional en general y a la política exterior en particular.

[...] en el marco de la globalización proliferan las áreas de integración económica que trascienden la soberanía económica nacional, como Mercosur y el Tratado de Libre Comercio de las Américas, entre otros. Adicionalmente, se reduce el papel de las instituciones económicas supranacionales de ámbito global, como son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial,¹⁰⁹ e instituciones asociadas, con influencia decisiva en la regulación de la desregularización económica global y se intenta regular el comercio internacional a partir de la Organización Mundial del Comercio. También se desarrolla una serie de acuerdos e instituciones específicas en temas tan diversos como el medio ambiente, los derechos humanos, la responsabilidad penal internacional o la protección de los pueblos indígenas.

En este contexto, florecen decisiones de carácter internacional y uno de los casos más representativos de conflictos ambientales, como aquel que tiene que ver con el Tratado de Libre Comercio suscrito entre Colombia y Estados Unidos de América. Sobre este particular, destacamos las discusiones que se presentaron sobre este tratado, con el que el Gobierno colombiano pretendía “abrir de manera permanente el mercado para nuestros productos, a fin de generar empleo a partir de la inversión y generar recursos para erradicar la pobreza” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2006, p. 3).

Este tratado genera preocupaciones en materia ambiental, planteadas por las ONG que trabajan en ese ámbito y por los grupos étnicos, relacionadas con la conservación y protección de la biodiversidad, la seguridad alimentaria, la protección de los conocimientos tradicionales, la elasticidad de las normas ambientales para los inversionistas extranjeros y las restricciones para los nuestros, que deben cumplir con disposiciones cuyos estándares son más altos o a quienes, para lograr exportar los productos nacionales, se les exigen las certificaciones o etiquetados ambientales otorgadas por ONG u otras entidades internacionales. Dichas manifestaciones se dieron, aunque “es muy corriente que se diga que a la globalización no se puede resistir, o que a los tratados de libre comercio no se puede resistir; que resistir al TLC o

¹⁰⁹ Sobre el particular y con el fin de proporcionar argumentos para el debate se sugiere ver: Burgos Silva (2009).

resistir al proceso de globalización como un modelo de economía de mercado desbordado, es ir contra las leyes de la historia” (Gaviria Díaz, 2008, p. 15).

Destacamos que en Colombia los pueblos indígenas solicitaron ante el Gobierno ser escuchados para que su posición se tuviera en cuenta en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio —TLC—. Reclamaban porque en la historia han sido excluidos y sus culturas destruidas por la irrupción en sus territorios, hechos que, según argumentan, han terminado por modificar sus vidas, tradiciones y cultura.¹¹⁰

Demandaban también la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y subrayaban su preocupación por las estrategias globales de controlar mercados, recursos naturales, diversidad biológica y, en especial, su conocimiento tradicional, que les ha permitido utilizar las plantas medicinales y manejar sus recursos naturales de manera adecuada. Organizaciones indígenas manifestaron estas preocupaciones con radicalidad: “cuando Colombia firme el cheque en blanco que se llama TLC nada será nuestro y hasta la vida será patentada para hacer negocio con ella” (ONIC, 2005). Como afirman los indígenas colombianos,

[...] el TLC conllevaría cientos de problemas en nuestros territorios, entre ellos la privatización del agua, el uso de transgénicos, la degradación de las condiciones de trabajo, bajas condiciones de vida y salud, la incrementación (sic) de la pobreza, el hambre (seguridad alimentaria y como lo dicen algunos pueblos indígenas, autonomía alimentaria) y la total destrucción de las culturas ancestrales y de los valores éticos que aún subsisten y hasta terminaría desmantelando los Estados nacionales convirtiéndolos en colonias incorporadas (OPIAC, ONIC, y CIT, 2005).

4.4.1. TLC y conocimiento tradicional¹¹¹

Para la indígena Sikuaní Rosalba Jiménez (2005, p. 103)

¹¹⁰ Para profundizar en esta discusión véase: Gómez Lee (2004), Barrantes & Rincón (2005), Pérez Ed. (2007), Garay, Barberi & Cardona (2006), Herreño (2008) y bilaterals.org, Biothai & Grain (Eds.) (2008).

¹¹¹ El término ‘conocimiento tradicional’ se refiere a aquellos conocimientos que poseen los pueblos indígenas y las comunidades locales, que son transmitidos generalmente de manera oral y de generación en generación. Los conocimientos tradicionales están en permanente evolución y parten

[...] lo más interesante de todo es que hoy en la dinámica del mundo global, nuestro conocimiento tradicional recobra importancia sobre el control del territorio, el uso y manejo de los recursos naturales y de la diversidad biológica, el aprovechamiento de esos recursos para la economía mundial para los productos farmacéuticos de nuestras plantas medicinales, el auge del ecoturismo y el etnoturismo, entre otros aspectos. Esto nos pone en la mirada mundial y nuestro compromiso es actuar sabiamente en el aporte a la humanidad para un bienestar social y comunitario.

Entre los discursos principales para oponerse a la suscripción del TLC el tema del conocimiento tradicional cobra gran importancia para los pueblos indígenas, especialmente por las implicaciones que pueda tener el TLC (aprobado mediante la Ley 1143 de 2007)¹¹² en su acceso, manejo y utilización.¹¹³ Ellos se preguntan por qué apenas en los últimos años se viene abordando la importancia y el valor de los conocimientos tradicionales y se vienen reconociendo sus saberes enfocados especialmente en la utilización de plantas medicinales, las prácticas tradicionales de producción y el manejo de ecosistemas, entre otros.

De esta manera, como resultado de la globalización que busca la unificación de criterios de mercado en un espacio económico ampliado, para Castells (2005, p. 32) existe interés en la apropiación de los conocimientos tradicionales, situación que inquieta por la pérdida que pueda implicar y por la utilización que otras culturas puedan hacer de ellos. La preocupación se enfoca especialmente en la incidencia que el TLC podría tener en dichos conocimientos y los impactos sobre el ambiente, el comercio y las culturas ancestrales.

de integrar al hombre con la naturaleza. Esos saberes son considerados como propiedad colectiva, son acumulados a través del tiempo por los pueblos, representan sus culturas y cosmovisiones.

¹¹² La Ley 1143 de 4 de julio de 2007 “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus cartas adjuntas y sus entendimientos, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006”, fue declarada exequible mediante sc-750 de 2008 de la Corte Constitucional.

¹¹³ Sostiene Gómez Lee (2004, p. 273) que el abandono de la estrategia de la garantía multilateral a la biodiversidad, dada por los foros políticos y jurídicos internacionales, para sustituirla por la bilateralidad en el TLC con Estados Unidos representa para el Estado colombiano el inicio de la pérdida de la soberanía sobre su biodiversidad.

En el mundo, se tienden a percibir los conocimientos tradicionales como bienes que pueden utilizarse sin atender al hecho de que las comunidades y pueblos indígenas tienen derechos debidamente consagrados en las leyes y tratados internacionales que los protegen (como el Convenio núm. 169 de la OIT y el Convenio de Diversidad Biológica). En ese sentido, existe desconfianza de estos pueblos con respecto a organismos internacionales como la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como al TLC, por considerar que las políticas que los rigen buscan institucionalizar la explotación de sus conocimientos indígenas, sin contar con su autorización para hacerlo.

Los indígenas plantean que el TLC pretende privatizar y convertir en bienes de capital los conocimientos y saberes que sobre las propiedades de plantas y animales han perpetuado sus comunidades en tradiciones milenarias. Aseguran que los acervos colectivos, para este caso, los saberes de los pueblos indígenas, estarían sujetos a ser reivindicados por foráneos, quienes los podrán patentar como de su propiedad intelectual (ONIC, 2005).

Los planteamientos efectuados por los pueblos indígenas son válidos en la medida en que la realidad hace necesario establecer estrategias para contrarrestar los daños causados por el uso inadecuado que se ha dado, por ejemplo, a la flora medicinal de estas comunidades. Consideramos un riesgo dejar abierta la puerta para actividades y usos inadecuados que afecten los conocimientos y los recursos naturales existentes en los territorios indígenas. Es más, creemos que es necesario tomar medidas más eficaces para mejorar y armonizar la formulación de políticas, de instrumentos legislativos y de apoyo que posibiliten la utilización de la flora y de los conocimientos, sin vulnerar los derechos de los pueblos indígenas y sin afectar la diversidad biológica de nuestro país.

La protección del conocimiento tradicional implica grandes retos tanto para los grupos étnicos como para el Estado y la comunidad internacional, ya sea que se usen las estructuras legales existentes o una nueva estrategia, los pueblos indígenas deben tener presente esta amenaza que recae sobre la integridad de sus saberes. Por eso, es necesario que establezcan instituciones que mantengan bajo su control dichos conocimientos¹¹⁴ y que, al mismo tiempo,

¹¹⁴ Sobresale el pronunciamiento de la Superintendencia de Industria y Comercio sobre este tema, es así como en el Concepto 00083345 del año 2000 manifiesta que la Decisión 486 de la Comisión

les permita intercambiarlos con otras comunidades y con investigadores, bajo acuerdos de derechos y de beneficios claros. La información debería ser controlada por las organizaciones indígenas y usada, únicamente, bajo su autorización y con una justa compensación (Matiz Mejía, Rodríguez & Zuluaga Ramírez, 2007, p. 145).

Es así como se sigue reivindicando y defendiendo el derecho a un desarrollo propio, el cual debe incorporar, según plantea el profesor Mesa Cuadros (2007, p. 104), el derecho al conocimiento tradicional (sobre el uso, la conservación, la preservación y el control colectivo de la biodiversidad propia), en particular el de los pueblos indígenas y comunidades tradicionales y campesinas al conocimiento tradicional de las diversas formas de acceder, usar y conservar la biodiversidad, saberes que se han venido transmitiendo por generaciones sin ‘pagar’ derechos, tasas o regalías de ningún tipo y abierto a la mayoría de la población sin que medie el mercado.

4.4.2. TLC y recursos naturales

Ante la inminencia del afianzamiento en la economía de la explotación de los recursos naturales para la exportación que propone el TLC, los indígenas se preguntan quiénes exactamente serán los beneficiarios de la utilización de estos recursos naturales y de la biodiversidad. Terminan por responder que evidentemente sería el capital de las transnacionales, perjudicando a los demás pobladores del país, especialmente a campesinos, indígenas y comunidades afrocolombianas.

Otro planteamiento a tener en cuenta se relaciona con el temor de los indígenas y ambientalistas a que el TLC implique el incumplimiento de las normas ambientales (nacionales e internacionales). Además que, en caso de

de la Comunidad Andina, determina en el artículo 3, que los países miembros deberán salvaguardar los conocimientos tradicionales de sus comunidades indígenas. La anterior norma surgió como una respuesta a la falta actual de reglamentación en relación con los conocimientos tradicionales de los indígenas, puesto que no existe una forma de protección a los mismos, que les permita a las comunidades defender sus derechos frente a terceros, en esta materia. Por su parte, los recursos genéticos se encuentran regulados por la mencionada Decisión 391, la cual busca una participación equitativa de los países andinos en el uso que se haga de este tipo de recursos, toda vez que de no existir una regulación que así lo establezca, se produciría un manejo inadecuado de estos conocimientos. En conclusión, en cuanto a los conocimientos tradicionales la Superintendencia de Industria y Comercio aún no ejerce ningún control en su uso, y en relación con los recursos genéticos, esta Entidad lleva a cabo su patente, en tanto exista un contrato de acceso que permita su uso (SIC, 2010).

conflictos por el acceso a los recursos naturales, puedan presentarse demandas y que, como consecuencia, el Estado tenga que pagar indemnizaciones no contempladas hasta ahora. Lo anterior se refiere especialmente a las licencias, permisos ambientales y, al mercado de los servicios y bienes ambientales.

Ante esta apertura temen que se incremente la tentativa de privatizar el agua al considerarla un servicio ambiental, lo que aumentaría los impactos ambientales gracias a las actividades extractivas que se desarrollarían y por la contaminación que podría presentarse, generando la destrucción de los ecosistemas, la degradación ambiental y, por ende, la pérdida de la biodiversidad.

Llaman la atención sobre la incidencia que pueda tener en los ecosistemas y en la salud humana la importación de productos transgénicos que llegarían al país como consecuencia del libre comercio, práctica que además desplazaría y empobrecería la producción tradicional de origen campesino en Colombia. Esto es lo que sostienen los indígenas zenúes del Resguardo Indígena de San Andrés de Sotavento (GRAIN, 2005).

4.4.3. TLC versus soberanía, seguridad y autonomía alimentaria

También inquieta a los pueblos indígenas la seguridad, soberanía y autonomía alimentaria porque estiman que los problemas de incertidumbre en este tema se agudizarían con las iniciativas agrícolas que promueva el TLC, según ellos, con más interés en establecer megaplantaciones estratégicas y en vender transgénicos que en darle solución a los problemas de hambre y miseria que enfrentan los colombianos.

El reconocimiento internacional del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre constituye la base para formular el concepto de seguridad alimentaria el cual se suscribe de acuerdo con la disponibilidad continua de alimentos nutritivos y culturalmente aceptables para la población, y el acceso a los alimentos (Garay & Rodríguez: 2005, pp. 221-222).

Al analizar los alcances y consecuencias de la negociación agropecuaria en el TLC y al estimar los impactos susceptibles de generarse, Garay, Barberi y Cardona (2006, p. 168) consideraron que esa negociación resultó asimétrica a favor de los Estados Unidos, lo cual no se compadece ni con el tamaño de las economías ni con su grado de desarrollo. De acuerdo con lo negociado, a corto plazo se prevén pérdidas para el país ante la importación de algunos bienes agrícolas de los Estados Unidos y, en el largo plazo,

habría efectos positivos sobre el valor de producción del azúcar, el etanos, los lácteos y el tabaco.

Garay, Barberi y Cardona (2006, p. 130) sostienen que se presenta una situación preocupante para el sector rural del país, ya que la mayoría de los efectos que traería el TLC afectarían en mayor proporción a la economía agrícola campesina o informal que destina su producción a la comercialización interna —probablemente no se verá afectada la que se dedica a la producción para el autoconsumo—.

4.4.4. Formas de resistencia

En cuanto al rechazo al TLC, hubo de parte de los pueblos indígenas actividades y movilizaciones masivas, como parte del paro nacional contra las políticas neoliberales y del TLC. También, una “Minga¹¹⁵ por la vida, la justicia, la alegría, la libertad y la autonomía de los pueblos indígenas”, adelantada entre el 13 y el 16 de septiembre de 2004, que contó con marchas pacíficas de alrededor de 60.000 personas, por varios lugares del país.

Pero la actividad que tuvo mayor impacto y trascendencia en contra del TLC fue la “Consulta Ciudadana y Popular frente al TLC”, emprendida el 6 de marzo de 2005, con resultados muy representativos de la oposición de estos pueblos ante el hecho de que no se les estaba incluyendo en la negociación. El sustento jurídico de dicha actividad está en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana.

La convocatoria a la Consulta Popular se inscribió en el proceso de seguimiento y articulación de resistencia y soberanía popular que los indígenas impulsaron con carácter democrático y pacífico. Buscaban que los miembros de sus comunidades expresaran libremente su posición frente a la negociación y firma del TLC.

Las comunidades señalaron que los pueblos indígenas “no estaban rechazando el libre comercio, sino la forma y contenido del proceso”. Rechazaron “el tratado propuesto por su carácter impositivo, su falta de

¹¹⁵ La minga constituye parte fundamental del pensamiento propio, de la manera de vivir y relacionarse de los pueblos indígenas. Los mayores dicen que “la minga es como una fiesta”, un gran momento de estar juntos, de compartir la palabra y el pensamiento e incluso de realizar trabajos comunitarios.

transparencia y su intención de anexión, despojo y empobrecimiento de la población”. Consideraron posible y necesario “un libre comercio popular y democrático, definido y planteado desde la defensa de la vida y la diversidad, para la autonomía y soberanía de los pueblos y para su beneficio” (Congreso Indígena y Popular, 2005).

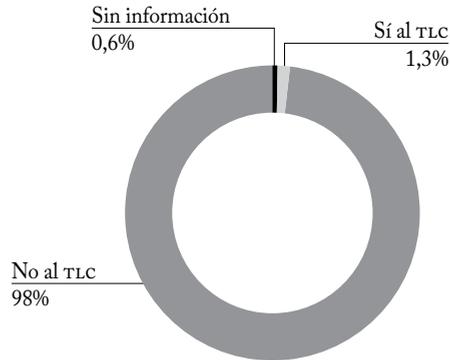
La consulta se constituyó en un ejemplo del ejercicio democrático, participativo y organizativo que, aunque con escaso impacto en el orden nacional, fue de trascendencia en el orden internacional. La consulta cubrió los municipios de Toribio, Jambaló, Caldon, Silvia, Inzá y Páez, en el departamento del Cauca. La población indígena es de 172.942 personas y de ellas 68.448 población electoral, aproximadamente el 28 %. De esta población, ejercieron el voto 51.330 personas. Los resultados finales de la Consulta Ciudadana y Popular frente al TLC del 6 de marzo de 2005, ocurrida en el departamento del Cauca, fueron: a. Votos por el NO al TLC: 50.305; b. Votos por el SÍ al TLC: 691 (véase gráfica 1).

Lo anterior quiere decir que más del 90 % de los indígenas que ejercieron el voto no estuvo de acuerdo con el TLC. De esta manera estaban ejerciendo su derecho a la información, a la decisión consciente, a la participación democrática y a la defensa de la vida, la identidad, las culturas, los territorios, la soberanía y la riqueza. Dichos resultados fueron un precedente muy importante con respecto a la posición de los pueblos indígenas frente al Tratado y a las consecuencias que el mismo pudiera tener para toda la población colombiana y en especial para ellos.¹¹⁶

De otro lado, es importante resaltar que entre el 9 y el 12 de octubre de 2005 se realizó la denominada “Gran Minga Nacional por la dignidad, protección y la autonomía de los pueblos indígenas de Colombia”, en la que participaron alrededor de 25 mil miembros de estas comunidades. En los comunicados de prensa de los organizadores de dicho evento se lee el propósito de esta minga, con la cual se buscaba decir a los colombianos y al mundo, que:

¹¹⁶ Sobre el alcance de la consulta popular, la Corte Constitucional (T-123/09) ha señalado que este derecho se sujeta a los límites que la propia Constitución y la Ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana consagran. Uno de esos límites consiste, precisamente, en el ámbito restringido de las consultas de orden municipal, lo cual significa que, la decisión ciudadana expresada en una consulta de nivel municipal no puede entenderse como imperativa y obligatoria.

Gráfica 1. Porcentajes de votación en la Consulta ciudadana del Cauca



Fuente: elaboración propia.

Seguimos en resistencia pacífica, demandando soluciones a los problemas estructurales que agobian a todos los pueblos ancestrales, pero igual para ratificar que estamos dispuestos a seguir fortaleciendo los procesos de unidad, territorio, cultura, identidad y autonomía que aseguren la pervivencia de nuestros pueblos [...]. Nos levantamos en Mingas porque sabemos que no solo los megaproyectos están atentando contra la salud y el bienestar de los colombianos. Nos levantamos contra la injuria, contra el TLC, contra el Estado colombiano que nos ignora, nos desprecia. Nos levantamos contra el olvido después de 513 años de genocidio, este 12 de octubre no festejamos el descubrimiento porque fue y sigue siendo una invasión, festejaremos la diversidad de pensamiento proclamando en Minga a Colombia y al mundo que somos pueblo para la vida, pueblos de la tierra, por eso estamos y estaremos en resistencia (ONIC, CIT, Aico & Conip, 2005).

En conclusión, las razones por las que los pueblos indígenas colombianos cuestionaban el TLC y pedían ser incluidos en las negociaciones se vinculaban con el hecho de considerar que este ponía en riesgo el acceso a sus territorios y recursos naturales; porque no querían cambiar sus hábitos alimenticios con los nuevos productos que entrarían al mercado; porque no estaban de acuerdo con la privatización del agua y de los recursos naturales y porque les preocupaban los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales que pudieran generarse con el mismo.

En ese momento, sus acciones representaban su esperanza por forjar un futuro que permitiera la pervivencia de sus culturas, el bienestar de su pueblo y el pleno goce de sus derechos. Sin embargo, sus requerimientos no fueron escuchados y el TLC terminó por aprobarse.¹¹⁷ Es importante recordar que, al momento de revisar la constitucionalidad de este Tratado, la Corte Constitucional señaló que estas decisiones legislativas podían no consultarse con los pueblos indígenas.

En el caso de las medidas legislativas y los tratados internacionales, debe repararse en que las disposiciones de orden legislativo o administrativo que se expidan en su desarrollo y aplicación deben surtir la consulta previa obligatoria si alguna de ellas es susceptible de afectarles de manera directa. En otras palabras, el análisis sobre la obligatoriedad de la consulta previa en la medida legislativa y en sus desarrollos es independiente y debe analizarse caso por caso. Lo anterior deriva en que es posible que se concluya que tanto ley o el tratado internacional como sus desarrollos legislativos o administrativos deben consultarse por afectar directamente a las comunidades étnicas o que se estime que, por su generalidad, la ley o el tratado internacional no debe surtir este procedimiento, pero si sus desarrollos legislativos o administrativos por afectar de forma directa a las comunidades étnicas.

En consecuencia, concordamos con los planteamientos del profesor Aparicio Wilhelmi (2011, pp. 11-12) quien asegura que la debilidad y escasa ejecutividad de los derechos indígenas reconocidos se viene constatando en las últimas décadas en el marco del avance de las regulaciones en materia de libre comercio y mercantilización de los recursos naturales. Un conjunto de mecanismos jurídicos internacionales es en general contradictorio con el respeto de los derechos indígenas en materia de acceso y control de recursos, biodiversidad y conocimientos tradicionales. Esta situación permite evidenciar un sentimiento generalizado de limitada eficacia de los instrumentos jurídicos en vigor, como se evidenció en este conflicto en particular.

¹¹⁷ Aprobado por la Ley 1143 de 2007, Sentencia de Constitucionalidad (SC-750/08).

Uno de los últimos referentes a este tema obedece a que en noviembre de 2015 fue convocada por las organizaciones indígenas ACIN, CRIC y ONIC, la “Minga Social y Comunitaria por la defensa de la vida, el derecho a la protesta social y la Jurisdicción Especial Indígena —JEI—”. Dicha convocatoria hace mención a diferentes antecedentes que señalan cómo los pueblos indígenas venían manifestando que no aceptaban los “Tratados de Libre Comercio” porque consideran que tienen el propósito de despojarlos de sus derechos, culturas, saberes y territorios.

Resalta la mencionada convocatoria, que cuando se discutía en el país el Tratado de Libre Comercio —TLC— con Estados Unidos, los indígenas habían realizado en el año 2005 la consulta popular, rechazando de manera contundente ese tratado por lesivo a los intereses nacionales. Fue así como iniciaron el proceso de liberación de la madre tierra y realizaron la Cumbre Nacional de Organizaciones Sociales por la defensa de la vida, el territorio y los procesos sociales en mayo de 2006 y el Parlamento indígena y popular efectuado en agosto de 2007 en el Congreso de la República (ONIC, 2015).

Adicionalmente, estipulaban que en el año 2008 en La María (Piendamó) realizaron la Minga de Resistencia Social y Comunitaria, el hecho que consideran de mayor represión que ha vivido el movimiento indígena y los sectores sociales. Evocaban que durante dicha minga los pueblos indígenas habían manifestado al Gobierno Nacional las siguientes exigencias que, aún hoy consideran como vigentes: garantía del derecho a la vida y los derechos humanos; cese a la agresión y ocupación territorial en contra de los pueblos y comunidades locales; cumplimiento de Declaraciones, Pactos, Acuerdos y Tratados Internacionales (de manera particular, hacen referencia a la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas). Así mismo proponen el cese y desmonte de la legislación del despojo: código minero, cambio climático, ley de semillas, etc., y un debate nacional con organizaciones y movilizaciones sociales, sobre los Tratados de Libre Comercio y el cumplimiento de los acuerdos (ONIC, 2015).

Este es uno de los casos de conflictos ambientales relacionado con decisiones de carácter internacional, donde los indígenas no han tenido mayores logros ni en las instancias administrativas ni en las judiciales. Estamos en deuda de realizar un balance que permita comprobar de manera concreta los impactos que ha tenido la suscripción del TLC en sus territorios.

4.5. Conflicto armado y fumigación de cultivos de uso ilícito¹¹⁸

Para Rangel Suárez (2004, pp. 49-54) “Colombia ha sido un país con mucho más territorio que Estado” y la precariedad de las instituciones estatales frente a la dimensión del territorio ha hecho posible, fenómenos como la colonización espontánea y no regulada, y el asentamiento de grupos insurgentes en amplias zonas del país, donde además debemos señalar, se encuentran habitando los pueblos indígenas colombianos. Las plantaciones de coca en Putumayo, Caquetá y Guaviare; la explotación de petróleo en Arauca; las minas de oro en el nororiente antioqueño y el sur de Bolívar; las plantaciones de banano en Urabá; las minas de carbón en el Cesar y los cultivos de amapola en las montañas del Cauca y Tolima fueron los sitios de expansión privilegiada de la guerrilla colombiana para apropiarse de parte del excedente económico de estas actividades.

Esta es la última tipología de conflictos identificada en el marco de nuestra investigación, teniendo en cuenta que en años más recientes, en estos territorios aparecieron otros grupos ilegales agudizando el conflicto, el cual ha avanzado al tiempo con la definición de otros procesos de carácter económico y político, con los cuales se hace convergente desde el punto de vista de los intereses del capital transnacional pero también con manifestaciones cada vez más pronunciadas de resistencia desde las capas populares y medias (Fajardo Montaña, 2004, p. 68).

La situación del país ha sido tan compleja, en especial en los territorios indígenas, que ha generado violación de los derechos humanos de estas colectividades. Frente a esta problemática, la Corte Constitucional (Auto 004/09) se refirió a los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan los sitios tradicionales y las culturas indígenas. En este sentido, el Tribunal asegura que los pueblos indígenas colombianos han sido afectados por ciertas situaciones de índole territorial y socioeconómica que se entrelazan con los procesos bélicos propiamente dichos, a través de múltiples y complejos patrones que redundan en mayores violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos.

¹¹⁸ En diversos textos se habla de “cultivos ilícitos”, término que es preciso cuestionar, la coca (igual que otros cultivos) es tradicional y en los pueblos indígenas es una planta sagrada. Lo ilícito es el uso que se hace de ella para fabricar productos como la cocaína. En consecuencia, en este texto hablaremos de “cultivos de uso ilícito”.

Entre estos procesos territoriales y socioeconómicos la Corte resalta tres por su grave impacto sobre la integridad étnica de los pueblos indígenas (ccc, Auto 004/09):¹¹⁹

1. El despojo territorial simple por parte de actores con intereses económicos sobre las tierras y recursos naturales de propiedad de las comunidades y pueblos indígenas —sea porque forman parte de sus resguardos, porque están en proceso de titulación, porque forman parte de los territorios de proyección y ampliación de los resguardos o porque forman parte de su territorio ancestral y aún no han sido reconocidos como tales por las autoridades—, así como por parte de colonos que los invaden. En algunos casos, la precariedad en la titulación de tierras es un factor que facilita ampliamente el despojo y la invasión territorial. De esta manera, existe un entrelazamiento de los procesos de ampliación y saneamiento de resguardos con ciertos factores conexos al conflicto armado (presencia de actores armados, cultivos de uso ilícito o actividades militares en zonas de ampliación).¹²⁰

¹¹⁹ Este auto se relaciona con la protección de los derechos fundamentales de indígenas por el conflicto armado, en el marco de superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la ST-025 de 2004, ante el riesgo de exterminio de pueblos indígenas por desplazamiento o muerte natural o violenta de sus integrantes. Hace mención a la afectación aguda y diferencial de dichos pueblos dado que algunos pueblos indígenas están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales y del derecho internacional humanitario.

¹²⁰ El primer fallo sobre restitución de derechos territoriales a pueblos indígenas fue emitido por el Tribunal Superior de Antioquia especializado en restitución de tierras. En este caso, el Tribunal falló a favor del resguardo del río Alto Andágueda, ordenando a las autoridades garantizar el retorno de las comunidades indígenas a sus territorios y dando un plazo de seis meses para que se realicen estudios que midan el impacto de la minería legal e ilegal sobre el medioambiente de la región. Señala la sentencia que, si esos exámenes demuestran que hubo daño a la zona, se daría un nuevo plazo de seis meses para adelantar planes de control y recuperación de la región afectada (Tribunal Superior de Antioquia, Sentencia 007 del 23 de septiembre de 2014).

El segundo fallo, es emitido a través del proceso de restitución de derechos territoriales a favor de los miembros del Resguardo indígena Embera-Dobida Dogibi del territorio ancestral Eyaquera. En este caso se les reconoce como víctimas del conflicto armado interno colombiano, se les ampara y se les restablece el goce efectivo de los derechos territoriales a fin de posibilitar el retorno de las familias, que se encuentran en desplazamiento como consecuencia del despojo y abandono. Además de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos al territorio colectivo de quienes se encuentran allí confinados en razón del conflicto armado interno y sus factores subyacentes y vinculados (Juzgado

2. El desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas en territorios indígenas. Según la Corte, es preocupante la presencia creciente y registrada de cultivos de uso ilícito —principalmente coca— y el desarrollo dentro de sus territorios, por actores externos, de distintas actividades vinculadas al tráfico de drogas. Pero también se ha reportado el desarrollo irregular de actividades lícitas de explotación de recursos naturales —tales como explotación maderera indiscriminada, siembra y explotación de monocultivos agroindustriales, explotación minera irregular, y otras actividades afines—, las cuales son llevadas a cabo tanto por actores económicos del sector privado, como por los grupos armados ilegales. A menudo estas actividades afectan los lugares sagrados de los grupos étnicos, con el consiguiente impacto destructivo sobre sus estructuras culturales; de por sí, se ha reportado que las mismas generan altos índices de deforestación y daño ambiental dentro de sus resguardos.
3. Fumigaciones de cultivos de uso ilícito sin el lleno de los requisitos de consulta previa ordenados por la Corte Constitucional (SU-383/03), que tienen efectos indiscriminados sobre los cultivos lícitos de pancoger y de subsistencia de las comunidades, así como sobre su hábitat de subsistencia (para caza, pesca, bosque, etc.). Los procesos de fumigación, que responden a la presencia incremental de cultivos de uso ilícito en sus territorios, han sido objeto de quejas reiteradas por parte de los pueblos indígenas a lo largo del país, en el sentido en que han generado afectaciones a la salud de los miembros de la comunidad, tanto por la contaminación de alimentos, animales domésticos y fuentes de agua, como por la generación de problemas dermatológicos y respiratorios, entre otros, asegura este Tribunal.

4.5.1. Conflictos relacionados con el territorio

En el desarrollo del trabajo de campo, en las entrevistas y en los talleres con indígenas se evidenció que la existencia de grandes intereses de empresas nacionales y extranjeras en la explotación de los recursos naturales que se encuentran en los territorios indígenas, pone en riesgo de vulneración los

Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, Cinco (5) de abril de dos mil dieciséis (2016).

derechos de estos pueblos, no obstante que está en manos de las autoridades estatales la responsabilidad de salvaguardar los derechos constitucionales y legales como son, la integridad étnica, cultural, social y económica de los pueblos indígenas. Preocupa la situación que viven actualmente estas colectividades, pues en la sociedad contemporánea están ampliamente difundidas tanto la injusticia socioeconómica como la cultural. Ambas están arraigadas en procesos y prácticas que sistemáticamente ponen a unos grupos de personas en desventaja de otros, como es el caso de los pueblos indígenas. Por lo tanto, eso debe remediarse, como lo plantea Fraser (2008, p. 23).

En este mismo contexto, la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2009, p. 11) asegura que en Colombia se presentan diferentes afectaciones a los territorios indígenas por causas del conflicto armado y por otras circunstancias que hacen nugatorio su goce efectivo por parte de las comunidades y constituyen situaciones críticas de violación de derechos humanos, que afectan su autonomía, sus procesos organizativos, su cohesión social y su integridad étnica cultural. Esto ha generado, como se ha mencionado anteriormente, el desplazamiento de estos pueblos, hecho que ha sido reconocido por la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009, que se constituye en una medida de protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento.

La realidad actual de los pueblos indígenas ha demostrado que existe interés del sector privado y del sector público de controlar sus territorios. En este marco de visiones e intereses contrapuestos en un mismo escenario, se desea por parte de los indígenas proteger su territorio mientras otros pretenden utilizar los recursos naturales, implementar proyectos de desarrollo agrícola, de infraestructura o de turismo en territorios indígenas. Adicionalmente, se toman decisiones que afectan directamente a los pueblos indígenas sin ser consultados y sin la participación en aquellos casos que son de su interés, lo cual ha sido la causa de conflictos ambientales que han generado que los pueblos indígenas acudan a las acciones judiciales para defender sus derechos.¹²¹

¹²¹ Para ilustrar esta situación se sugiere ver, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: ST-428 de 1992; SU 039 de 1997; ST-652 de 1998; SU 383 de 2003; ST-880 de 2006; SC-030 y SC-461 de 2008; SC-715 y ST-769 de 2009.

El complejo panorama que tiene que ver con el derecho a la propiedad territorial, a la autonomía y al uso de los recursos naturales de los pueblos indígenas ha traído como consecuencia un proceso de cambio en la manera de relacionarse de los indígenas con los diversos actores interesados en realizar proyectos al interior de sus territorios, que ha generado permanentes ejercicios de resistencia. Para la ONIC esta lucha se sustenta en los principios culturales de: 1. la unidad como mecanismo de fortalecimiento organizativo para la defensa de las comunidades indígenas; 2. la tierra como elemento esencial para la vida y el desarrollo de los pueblos indígenas; 3. la cultura para el fortalecimiento, rescate y persistencia de la identidad como pueblos indígenas y 4. la autonomía, para la aplicabilidad de los principios anteriores y como ejercicio de autoridad y poder.

Esta situación evidencia un problema en la protección del derecho al territorio, donde es importante buscar una salida que permita la ponderación de: los derechos colectivos de los pueblos indígenas que constituyen nuestro patrimonio cultural; el desarrollo económico de la nación, el derecho a gozar de un ambiente sano y la protección de nuestros recursos naturales, que son todos de interés general. Los indígenas actualmente reclaman el respeto y la protección de sus derechos, además del mejoramiento de sus condiciones de vida amenazadas por aquellos que desean explotar o controlar sus territorios, hecho que se evidencia en un pronunciamiento de Naciones Unidas a través de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos que, frente a la situación humanitaria y de derechos humanos, señaló que

Los pueblos indígenas siguen siendo gravemente afectados por el conflicto armado interno y los homicidios de líderes indígenas por parte de los grupos armados ilegales que preocupan al Sistema de las Naciones Unidas. Para 2009 se reportó un aumento del 63 % en los homicidios con respecto a 2008, y llama la atención el repunte de nuevas masacres contra estas comunidades. Del mismo modo, la afectación de niños, niñas y adolescentes indígenas en 2009 aumentó. En 3 masacres que dejaron como resultado 51 víctimas indígenas Awa, 11 de ellos (22 %), eran menores de 18 años. Así mismo, las amenazas y los señalamientos a líderes y representantes indígenas son frecuentes y algunas detenciones arbitrarias han sido realizadas sobre

la base de falsas acusaciones. Frente al desplazamiento indígena hay un incremento en los últimos seis años con respecto al resto de la población nacional entre 2006 y 2009. De acuerdo con las cifras oficiales, entre 2004 y 2009 se desplazaron 55.513 personas pertenecientes a pueblos indígenas, y el 70 % de estos desplazamientos internos ha sido causado por la violencia. Se resaltan situaciones críticas en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Arauca, Norte de Santander, Magdalena, Meta, Guainía, Vaupés y Putumayo (OACNUDH, 2010).

Esta grave situación territorial y de derechos humanos de los pueblos indígenas ha hecho que las mismas organizaciones establezcan mecanismos de protesta y resistencia como se ejemplariza con la minga indígena, las protestas en zonas del Cauca o el ejercicio de acciones jurídicas, en especial la tutela, cuyos resultados han sido importantes pronunciamientos emanados especialmente de la Corte Constitucional. Las dificultades que se presentan en relación con el territorio, ameritan establecer mecanismos a través de los cuales se busque una solución y se logre hacer efectivos los derechos territoriales y de autonomía que tienen los pueblos indígenas y con el fin de dar una salida a esta situación. El investigador Houghton (2007, p. 189), analizando los deberes básicos del Estado colombiano para garantizar los derechos territoriales, propone la siguiente matriz que ha asumido como núcleo esencial del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas y la cual ha sido tomada por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —DESC—.

Tabla 6. Núcleo esencial del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas

Derecho	Obligación
<p><u>Pertinencia étnica y cultural</u> Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, acceder, disfrutar, controlar, gobernar y disponer plena y libremente de sus territorios tradicionales, entendidos tanto en su dimensión simbólica cuanto física. Los pueblos indígenas tienen derecho a constituir sus territorios como entidades territoriales autónomas.</p>	<p><u>Aceptabilidad / calidad</u> El Estado está obligado a reconocer, identificar participativamente, restituir y legalizar los (sus) territorios tradicionales de los pueblos indígenas. El Estado está obligado a dar pleno reconocimiento al carácter de sujeto político a los pueblos indígenas. El Estado está obligado a modificar sus estructuras territoriales para incorporar los territorios indígenas como entidades de pleno derecho dentro de la estructura política.</p>

Continúa

Derecho	Obligación
<p><u>Disponibilidad</u> Los pueblos indígenas tienen derecho a ser atendidos por un sistema institucional adecuado y debidamente dotado de presupuesto para atender las demandas territoriales.</p>	<p><u>Asequibilidad</u> El Estado está obligado a dotarse de instituciones especializadas para la titulación de tierras a los pueblos indígenas, a garantizar la fluidez de los trámites y a destinar el presupuesto requerido.</p>
<p><u>Acceso material</u> Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, acceder, disfrutar y disponer plenamente de forma material de sus territorios. Los pueblos indígenas tienen derecho a hacer uso pleno de los recursos naturales y riquezas existentes en sus tierras y territorios, de acuerdo con sus propias prácticas culturales.</p>	<p><u>Accesibilidad</u> El Estado está obligado a entregar y legalizar los territorios tradicionales y tierras de calidad productiva que garanticen la pervivencia y soberanía alimentaria de los pueblos indígenas. El Estado está obligado a respetar y proteger las prácticas económicas y productivas indígenas, y a promover el pleno acceso, disfrute y control de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus territorios.</p>
<p><u>Dinámica territorial</u> Los pueblos indígenas tienen derecho a que sus tierras sean ampliadas de acuerdo con las nuevas condiciones demográficas y económicas. Los pueblos indígenas tienen derecho a desarrollar sus propios modelos productivos y a adoptar las transformaciones tecnológicas que decidan.</p>	<p><u>Adaptabilidad</u> El Estado está obligado a dotar a los pueblos indígenas de tierras que requieran por efecto del crecimiento demográfico y modificaciones en sus sistemas productivos y modelos de asentamiento. El Estado está obligado a respetar las nuevas formas de responder a los cambios económicos, ambientales y demográficos del orden nacional y global.</p>

Fuente: Houghton (2007, p. 187).

En este mismo sentido, con el fin de lograr una solución a este tipo de conflictos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos dispone mecanismos para tratar estos problemas verdaderamente reales. El sistema establece obligaciones compulsivas para que todos los Estados Americanos cumplan con las normas de Derechos Humanos. Estos derechos incluyen, entre otros, los derechos de los pueblos indígenas:

- A tierras, territorios y recursos usados y ocupados tradicionalmente, a un medio ambiente saludable y a no verse sometidos a la reubicación forzosa.
- A la integridad cultural y física.
- A una participación significativa en las decisiones que los afecten.
- A preservar y utilizar sus propias instituciones culturales, sociales y políticas.
- A ser libres de la discriminación y gozar de la misma protección legislativa (MacKay, 2002, p. 12).

Esta lucha de los pueblos indígenas por el territorio es permanente e involucra casos de conflictos ambientales. En los últimos años, los pueblos indígenas de casi todo el país, especialmente los del Cauca, han solicitado que se garanticen sus derechos territoriales y su autonomía. Además, han marchado, hecho tomas y ocupado tierras buscando lo mismo.¹²² A partir del 12 de octubre de 2008, por ejemplo, los indígenas convocaron nuevamente a la Minga Nacional de Resistencia Indígena y Popular, entre cuyos objetivos está defender la vida y los derechos territoriales, políticos, ambientales y alimentarios y entre sus exigencias al Gobierno Nacional, está el restablecimiento de los derechos territoriales mediante el cumplimiento de acuerdos celebrados y la concreción de una política integral en materia territorial.¹²³ Estos reclamos incluyen también exigencias para que los megaproyectos no afecten los derechos colectivos que se les han otorgado.

La recuperación de los territorios como fuente cultural y de autonomía, así como de sentimiento de armonía y convivencia con la naturaleza, responde a un cúmulo de luchas y reclamos por parte de las comunidades étnicas del país, que obedecen a su visión y cosmología del territorio. Por eso, a lo largo de la historia, estas comunidades han estado comprometidas con su protección y conservación a través de un manejo autónomo y sostenible de los mismos, porque de ellos depende su supervivencia. No obstante esta visión, los territorios se ven afectados por el incremento de la productividad derivada de la extracción insostenible de recursos naturales, la cual genera impactos ambientales, pérdida de las riquezas naturales y afectación de estas culturas, vulnerando además el derecho de estas comunidades a utilizar dichos recursos de acuerdo con sus tradiciones, usos y costumbres.

Cuando se imposibilita el ejercicio de los derechos de las comunidades étnicas se viola la autonomía, elemento fundamental para la identidad y protección de su integridad cultural, social y económica. Se afecta además la gobernabilidad, dado que ellas tienen sus propias formas de organización socio-política y de control social que obedecen a sus tradiciones culturales,

¹²² Se pueden destacar la toma de tierras, especialmente de latifundistas, como las realizadas en las haciendas La Emperatriz, El Hapio (Japio) y Guayabal y las fincas Los Remedios, Ambaló, Fátima, Santa Teresa y La Selva por parte de los indígenas del Cauca y de la hacienda Balsillas por los indígenas del Tolima.

¹²³ Consejo Regional Indígena del Cauca. <http://www.cric-colombia.org>. Fecha de consulta: noviembre 20 de 2008.

por eso cobra importancia la consulta previa en las decisiones que puedan afectar los territorios. En la actualidad, existe una tensión entre los programas de desarrollo y las comunidades étnicas, la cual se ve agravada de manera especial como consecuencia del conflicto armado, las fumigaciones de los cultivos de uso ilícito, los megaproyectos y los intereses por utilizar los recursos naturales existentes en los territorios colectivos. También se presenta desconocimiento e indiferencia de la sociedad colombiana hacia estas problemáticas.

En consecuencia, los territorios autónomos y el ejercicio real de los derechos territoriales permiten dar solución adecuada a los conflictos específicos de estas colectividades y posibilitan su coexistencia social y pacífica. Como resultado de los talleres se pudo establecer que los indígenas plantean que no es posible continuar con los problemas de marginación, pobreza y desprecio por nuestras culturas, por el contrario, se deben multiplicar los espacios de autonomía, para que en ellos la diversidad étnica y cultural de nuestra nación sea una realidad. El reconocimiento del derecho a la autonomía territorial debería incluir el establecimiento de procedimientos y organismos para su protección, con el fin de garantizar su ejercicio. En la medida en que se valora nuestro patrimonio cultural, representado en las diferentes tradiciones, cosmovisiones, lenguas y tradiciones se fortalece la diversidad étnica y cultural y su proceso autonómico. Para ellos, la autonomía territorial garantiza, además, la protección de los recursos naturales y del ambiente y promueve de manera clara y real el desarrollo desde la visión propia de los pueblos indígenas.

4.5.2. Conflicto armado y fumigación de cultivos de uso ilícito en la SNSM

Para ejemplificar esta tipología de conflictos, de acuerdo con el trabajo de campo efectuado, podemos presentar el caso de los conflictos en la Sierra Nevada de Santa Marta (en adelante SNSM), donde habitan cuatro pueblos indígenas: los Kogui, los Iku —o también llamados Arhuacos—, los Wiwa y los Kankuamos, representantes de unas culturas milenarias que han pervivido en el tiempo a pesar de los conflictos que han tenido que sobrellevar y de la manera como han tratado de ser asimilados para lograr tanto el control de sus territorios como el manejo de los recursos naturales en ellos existentes (Rodríguez & Sáenz, 2012, p. 267).

Tabla 7. Pueblos indígenas de la SNSM

Nombre del pueblo	No. de habitantes
Arhuaco	22.134
Kankuamo	12.714
Kogui	9.173
Wiwa	10.703

Fuente: DANE (2005).

La Línea Negra conforma los límites del territorio de los pueblos indígenas de la SNSM e incluye sitios que son considerados como símbolos míticos por estas culturas. Dentro de la concepción de los indígenas, la SNSM constituye su territorio ancestral, que denominan *la Línea Negra* (*Sen Zare re'kumana*: línea divisoria entre la oscuridad y la luz). Esta área está calculada en 17.000 km² y está delimitada al norte por el mar Caribe y en sus otros límites, por las estribaciones del macizo. Este territorio fue reconocido en forma simbólica por el Estado colombiano,¹²⁴ pero ha sido el territorio tradicional de los pueblos indígenas, donde siempre han habitado.

En el contexto del ordenamiento de la SNSM y de los intereses que se presentan sobre esta zona, los indígenas han insistido al Gobierno Nacional, de manera formal, que su territorio ancestral está expresado a partir del concepto original de *Línea Negra* y de los *Sitios Sagrados* que circunscriben las funciones y relaciones de los elementos naturales del ámbito espacial del mismo, que a su vez, definen, mantienen y explican el sistema tradicional de Gobierno Propio. Ese sistema solo es posible desde sus espacios políticos, que fundamentan la función de los Linajes y es sostenido a través del desarrollo propio (CTC, 2007, p. 18).

En este territorio están los sitios sagrados de los pueblos indígenas de la SNSM (*Senunulang Umunukunu*¹²⁵), que son respetados por ellos no solo por su importancia simbólica o espiritual, sino también porque constituyen lugares de alta riqueza en diversidad biológica. Debemos señalar que por

¹²⁴ Mediante las resoluciones 0002 de 1973 del Ministerio de Gobierno y 837 de 1995 del Ministerio del Interior.

¹²⁵ Senunulang, en lengua koguián, y Umunukunu, en lengua Iku, son las palabras que definen el concepto indígena del territorio tradicional.

sus particularidades, la SNSM en el año 1959 se declaró una Reserva y posteriormente se crearon dos parques nacionales (Sierra Nevada y Tayrona).¹²⁶ De igual forma, es necesario tener en cuenta que la Sierra Nevada ha sido Declarada por la UNESCO como reserva del hombre y la biosfera y, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, ha considerado que esta es un área que debe ser especialmente protegida para su conservación en Sudamérica. Estos sitios han sido profanados y hoy los indígenas claman por la conservación y recuperación de los sitios sagrados ubicados en la Línea Negra, que es una línea simbólica ubicada en las partes bajas de la Sierra e interconecta espiritualmente y materialmente todos los sitios sagrados y da integralidad al territorio tradicional, constituyéndose en el punto de partida para la ordenación de su territorio (MAVDT-CTC, 2004, pp. 5-7).

En el siguiente mapa pueden establecerse la ubicación de la SNSM y las figuras de ordenamiento de los pueblos indígenas, donde se pueden determinar algunos puntos de la Línea Negra.

Diversos factores sociales y políticos han afectado el territorio de los pueblos indígenas de la SNSM en las últimas décadas, según se desprende de los datos recogidos en los talleres adelantados con estos pueblos en el marco de este proyecto. Entre ellos, la expansión del conflicto armado interno, los cultivos destinados para uso ilícito, los proyectos turísticos y de desarrollo como los puertos y represas. En el escenario de la SNSM se destacan entre otros los siguientes proyectos:

- Construcción del Puerto Multipropósito Brisa¹²⁷ y del Puerto carbonífero CCX.

¹²⁶ Esta zona se caracteriza por su gran riqueza natural que se debe, como lo señala la profesora Astrid Ulloa, al hecho de que “en la SNSM las prácticas ecológicas de los pueblos indígenas son el resultado de actividades espirituales que integran sus conocimientos de las interacciones ecológicas, la historia natural de las especies, los componentes abióticos (clima, suelos) y la astronomía, entre otros. La perspectiva espiritual de los pueblos indígenas promueve el uso de los recursos, de acuerdo con las condiciones ecológicas y distribuyendo la presión entre recursos, hábitats y áreas geográficas. Su visión ecosistémica se refleja en los siguientes principios, que consideran básicos para interactuar con la ‘naturaleza’: la SNSM como un territorio delimitado por la Línea Negra, que cubre desde las partes bajas a las altas; las cuencas como un todo: la interrelación entre lo que pasa con diferentes niveles altitudinales de la Sierra; la interrelación entre los elementos naturales y, adicionalmente, entre estos y los espirituales” (Ulloa, 2004, p. 130).

¹²⁷ Para profundizar sobre este caso se sugiere ver: Mora Rodríguez (2010) & Becerra Becerra (2009).

- Distrito de Riego Ranchería y Presa el Cercado.
- Represa Multipropósito Los Besotes.
- Proyectos ecoturísticos Los Ciruelos y Six Senses.
- Vial Ruta del Sol.
- Más de cuatrocientos proyectos mineros sin consulta previa en su territorio.¹²⁸

Todas estas iniciativas de incidir a través de los proyectos evidencian lo que el profesor Pérez Rincón (2014) señala como la búsqueda de nuevas formas de acumulación de capital por parte de las fuerzas empresariales, que amplía las fronteras económicas hacia nuevos territorios habitados por comunidades indígenas, campesinos, afrodescendientes e incluso habitantes de las ciudades. En este proceso se generan diferentes tipos de impactos sobre estas comunidades que ven afectados sus medios de vida, sus valores culturales y sus formas de relacionarse con ellas mismas y con la naturaleza. Por esta razón, las comunidades buscan diversos mecanismos y estrategias de defensa y resistencia de sus derechos y su acceso a los servicios que la naturaleza les ofrece.

La SNSM es un territorio estratégico para los grupos armados ilegales, su cercanía con el mar facilita el contrabando y el aprovisionamiento de armas y municiones, así como la existencia de redes de narcotráfico y de tráfico de gasolina y combustibles. En la región han actuado las FARC, el ELN, una disidencia del EPL y varios bloques de las Autodefensas Unidas de Colombia (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 11). Los actores armados externos que han ingresado a los territorios indígenas de la Sierra han afectado la gobernabilidad, además de generar problemas de derechos humanos en la región, con graves consecuencias humanitarias. Ambos temas se encuentran relacionados (Rodríguez, 2010, pp. 219-230). Esta situación se presenta no obstante que la DNUDPI destaca la contribución que estos pueblos dan a la paz, el progreso y el desarrollo económico y social, con la desmilitarización de sus territorios.

Los grupos armados insurgentes encontraron en la SNSM un territorio que se estructuraba como una red de intrincados caminos que les permitía,

¹²⁸ La Corte Constitucional ha asumido el análisis de este tipo de conflictos ambientales que han terminado por judicializarse a través de la ST-849 de 2014 sobre la cual nos referiremos más adelante.

sin mayores dificultades, movilizar tropa, armas y pertrechos. Además, la SNSM se convirtió en un lugar propicio para construir refugios, centros de acopio y abastecimiento de víveres y alimentos (Sistema de Alerta Temprana, 2004, pp. 19-40). Con la presencia de la fuerza pública y de los grupos al margen de la ley en la zona, se han presentado retenes y controles que impiden el libre tránsito de los indígenas por la Sierra y el ingreso de alimentos e insumos.¹²⁹ La situación de desplazamiento o de confinamiento se constituye en una estrategia de protección por parte del Estado, pero esta termina afectando su cotidianidad y la dinámica cultural de los indígenas. De esta manera, la situación de conflicto armado ha impactado a todos los pueblos de la Sierra, conllevando a que se rompa el tejido social (las comunidades tienen que desintegrarse o se trasladan a otros lugares, de esta forma comienzan a perderse las tradiciones y costumbres y, en consecuencia, se afecta la cultura), se distancien los líderes indígenas de los procesos organizativos locales, se atrofie el fortalecimiento cultural de los desplazados y, sobre todo, el conflicto armado los aleja de la cosmovisión propia y los sumerge en la cultura occidental, aún más cuando el Estado colombiano no tiene una política de atención diferenciada a la población desplazada indígena, lo que genera desconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país (Arias, 2005, p. 6).

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo expidió la Resolución Defensorial 24 del 18 de septiembre de 2002, mediante la cual pide, entre otras cosas, que se establezcan las medidas preventivas necesarias para garantizar la vida y la integridad física y cultural de los indígenas de la zona. El Defensor requiere, además, que se ponga en marcha un plan de emergencia, tendiente a garantizar los derechos fundamentales y colectivos de estos pueblos.

Aunque el conflicto armado afectó a todos los pueblos indígenas de la Sierra, las estrategias de enfrentarlo fueron diferentes y respondieron a las circunstancias especiales que se presentaban. Sobre el particular, en la publicación “La memoria como forma cultural de resistencia de los Arhuacos”, la líder indígena Leonor Zalabata Torres señala:

¹²⁹ Sobre el particular se sugiere ver: Fundación Cultura Democrática (2009).

[...] si bien es cierto que la violencia ha cobrado numerosas vidas y ha debilitado las estructuras propias de la organización y, por ende, de su cultura, los Arhuacos han luchado por mantener sus principios y valores alejados de la violencia, cumpliendo así la Ley de Origen. Esto solamente es posible si se actúa como una sociedad unida, con sólidos referentes de identidad y con unos objetivos comunes y claros. Para lograrlo es necesario ejercer una actividad de resistencia pacífica de manera decidida y coordinada, y tomar ciertas determinaciones que nazcan del seno de la tradición, mediante la adivinación y consulta que realizan los Mamos en los lugares sagrados; cualquier decisión que se tome o cualquier acción que se lleve a cabo implica la relación directa con la cultura y el territorio, de ahí la importancia de permanecer y defenderlos [...] Es importante que el mundo conozca la forma como una sociedad indígena sobrevive a las adversidades producidas por la violencia indiscriminada, manteniendo sus costumbres, tradiciones y valores culturales, y usándolos, a su vez, como una defensa dinámica (MAPP/OEA, 2008, pp. 17-18).

La situación de los pueblos indígenas en relación con el conflicto armado no ha sido fácil y las dificultades continúan, por lo cual la Corte Constitucional (Auto 004/09) incluye a los Arhuacos, Kankuamos, Koguis y Wiwas entre los pueblos en riesgo¹³⁰ y llama la atención sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado. Este Alto Tribunal declara que los pueblos indígenas de Colombia están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por esta causa y que han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual y colectivo de indígenas.

En relación con el tema de los cultivos de uso ilícito, Ramírez y Molano (1998, p. 134) mencionan que la marihuana se conoció en el país a mediados

¹³⁰ A través del Auto 004/09 la Corte Constitucional señala como pueblos indígenas en riesgos los siguientes: Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katío, Embera-Dobidá, Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sicuani, Nukak-Makú, Guayabero, U'wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kichwa, Kuiva.

de los años 70, cuando llegaron a Colombia los Cuerpos de Paz—un grupo de voluntarios de Estados Unidos, pacifistas y rebeldes, cansados de la guerra de Vietnam— a trabajar con las comunidades campesinas e indígenas del Cauca, el Huila y la Sierra Nevada. Allí comenzaron a sembrarla para su consumo exclusivo. Pero la buena calidad de la variedad “punto rojo” pronto alcanzó fama entre los *hippies* de la SNSM por lo cual fueron aumentando los cultivos.¹³¹

Posteriormente, en los años 80, estos cultivos fueron reemplazados por los cultivos de coca destinados a usos ilícitos, es decir, para la elaboración de la cocaína, lo cual, además de afectar la diversidad biológica existente en esta zona, generó situaciones complejas y afectación en las dinámicas sociales y económicas de los pueblos indígenas. Es importante destacar que para los indígenas de la SNSM la coca (Ayu) es la hoja sagrada. La planta sagrada, en la época de la Conquista, era conocida por los colonizadores como la planta que rejuvenecía. A través de la historia, el Ayu ha tenido un uso tradicional para los pueblos indígenas en sus labores diarias para apaciguar el hambre, en sus reuniones ceremoniales y en toda actividad religiosa, para tener lucidez. Así lo plantea Reichel-Dolmatoff, quien asegura que todos los hombres adultos, en el caso de la cultura Kogui, mastican habitualmente las hojas de coca como es su costumbre, por lo cual los cultivos se encuentran al lado de todas las casas y poblaciones. Las matas se cuidan con mucho esmero y se limpian y podan a cada momento, y el terreno se riega con zanjas y canales. El individuo que quiera sembrar coca debe, en primer lugar, proveerse de ciertos “permisos” del *Mama* y el mero cuidado de los cultivos de coca y la labor de la tierra representan un trabajo masculino, pero la cosecha de las hojas es una actividad femenina. Para las mujeres es absolutamente prohibido masticar coca y su intercambio se constituye en el saludo entre los hombres indígenas (Reichel-Dolmatoff, 1985, pp. 87-88).

Las estrategias para abordar estas problemáticas a lo largo del tiempo han sido diferentes. A finales de los años 70 se inició el proceso para erradicar los cultivos de marihuana mediante fumigaciones, inicialmente con Paraquat. Luego, se buscó el exterminio de los cultivos de coca mediante la fumigación con glifosato, lo que afectó los ecosistemas existentes en la

¹³¹ La marihuana de la Sierra se conocía con el nombre de “Santa Marta Gold”.

Sierra. El Consejo Nacional Indígena de Paz señala que, desde la década de 1980, cuando se ensayó la aspersión aérea a cultivos de marihuana con químicos de efectos nocivos, como el DDT y el Paraquat, se causaron daños, inclusive en años subsiguientes, hasta que finalmente el producto fue retirado del mercado.

No obstante a que la SNSM es un área de importancia por ser patrimonio natural y cultural se hicieron fumigaciones en esta zona. Entre 1992 y 1996 se realizaron estudios en la Universidad del Magdalena con mujeres afectadas por fumigaciones con glifosato, las cuales fueron asperjadas en contravía de decisiones ambientales que prohibían su uso en Parques Nacionales, y que dejaron secuelas en la zona (Consejo Nacional Indígena de Paz, 2007).

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que tanto los cultivos de uso ilícito como la coca y las fumigaciones producen impactos en los cuerpos de agua, en el suelo, la biodiversidad y en la salud. Esto requiere de mayor estudio y análisis, incluso, de la aplicación del principio de precaución para evitar posibles afectaciones. También generan secuelas sobre las cadenas tróficas y se amplía la frontera agrícola, lo que afecta los bosques. De igual forma, se ocasionan impactos de carácter social, se producen efectos negativos sobre la calidad de vida de las personas y se ocasionan impactos en las culturas, que se suman a los problemas de desplazamiento, violencia, etc. Fue así como las fumigaciones con glifosato en la SNSM permitieron la irrupción de un antagonismo social entre la interpretación del 'espacio' que hace el Estado, a través de su lucha contra el narcotráfico, y la concepción del 'territorio' que tienen las comunidades y pueblos indígenas (Rodríguez Moreno, 2012, p. 224).

Las acciones emprendidas por el Gobierno, como la militarización de la zona y la fumigación de los cultivos de uso ilícito, generaron el rechazo por parte de los indígenas habitantes de la SNSM, quienes se vieron afectados por estos procesos y argumentaron que los mismos perjudicaban sus cultivos de pancoger y las siembras tradicionales de coca que ellos poseían y, en consecuencia, su cultura. Los cultivos para uso ilícito han disminuido en la SNSM y se han desplazado a otras zonas del país. Sin embargo, en la actualidad, de acuerdo con los diferentes talleres realizados con las comunidades, existe la preocupación por la reaparición de algunos cultivos de coca para ser utilizados ilícitamente. A los indígenas les inquieta esta situación

y el hecho de considerar que pueden presentarse nuevas fumigaciones que afecten sus ecosistemas, sus vidas y su cultura.

Es importante tener presente que, de manera enfática, el último Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca en Colombia, producido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito —Unodc— en colaboración con el Gobierno Nacional (Unodc, 2015), ha dado a conocer que el área de cultivo y la producción de cocaína del país aumentó sustancialmente en el 2014. El informe señala que el área de cultivo de coca subió un 44 %, de 48.000 hectáreas en 2013 a 69.000 en 2014, mientras que la producción potencial de cocaína, a su vez, aumentó de 290 a 442 toneladas métricas en el mismo periodo, lo que representa un aumento del 52 %.

El informe anual se basa en imágenes de satélite e incluye datos relativos a los cultivos, esfuerzos de erradicación en Colombia y variables clave para la comprensión del fenómeno. La publicación indica que mientras que la zona de cultivo de arbusto de coca disminuyó en algunas regiones de Colombia (Amazonas, Orinoco y Sierra Nevada), aumentó en otras (Pacífico, Central, Putumayo-Caquetá y Meta-Guaviare). En este último, los cultivos de coca crecieron fuertemente en dos parques nacionales, La Macarena y Nukak. La presencia de coca aumentó también en consejos comunitarios y resguardos indígenas (Unodc, 2015).

El valor de la producción de hoja de coca y productos derivados (pasta de coca y base de cocaína) también subió en un 40 por ciento, de USD 292 millones en el 2013 hasta USD 408 millones en el 2014. Esto es el equivalente a 0.3 % del PIB de Colombia y 3 % de la participación en el PIB del sector agrícola. Sobresale el hecho de que “los cultivos ilícitos no han traído desarrollo positivo a ninguna comunidad en ninguna parte del mundo. Por este motivo UNODC alienta al Gobierno de Colombia, para mantener y aumentar el programa de desarrollo alternativo en el país”, dijo Bo Mathiasen, representante de Unodc en Colombia (Unodc, 2015). Durante los últimos 11 años, los proyectos de desarrollo alternativo en Colombia (que tienen por objeto el desarrollo de fuentes alternativas de ingresos para los agricultores que dependen de cultivos ilícitos) han impactado positivamente a cerca de 180.000 familias. A través de esta estrategia, las familias han mejorado su calidad de vida y obtenido una fuente lícita de ingresos. El desarrollo alternativo, por tanto, no solo es útil para contrarrestar los cultivos de coca,

sino también otras actividades ilícitas que amenazan a las regiones más vulnerables del país.

El reporte también genera alertas sobre la producción de cocaína. Ni los mercados internacionales, ni las estadísticas sobre consumo muestran señales de cambio. Por el contrario, el Informe Mundial de Drogas mostró que, aunque el consumo de cocaína en Europa y los Estados Unidos sigue siendo alto, hay reducción en la prevalencia de uso durante los últimos años. Bajo estas circunstancias, no es claro el destino de la cocaína que se estaría produciendo en Colombia, una mayor oferta implicaría que el riesgo de aumento del consumo interno o en la región, es mayor. En este escenario se deben preparar y fortalecer las estrategias de prevención del consumo. Igualmente los países vecinos deben estar alerta ante la posibilidad de tener un aumento en el tráfico de cocaína (Unodc, 2015).

Se destaca en esta problemática que el Consejo de Estado ha señalado que el “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos” es contrario: a lo dispuesto en los postulados de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana; al derecho de gozar de un ambiente sano; al deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y al deber de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (artículos 8, 79, 80 y 95 de la Carta Política). Adicionalmente, vulnera al artículo 336 literales b y c del Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, que señalan que está prohibido el vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales o causan daños a ellos así como la utilización de cualquier producto químico de efectos residuales, todos los cuales son una clara manifestación del principio de precaución. Es necesario señalar que a nivel institucional aún se presenta preocupación con la falta de fundamentos contundentes desde el orden científico para considerar el glifosato como una sustancia tóxica o contaminante, ante lo cual el tema continúa en el debate evidenciándose intereses diversos para su uso.

No obstante, para el Consejo de Estado se pudo verificar que la actividad de aspersión aérea con glifosato en el Sistema de Parques Nacionales

Naturales conlleva un riesgo potencial al medio ambiente, riesgo sobre el cual existe incertidumbre científica cuya potencialidad ha sido evaluada científicamente, de tal forma que puede calificarse como grave e irreversible.

Sobresale en este contexto que, recientemente, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA—, decidió adoptar una medida preventiva de suspensión de actividades del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato, argumentando dicha decisión en el principio de precaución según el cual, el Estado colombiano ante la falta de certeza científica absoluta, debe aplicar ampliamente este criterio cuando haya peligro de daño grave o irreversible con el fin de proteger el ambiente (Resolución 1214 de 2015, ANLA).

Como conclusión de esta parte, debemos mencionar que para los indígenas de la SNSM el conflicto armado ha terminado por afectar no solo su territorio y la comunidad en general, sino su permanencia cultural, su identidad, su autonomía y el gobierno propio (Rodríguez, 2010, p. 230). A esto debe sumarse la preocupación por el aumento de casos de abuso sexual y el empleo de mecanismos de seducción, engaño y abuso a menores de edad, quienes muchas veces quedan embarazadas (Consejo Nacional Indígena de Paz, 2007, pp. 44-45). En consecuencia, estos pueblos de la SNSM exigen que el Estado haga realidad la obligación de resarcir los daños y perjuicios ocasionados a su territorio ancestral y a su gente, por efecto del conflicto armado que ha ocasionado asesinatos de indígenas de las diferentes etnias de la SNSM y la incursión de actores armados legales e ilegales como los paramilitares y la guerrilla.

La situación actual en relación con el conflicto armado es de una tensa calma y se ha establecido como estrategia por parte del Gobierno, el tener una mayor presencia en la zona, para lo cual el Ejército ha instalado batallones de alta montaña. Sin embargo, para los indígenas esto también se constituye en un factor latente de conflicto. El que un número considerable de soldados circule por la SNSM ha terminado por generar afectación en los ecosistemas (contaminación de fuentes de ríos y de suelo), irrespeto a los sitios sagrados, y ha ocasionado una interferencia en la vida social o comunitaria. Se presenta también preocupación por parte de las autoridades tradicionales, por el involucramiento sentimental de los soldados con las mujeres indígenas y los casos de violencia sexual en contra de las mismas. Adicionalmente, la militarización del territorio indígena ha ocasionado que

se ocupen construcciones civiles como escuelas, puestos de salud y sitios sagrados; la estigmatización y los señalamientos; las detenciones arbitrarias y el temor de los indígenas frente al renacimiento de grupos paramilitares (Fundación Hemera, 2006, pp. 28-29).

Sobre esta situación, los pueblos indígenas señalan que no se oponen a una presencia militar en la zona, pero sí a que se les involucre en el conflicto. En consecuencia, han manifestado su temor a la militarización de la región, porque, según ellos, podría dar lugar a más confrontaciones y les preocupa especialmente que los miembros de la Fuerza Pública no entiendan ni acaten a las autoridades indígenas en sus resguardos (Defensoría del Pueblo, 2004, p.15).

Para finalizar esta parte, debemos resaltar que los pueblos indígenas de la SNSM a través de sus procesos y espacios propios de diálogo en el marco de la Ley de Origen, vienen discutiendo y avanzando en los parámetros o mínimos a tener presentes en la realización de la consulta previa, los cuales se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Parámetros para la consulta previa en la SNSM¹³²

La consulta previa con los pueblos indígenas de la SNSM
<p>Nosotros los Cabildos Gobernadores de las organizaciones de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, representantes legítimos de nuestros pueblos, movidos por las circunstancias propias en relación con las propuestas y decisiones de realizar proyectos de desarrollo en nuestro territorio ancestral, queremos manifestar al Gobierno Nacional y a la opinión pública, la posición que adoptamos con respecto a la realización de la consulta previa en la Sierra Nevada de Santa Marta.</p> <p>Partimos por reiterar que las luchas de los indígenas han buscado conservar la identidad colectiva, el reconocimiento y la autonomía a partir de los principios culturales tradicionales. Con nuestra visión de la realidad que vivimos y el país que queremos, estamos dispuestos a hacer nuestros aportes, dejando claro que no estamos en contra del desarrollo, pero que los proyectos que se han planteado realizar en nuestro territorio afectan la Ley de Origen, nuestra autonomía, unidad y nuestra permanencia como pueblos.</p> <p>En consecuencia, queremos dejar constancia que la realización de cualquier consulta previa en el territorio ancestral de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, además de cumplir con los estándares de protección de derechos humanos, debe cumplir con los siguientes principios y criterios:</p>

Continúa

¹³² Estos parámetros vienen siendo trabajados por los pueblos indígenas de la SNSM en diversos escenarios de discusión sobre consulta previa.

Ley de Origen

Nuestra Ley de Origen establece las normas de conducta y el conocimiento propio para la interacción con el territorio. Para que se mantenga el equilibrio en la tierra, para que se preserve la vida y haya una verdadera armonía hay que cumplirla ya que se constituye en el principio y el orden de todos los seres.

La Sierra es la Ley de Origen, es la norma de vida que asegura la permanencia de nuestros pueblos y nuestra colectividad. La Sierra es el origen del mundo allí incluido.

Para los Iku, los Kogui, los Wiwas y los Kankuamos, la Sierra es el origen, el comienzo y el centro del mundo, agrupado concéntricamente alrededor de ella. Es pensamiento, es realidad, la tarea principal de nuestra existencia es cuidar y velar para que permanezca. Según la ley natural, en su interior se encuentran los sitios sagrados que debemos cuidar y proteger.

Los miembros de las cuatro etnias de la Sierra y los “Mamos”, desde el conocimiento milenario de nuestras leyes dadas por la Madre, manifestamos que cualquier proceso de consulta previa que se proyecte efectuar en nuestro territorio, debe responder y respetar nuestra “Ley de Origen”, que es el principio de la ley que debe fundamentar cualquier actividad que desee desarrollarse en la Sierra Nevada de Santa Marta, teniendo presente que es innegociable nuestro derecho al territorio y los demás derechos.

La Línea Negra

La realización de procesos de consulta previa debe partir de reconocer y respetar la Sierra Nevada de Santa Marta, que constituye nuestro territorio ancestral, denominado como la Línea Negra (Sen Zare re'kumana: línea divisoria entre la oscuridad y la luz), que ha sido nuestro territorio tradicional donde hemos habitado a través de la historia.

El Territorio Ancestral para los pueblos indígenas de la Sierra Nevada, está expresado a partir del concepto original de Línea Negra y de los Sitios Sagrados que circunscriben nuestras funciones y relaciones de los elementos naturales del ámbito espacial. A su vez, definen, mantienen y explican el sistema tradicional de Gobierno Propio, el cual solo es posible desde nuestros propios espacios políticos, que fundamentan la función de los Linajes, sostenido a través del desarrollo propio.

En este territorio están los sitios sagrados de los pueblos indígenas de la SNSM (*Senunulang Umunukunu*), que son respetados no solo por su importancia simbólica o espiritual, sino también porque constituyen lugares de alta riqueza en diversidad biológica. Estos han sido profanados y hoy proclamamos por su conservación y su recuperación.

Gobierno propio y autonomía

Cualquier tipo de injerencia en la Sierra Nevada, termina por afectar no solo nuestro territorio ancestral y la comunidad en general, sino también nuestra permanencia cultural, nuestra identidad, la autonomía y nuestras formas de gobierno propio.

Por eso, los procesos de consulta previa que se proyecten realizar deben tener en cuenta nuestras formas organizativas, las autoridades que representan las cuatro organizaciones indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, el Consejo Territorial de Cabildos y, en especial, los “Mamos” que son el soporte de nuestro conocimiento, quienes permanecen en nuestro territorio donde realizan toda la actividad de interpretación de los signos con los cuales se constituye nuestro pensamiento y nuestro saber.

Respeto de la unidad

Hemos considerado que un principio fundamental a tenerse en cuenta en la realización de la consulta previa es la unidad, entendida como la capacidad de garantizar la cohesión y la convivencia armónica de nuestros pueblos para encontrar puntos comunes entre los diversos sectores de la comunidad y asumir la función colectiva y social para relacionarnos con otros grupos étnicos y con la sociedad nacional.

Continúa

Para nosotros, los pueblos de la Sierra Nevada, la Unidad está ligada a un mismo origen, al desarrollo histórico, a la relación con un Espacio Sagrado y a los procesos de lucha (resistencia) por la reivindicación de nuestra cultura, la autonomía y el territorio que debe estar presente en la consulta previa.

Procedimientos adecuados a nuestras tradiciones

Los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, poseemos espacios y tiempos propios que nos permiten realizar las actividades, de acuerdo con nuestros usos, tradiciones y costumbres, los cuales deben ser tenidos en cuenta al momento de realizar cualquier proceso de consulta previa.

Decisiones vinculadas

En cumplimiento de los derechos, las decisiones que son tomadas por nuestras organizaciones y representantes legítimos en el proceso de consulta previa, tienen que ser vinculantes porque hacen parte del ejercicio real de nuestros derechos a la autonomía, a la autodeterminación, al derecho propio y a la Ley de Origen.

Adicionalmente dichos procesos, de acuerdo con nuestra tradición, no pueden verse siempre desde la óptica de las compensaciones, especialmente de las económicas, sobre todo si se tiene en cuenta que, para nuestros pueblos, la Ley de Origen, el territorio y en general nuestros derechos son innegociables.

En conjunto, los Mamos de los pueblos Kogui, Arhuaco, Wiwa y Kankuamo de la Sierra Nevada y las autoridades que representan las cuatro organizaciones indígenas (Consejo Territorial de Cabildos) consideramos que estos principios deberán ser tenidos en cuenta en cualquier tipo de decisión (administrativa o legislativa) o de intervención en nuestro territorio en ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado de los cuales somos titulares.

Fuente: resultado de los talleres con indígenas de la SNSM.¹³³

Ante los conflictos ambientales que se presentan en la SNSM los pueblos indígenas han tenido que acudir a las instancias judiciales para resolverlos. La Corte Constitucional en una sentencia reciente ha destacado la importancia del territorio para los pueblos que habitan esta región, estableciendo que el mismo implica un concepto amplio, resaltando que debe garantizarse la protección especial que debe darse cuando se trata de áreas sagradas y de importancia cultural para las comunidades, incluso cuando se trata de zonas fuera de los resguardos titularizados:

Debido al sentido particular que tiene para los pueblos indígenas la tierra, la protección de su territorio no se limita a aquellos que se encuentran titularizados, sino que se trata de un concepto jurídico

¹³³ En estos talleres participaron representantes de los cuatro pueblos indígenas: Wiwas, Koguis, Arhuacos y Kankuamos. En ellos se abordaron temas referentes a los conflictos ambientales y al ejercicio de la consulta previa en su territorio.

que se extiende a toda la zona indispensable para garantizar el pleno y libre ejercicio de sus actividades culturales, religiosas y económicas, de acuerdo como las ha venido desarrollando de forma ancestral. El Estado tiene la obligación de proteger a las comunidades indígenas frente a las perturbaciones que puedan sufrir en el ejercicio de sus actividades en lo que han considerado su territorio ancestral, y debe tomar todas las medidas pertinentes para evitar que conductas de particulares puedan afectar sus derechos (ccc, ST-849/2014).

En esta jurisprudencia la Corte Constitucional resalta que se ha logrado un consenso y un pacto social por medio del cual el Estado colombiano se compromete a proteger y a garantizar el respeto del territorio que comprende el espacio geo-referencial denominado “la línea negra”. En tal sentido especifica que de esta manera, el compromiso asumido por el Estado colombiano no se limita a la garantía de protección de algunos sitios al interior de la línea negra, sino a la totalidad del territorio que incorpora la misma, toda vez que corresponde a un espacio geo-referencial delimitado por un polígono que recrea un espacio determinado y no un conjunto de lugares sin conexión alguna en lugares aislados. De hecho, hay que diferenciar de los lugares que funcionan como límites de la línea negra y los sitios, también sagrados, al interior de la misma. Como consecuencia, determina la Corte que, todos los actos administrativos por medio de los cuales se haya concedido permiso para la explotación al interior de la línea negra, con posterioridad a la ratificación del Convenio 169 de la OIT por Colombia, sin realizar el procedimiento de consulta previa, generan la vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta. Por ello, aunque tales actos administrativos se presuman legales, son susceptibles de perder sus atributos de ejecutividad y ejecutoriedad, toda vez que su expedición es contraria a la Constitución (ccc, ST-849/2014).

Sobre la base de los casos presentados, terminamos por decir que la escalada actual de dichos conflictos exige una respuesta inmediata y efectiva, donde las diferentes instituciones trabajen de manera coordinada en mecanismos de prevención y solución de estas problemáticas, garantizando además los derechos de estas colectividades.

En este contexto, como lo plantea el profesor Pérez Rincón (2014), las políticas de liberalización de mercados a inicios de los noventa, contribuyeron a conservar el rol histórico de Colombia en la división internacional del trabajo como exportadora de materias primas y recursos energéticos, expandiendo las fronteras económicas de esas actividades. Esta expansión se encontró con formas de producción campesina y sociedades híbridas que dependen en buena medida de los servicios ambientales provistos por la naturaleza, con lo cual se intensificaron en forma significativa los conflictos e injusticias socio-ambientales. En este contexto, se presentan los conflictos ambientales en Colombia, donde es posible concluir: que el sector extractivo explica buena parte de los mismos; que existe una clara relación entre la cantidad e intensidad de los conflictos y el modelo de desarrollo extractivo de los últimos gobiernos; que los principales grupos afectados son las comunidades pobres; que existe gran dualidad para resolver los conflictos: por un lado la violencia persistente y por otro, el uso de los mecanismos institucionales y legales. Esto muestra la bipolaridad de la sociedad colombiana que se enmarca en los extremos entre negociación, juridicidad y violencia.

5. Utilidad pública e interés social de los proyectos¹³⁴

Un elemento adicional a tener en cuenta en el marco de los conflictos ambientales tiene que ver con la declaratoria de utilidad pública e interés social de los proyectos, a través de lo cual se terminan vulnerando los derechos ambientales y étnicos. En este sentido y ante casos como los planteados anteriormente, muchos de los proyectos estudiados fueron en su momento considerados de utilidad pública e interés social. En consecuencia, consideramos que se debe continuar insistiendo sobre la necesidad de armonización entre las autoridades para que de esta forma se adopten normas apropiadas tendientes a la garantía de los derechos. Por ello, es importante convocar a las autoridades a trabajar de manera conjunta y coordinada en la protección de nuestro patrimonio natural y cultural. Especialmente, si se tiene en cuenta que existe un consenso mundial alrededor del cual se ha establecido la necesidad de regular jurídicamente sobre la protección del ambiente y de los recursos naturales.

Ejemplo de esta problemática la encontramos en el Código Minero que ha declarado de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases, y que podrán decretarse a su favor, a solicitud de la parte interesada y por los procedimientos establecidos, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

En este caso concreto, con el fin de resolver este conflicto, es imprescindible tener presente que según el artículo 1º del Decreto Ley 2811 de

¹³⁴ Agradecemos los aportes y comentarios ofrecidos por la profesora Martha Ovalle a esta parte del presente trabajo.

1974 (por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), se establece que el ambiente es patrimonio común y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que también son de utilidad pública e interés social. De igual manera, debe tenerse presente que la preservación y manejo de los recursos naturales renovables igualmente son de utilidad pública e interés social.

La Constitución Colombiana de 1991 por primera vez consagra el ambiente como un derecho y su protección como una función tanto del Estado como de los particulares. La Carta establece unos derechos y unos deberes mediante los cuales pretende proteger el ambiente y garantizar una calidad de vida adecuada para los ciudadanos.

La Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la Tierra. La conservación y la perpetuidad de la humanidad dependen del respeto incondicional al entorno ecológico, de la defensa a ultranza del ambiente sano, en tanto factor insustituible que le permite existir y garantizar una existencia y vida plena. Desconocer la importancia que tiene el ambiente sano para la humanidad es renunciar a la vida misma, a la supervivencia presente y futura de las generaciones. En el mundo contemporáneo, la preocupación ambiental viene a tomar influencia decisiva solamente cuando resulta incuestionable que el desarrollo incontrolado y la explotación sin límites de los recursos naturales logran suponer su esquilación definitiva (sc-595 de 2010).

Como un aporte fundamental de la nueva Carta Política se consagró en el artículo 79 que “Todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”. De igual forma, la Constitución consagró deberes tanto para el Estado como para los particulares en cuanto a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Entre ellos podemos destacar:

- a. Proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
- b. Proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica.

- c. Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible.
- d. Proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
- e. Planificar y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales.
- f. Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Otro elemento importante a tener en cuenta en este conflicto de carácter jurídico que, además, afecta a los pueblos indígenas donde se encuentran recursos mineros, en relación con la propiedad, es que en la Carta Política se indica que esta tiene una función social que implica obligaciones y a la que le es inherente, además, una función ecológica (artículo 58). Ello demuestra su preocupación por los temas ambientales, y su intención de reconocer que el derecho de propiedad no es absoluto y que no se puede abusar de la explotación de la misma en contra de los principios que tienen que ver con la protección del ambiente y de los recursos naturales. Este argumento debe tenerse en cuenta al momento de autorizar cualquier actividad minera, especialmente en áreas de gran valor ambiental y donde habitan comunidades étnicas.

Sobresale la posición de la Corte Constitucional en torno a la tensión que emerge entre el derecho de propiedad privada y las limitaciones impuestas por la Constitución y la ley, resultado de las doctrinas socio-jurídicas que han desplazado las tendencias individualistas del derecho ilimitado del propietario, por una visión comunitaria y solidaria a partir de las nociones “función social” y “ecológica”, como elementos aparejados a “utilidad pública”, para fijar el carácter no absoluto y la destinación especial que cumple la propiedad en la relación Estado y sociedad, (ccc, sc 189 de 2006 y C-306 de 2013).

De otra parte, uno de los aportes de mayor importancia de la Carta del 91 fue establecer en su artículo 80 que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Bajo este marco, se habla de la necesidad de planificar la acción del Estado en lo que hace referencia al ambiente y al manejo de los recursos naturales, dentro de la política de garantizar el desarrollo sostenible. También entre

los principios generales ambientales contenidos por la Ley 99 de 1993, se establece que el proceso de desarrollo económico y social del país se orienta según los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de 1992.

De lo anterior se deduce que la Constitución de 1991, a diferencia de la de 1886, no solo señala al poder público el límite de lo permitido, sino que le impone el deber positivo de garantizar la creación de un orden político, económico y social justo, como explícitamente se determina en el Preámbulo y en el artículo 2º.

Mostrando pues con ello que se trata de valores y bienes jurídicos tutelados por la Carta Política, pero que al entrar en tensión debe primar el interés colectivo sobre el particular. Así las cosas, la connotación de “interés público” de la actividad minera, comprende algunos efectos que vulneran los mandatos constitucionales de protección al ambiente, como bien lo puede ser tener procedimientos especiales para levantar reservas forestales (Resolución MADS 1526 de 2013), no requerir licencia ambiental en su etapa de exploración, entre otros.

De la reflexión propuesta, la tensión o el conflicto existente entre la actividad económica de minería, comúnmente de intereses particulares, debe ser resuelta violentando el interés general de protección de los recursos naturales y los preceptos constitucionales llamados a garantizar el ambiente sano, como ocurre con la declaratoria de interés público de la actividad.

Sin embargo, esto no implica que dicho concepto “de utilidad pública e interés social” vulnere *per se* los preceptos constitucionales. Así las cosas, en conclusión, si bien la industria minera en todas sus fases fue declarada por el Código de Minas como de utilidad pública e interés social, tal declaratoria encuentra un límite constitucional en la obligación que tienen el Estado y los particulares de proteger las riquezas naturales de la Nación. Esta obligación con el fin de garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica; mediante la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución como lo consagra la Carta Política (artículos 70 y 80).

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en la sc-431 de 2001 señala que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental

para el hombre, pues se enmarca dentro del derecho a la vida (artículo 11 superior), razón por la cual su defensa constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho, en cuanto el medio ambiente hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, y de forma más precisa establece que sobre el particular se ha resaltado que conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, la Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación (ccc, sc-431 de 2000).

Ante estos argumentos, no es viable considerar una priorización de la actividad minera en todas sus formas y fases afectando el ambiente y los recursos naturales renovables cuando ya desde 1974 existe la declaratoria de utilidad pública e interés social del medio ambiente y los recursos naturales renovables y esto no puede ser desconocido, y mucho menos puede desconocerse el deber constitucional del Estado de proteger el medio ambiente y los recursos naturales renovables. En este mismo sentido, la Corte Constitucional en la sc-339-02 señaló lo siguiente:

Es un hecho evidente que la industria extractiva produce una gran cantidad de desechos y desperdicios. El proceso de transformación de grandes masas de materiales para el aprovechamiento de los minerales útiles deja forzosamente materiales residuales que deterioran el entorno físico de la región en la cual se adelantan las labores afectando el paisaje y los suelos agrícolas. [...] Dentro de este contexto es necesario conciliar el grave impacto ambiental de la minería con la protección de la biodiversidad y el derecho a un medio ambiente sano, para que ni uno ni otro se vean sacrificados. Es aquí donde entra el concepto del *desarrollo sostenible* acogido en el artículo 80 de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente, sin

comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades. (Las cursivas son del autor)

De otro lado, debe tenerse también presente que la facultad de los municipios para regular los usos del suelo no es absoluta, pues se trata de una facultad reglamentaria y la Ley 388 de 1997, en desarrollo de los artículos 311 y 313.7 de la Carta, contempló en su artículo 10 los determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial, como aquellas normas de superior jerarquía a las cuales deben sujetarse los municipios al momento de expedir tales planes.

No hay duda de que uno de esos determinantes a que se refiere el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 son las leyes, siendo una de ellas la que adoptó el Código de Minas, la cual en el artículo demandado declaró la minería como de utilidad pública e interés social, desconociendo las regulaciones relacionadas con la conservación y protección de los recursos naturales y el ambiente. Así, una primera conclusión sería que efectivamente tal declaración limita la competencia de las entidades territoriales, pero con fundamento en el artículo 313, numeral 7 de la Carta, lo cual la hace exequible.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la SC-534-96 señaló lo siguiente: “El principio de descentralización consagrado como pilar fundamental del Estado Social de Derecho, se materializa en las entidades territoriales cuando a estas se les reconoce autonomía para la gestión de sus particulares intereses, autonomía sujeta, para efectos de su realización, a los límites impuestos por el Constituyente en la Carta Política, y a las disposiciones de la ley”.

Pero si bien las leyes, tales como el Código de Minas, limitan la competencia de las entidades territoriales, no pueden vaciar la competencia reglamentaria que el Constituyente le otorgó a los municipios para reglamentar sus usos del suelo. Es decir, si bien estas entidades territoriales tienen una autonomía que no es absoluta, pues encuentra límites en la Constitución y la ley, por ningún motivo se puede afectar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía que también la Constitución les reconoce.

Sin embargo, hay que reiterar que la preservación y manejo del ambiente y los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social para todos los efectos relacionados con la industria minera en todas sus ramas y fases, en tanto es un derecho constitucional fundamental para

el hombre. Lo anterior implica que las decisiones que se tomen con base en dicha declaratoria y que, en consecuencia, puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales renovables, fundamentalmente los recursos hídricos del orden local, no deban ser el fruto de un proceso de decisión concertado entre las autoridades municipales y aquellas del orden nacional, pues lo contrario equivaldría a vaciar la competencia que en materia de ordenamiento territorial y de protección de tales derechos les otorgó la Constitución.

De manera que, sin desconocer que la declaratoria de utilidad pública e interés social de la minería se ajusta a la Constitución, siempre debe tenerse en cuenta que la protección y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables también son un objetivo de principio de la Carta Política de 1991, tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sc-431 de 2000:

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.

Ya la Corte Constitucional en la sc-123 de 2014, al interpretar el artículo 37 del Código de Minas que prohíbe a las autoridades regionales, seccionales y locales establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería, prohibición que comprende los planes de ordenamiento territorial, declaró exequible la norma acusada,

[...]en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación

de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

En ese momento la Corte argumentó que al igual que no puede concluirse que el constituyente estableció un principio de autonomía territorial sin límite alguno, tampoco es válido afirmar que el principio de Estado unitario avala cualquier regulación legal que, en pos de distribuir competencias, establezca límites a contenidos esenciales del principio de autonomía territorial. No podría la interpretación de alguno de estos principios vaciar de contenido, al punto de anular, el principio contrapuesto. Esta solución lejos estaría de la exigencia de lectura sistemática que conlleve a una interpretación armónica de las disposiciones constitucionales.

De esta forma, ante el problema jurídico planteado, la Corte concluye que la lectura y, por consiguiente, la determinación del sentido normativo que de dicha disposición se deduce debe hacerse en plena armonía con principios fundamentales del ordenamiento constitucional que, en el caso de la exploración y explotación minera, pueden entrar en tensión. Para la Corte, si bien la interpretación del artículo 37 del Código de Minas puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado —artículo 1º de la Constitución— y los contenidos específicos de los artículos 332 y 334 de la Constitución, que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales; también deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses —artículo 287 de la Constitución—, y de coordinación y concurrencia —artículo 288 de la Constitución—, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos.

Adicionalmente, a partir del pronunciamiento de la Corte en la SC-123 de 2014 mencionado, el Gobierno Nacional reglamentó (sin competencia para hacerlo) y generando un escalamiento en este conflicto, la subregla constitucional a través de la expedición del Decreto 2691 de 2014,¹³⁵

¹³⁵ El Consejo de Estado ha declarado la suspensión provisional del Decreto 2691 de 2014, con base en una Acción de Nulidad presentada por el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del

mediante el cual fueron definidos los mecanismos y el procedimiento para acordar entre el Ministerio de Minas y Energía y las municipalidades las medidas necesarias para:

- La protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas.
- El desarrollo económico de sus comunidades.
- El desarrollo social de sus comunidades.
- El desarrollo cultural de sus comunidades.
- La salubridad de la población.

En el proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera. Para lograrlo, los concejos municipales deberán emitir un acuerdo solicitando al Ministerio de Minas y Energía el establecimiento de las diversas medidas de protección aplicables a las concesiones en trámite (a la fecha de publicación del decreto citado) y a las presentadas con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia del mismo. Dicho acuerdo debe contener:

- La intención de establecer las medidas de protección referidas.
- Las causas.
- Los fines perseguidos con las medidas.
- Los estudios técnicos (elaborados y costeados por la municipalidad) que, en concordancia con el ordenamiento territorial, muestren el efecto bien sea social, cultural, económico o ambiental que derive de la aplicación de las medidas propuestas en relación con la actividad

Rosario, considerando que solamente el legislador puede crear procedimientos administrativos, por lo que el Ejecutivo no tenía la competencia para expedir este Decreto. Igualmente expresó que con esta regulación se atenta contra la autonomía de las entidades territoriales, pues en últimas la decisión de adoptar medidas de protección ambiental y social va a depender exclusivamente del Ministro de Minas y Energía quien, de manera unilateral, determina si procede o no la solicitud. Consideramos que el procedimiento que se creó a través de esta norma, atenta contra el principio de autonomía territorial, limitando las facultades político-administrativas de las entidades territoriales, desconociendo los elementos político y fiscal de dicha autonomía, pues pone a cargo de las entidades la realización de estudios técnicos, otorgando además un plazo reducido para hacer la solicitud de medidas de protección social y ambiental ante la autoridad minera.

minera. Lo cual no se comprende como un escenario de participación y decisión en el uso del suelo respecto de la actividad minera.

Así las cosas, vemos como el concepto de “utilidad pública e interés social” ha venido también haciendo nugatorio el derecho de las municipalidades a decidir sobre los efectos de ciertas actividades en su territorio.

Otro elemento a tener en cuenta es el derecho a la participación que se constituye en el fundamento principal del Estado Social y Ambiental de Derecho, en el cual se da la interacción entre los individuos, la sociedad y el mismo Estado. Dicho derecho que puede ejercerse de manera individual o colectiva, facilita la organización, articulación e incidencia de la sociedad en el devenir de su destino, constituyéndose además en la forma de expresión ciudadana y de la democracia.

Lo anterior significa que la participación es un mecanismo de socialización y toma conjunta de las decisiones, que posibilita el establecimiento conjunto de reglas que permiten una verdadera democracia. La participación genera el consenso y el acceso ciudadano a la toma de decisiones, hace viable la gestión y el equilibrio efectivo en las fuerzas sociales en pos de un acaecer que refleje los intereses de toda la colectividad. De esta forma, la participación contribuye a fortalecer la credibilidad en la institucionalidad y el redimensionamiento del sector público.

La participación se relaciona con la incidencia que deben tener las comunidades en la toma de decisiones referidas a los proyectos, a las políticas y a la gestión de los recursos naturales o el ambiente. Responde al derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano y al deber del Estado de promover la incidencia directa de los ciudadanos en las decisiones que en esta materia pueden afectarles.

En los Estados Democráticos la participación es necesaria y, aunque la minería haya sido declarada por el legislador como de utilidad pública e interés social, esto no desconoce el derecho fundamental de las comunidades a participar y de los pueblos indígenas a ser consultados cuando tales actividades puedan afectarlos de manera directa.

De esta forma, tomando como horizonte los postulados de la Corte Constitucional, la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la forma organizativa de Estado Social de Derecho acogida en Colombia. Ha dicho la Corte que constitucionalmente:

[...] involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (ccc, sc-595 de 2010).

Conforme a la interpretación según la cual si bien la declaratoria de utilidad pública e interés social de la minería se ajusta a la Constitución, siempre que se tenga en cuenta que la protección y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social y que, en consecuencia, las decisiones que se tomen con base en dicha declaratoria deben ser el fruto de un proceso de decisión concertado entre las autoridades municipales, como representantes de los miembros de la comunidad, y aquellas autoridades del orden nacional, ha de concluirse que la estimación que de la minería hace la norma demandada tampoco vulnera el derecho de la comunidad a participar en las decisiones que puedan afectarla.

Teniendo en cuenta estos argumentos, consideramos que el artículo 37 del Código Minero, en cada caso concreto debe estudiarse si la actividad minera a desarrollar va a causar un cambio significativo en el uso del suelo que implique necesariamente la alteración de la integridad cultural, social y económica de la comunidad y la afectación del ambiente. Lo anterior, con el fin de que las autoridades competentes del nivel nacional acuerden con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección de quienes resulten afectados y de los recursos naturales y el entorno. En ese sentido, cuando se establezca que determinada actividad de esa industria

desconoce los mandatos de la Constitución Ecológica y/o que limita de manera desproporcionada el principio de autonomía administrativa de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, dicha actividad no podrá ser considerada de utilidad pública e interés social.

Finalmente, es importante mencionar que la Corte Constitucional (ST-294/14) ha tenido en cuenta la dimensión participativa de la justicia ambiental, a través del reconocimiento del derecho fundamental a la participación de las poblaciones que reciben de manera directa las cargas ambientales derivadas de la realización o inadecuado funcionamiento de obras de infraestructura (oleoductos, hidroeléctricas, carreteras). Derecho que comprende de manera específica:

1. La apertura de espacios de participación, información y concertación, y no de mera información o socialización, que impliquen el consentimiento libre e informado, en el momento de la evaluación de los impactos y del diseño de medidas de prevención, mitigación y compensación, de modo tal que en ellas se incorpore el conocimiento local y la voz de los afectados.
2. La participación en el proceso de elaboración de los censos de afectados y a todo lo largo de la realización del proyecto.
3. El cumplimiento de los compromisos acordados en los espacios de concertación.
4. La financiación de la asesoría que requieran las comunidades afectadas por el proyecto, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva.
5. La participación de las comunidades afectadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control.

6. Reflexiones finales y conclusiones

Después de presentar las dimensiones y la tipología de los conflictos ambientales en Colombia, debemos resaltar lo que planteaba en su momento el profesor Ángel Maya (1999, p. 117) y que cobra vigencia en estos momentos. Para este autor, la crisis ambiental no es un juego más o una moda pasajera. Es la verdadera dimensión de la especie humana en el proceso evolutivo. Es una crisis que no dará tregua, hasta que el ser humano haya reconstruido sus sistemas culturales, adecuándolos a las exigencias de los sistemas vivos.

Puede concluirse ahora que los conflictos ambientales van más allá de la relación producción y consumo y que sobrepasan los problemas con la sobreutilización de los recursos naturales que sustentan el modelo de desarrollo capitalista. Esos conflictos se vinculan también con aspectos sociales, culturales y políticos. Como lo menciona el profesor Mesa Cuadros (2007, p. 21), partimos de la idea central de que para poder comprender de mejor manera y contribuir mínimamente a resolver los grandes y graves problemas ambientales y sociales por los que atraviesa la humanidad (desastres, depredaciones, erosiones y contaminaciones no naturales sino efectos y resultados previsibles de acciones humanas concretas), es necesario hacerse responsable y actuar en consecuencia sobre las grandes preguntas de los derechos ambientales, aspectos que implican cuestionarse por el estado de los derechos, sobre qué tan responsables somos en lo que hacemos, consumimos y decimos.

Para las corrientes políticas convencionales, que sostienen los actuales modelos de desarrollo, el ambientalismo y los pueblos indígenas tienen por función corregir los efectos nocivos que acarrea el progreso sobre el ambiente natural. En contraste, los pueblos indígenas propenden por desarrollos alternativos como los planes de vida y el “Buen vivir o Vivir bien”, pues la

amenaza contra la naturaleza no proviene solo del desarrollo tecnológico, sino, sobre todo, de la función impuesta a la tecnología por las formas de organización social. La relación con la naturaleza no depende prioritariamente de la buena voluntad individual, sino de las formas sociales de organización.

El problema ambiental genera un reto político en la búsqueda de una organización social alternativa y, para superar la crisis ambiental no son suficientes ni las medidas exclusivamente tecnológicas, ni las reformas educativas de la voluntad individual, ni la codificación de leyes ejemplares. Se trata de construir una sociedad y la sociedad se construye desde la plataforma de la decisión política (Ángel Maya, 1999a, pp. 102-103).

En consecuencia, el manejo y la solución de los conflictos ambientales dependen, en gran medida, de la cultura existente, de las instituciones que tienen competencia en la materia, de las políticas que promueven la conservación de los recursos naturales, de la información y de la participación real de las comunidades y grupos étnicos en la gestión y en las disposiciones ambientales que les afecten. Para ello, se requiere entonces de la elaboración y ejecución de políticas públicas inclusivas, en las cuales los procesos de construcción sean participativos, pluralistas y donde se identifiquen los diferentes intereses y visiones. De esta forma puede ser posible lograr el desarrollo social, cultural y ambiental que necesita el país.

Quedan pendientes de asumir otros temas referentes al cómo abordar los conflictos ambientales, teniendo en cuenta aspectos sociales, culturales, ambientales y territoriales, por lo cual es conveniente que tanto las autoridades ambientales como las organizaciones sociales y el sector productivo, inicien un trabajo metodológico para la identificación, el manejo y la solución de los conflictos referidos al ambiente y a la utilización de los recursos naturales. También es necesaria la articulación de la sociedad para enfrentar los problemas y las actividades que ponen en peligro la vida, las culturas y los ecosistemas.

Como se ha venido mencionado, cada conflicto ambiental incluye sus propias características, dados los diferentes enfoques espaciales, sociales, culturales, técnicos y económicos que representa. No es posible hablar de un solo modo para abordar su solución en vista de que esto depende de múltiples parámetros que no son fáciles de determinar en un primer momento, pues los conflictos ambientales representan diversas posiciones e intereses, en especial cuando estos se presentan en territorios de los pueblos indígenas.

Con esas premisas se debe tener presente que si bien nuestro país se ha preocupado por contar con algunas políticas públicas, instituciones y normas, también se han vulnerado los derechos étnicos y ambientales. Eso ha impedido que desaparezcan las dificultades relacionadas con el entorno. Dicha situación ha conducido a que se incrementen los problemas y a que, como consecuencia de ello, se generen conflictos de esa índole. En ese orden, haremos algunas reflexiones en torno a varios asuntos.

6.1. Incidencia del modelo de desarrollo y las políticas públicas en los conflictos ambientales

Los recursos naturales estratégicos, que representan la riqueza natural de Colombia, están comprometidos porque son el fundamento del modelo de desarrollo actual del país. Además, se despliegan mayoritariamente en las áreas de especial importancia ecológica y cultural, ya que estas son las zonas protegidas de forma tradicional por los pueblos indígenas (en el resto del país son escasos los lugares donde todavía se encuentran recursos naturales, como los genéticos o forestales).

Actualmente, el modelo de desarrollo basado en el mero crecimiento económico y en la globalización exagera la extracción de esos recursos y lo hace aceleradamente. Con ello también se intensifica el deterioro del relacionamiento de los pueblos indígenas con su territorio, cuestión que se agrava cuando los medios de comunicación estigmatizan a dichos pueblos y moldean la opinión pública con la idea de que son un obstáculo para el desarrollo propuesto por el Gobierno Nacional. Por ello es importante avanzar en la ordenación del territorio desde lo ambiental y lo cultural, como una estrategia de prevención de conflictos ambientales.

El ejercicio de los derechos, en especial de la consulta previa, se expresa en la práctica en la relación entre los conflictos ambientales que fueron estudiados, su vulneración y la defensa de los territorios. Al analizar y verificar los casos en los cuales se violan los derechos es posible evidenciar un rasgo relacionado con la mentalidad de la mayoría de la población que aún no ha superado los procedimientos discriminatorios contra los pueblos indígenas, ya que los seguimos validando como normales y hasta necesarios, es decir, seguimos aceptando que la discriminación se presente aún en Colombia. Esta situación se respalda en el supuesto de la defensa del desarrollo y, por tanto, en la idea según la cual, estos pueblos atentan contra el mismo.

Para el profesor Mesa Cuadros (2007, p. 33) el “Estado ambiental de derecho” busca superar las previsiones iniciales del “Estado social de derecho” y permite concretar los derechos ambientales en particular y los derechos humanos en general, así como las propuestas de acción y de cambio destinadas a la construcción de una sociedad sostenible, el qué hacer, el cómo hacerlo y algunas de sus concreciones. En particular el debate sobre el ecodesarrollo y el desarrollo sostenible, como insumo posible en la formulación y construcción del nuevo “Estado ambiental de derecho”, que se basa en una renovada idea de democracia y ciudadanía ambientales, que recoge y desarrolla los principios ambientales ligados especialmente a los límites concretos que precisan la justicia, la responsabilidad y la seguridad ambientales.

Actualmente, las políticas públicas promueven un desarrollo sustentado en la extracción de recursos naturales que los pueblos indígenas cuestionan y el acrecentamiento de proyectos que se reflejan en la construcción de diversas obras de infraestructura y de proyectos extractivistas como los mineros. Dichos proyectos generan impactos sociales, económicos, culturales y desequilibrio ambiental, como consecuencia de la contaminación atmosférica, de los suelos y del agua debido a los vertimientos que van especialmente a los ríos y a los residuos que resultan de dicha actividad. Todo esto termina en enfrentamientos, demandas y, por supuesto, en conflictos ambientales.

En este escenario, juzgamos que, con el fin de hacer realidad el derecho a gozar de un ambiente sano en Colombia y de prevenir los conflictos en territorios indígenas, es necesario que el ambiente deje de ser considerado como un instrumento meramente económico sobre el cual priman intereses diferentes a los públicos y, en este sentido, es importante que las políticas públicas sean asumidas de manera integral para responder con los compromisos de protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y concomitantemente, la protección ambiental.

Encontramos pues que en muchas ocasiones no hay coherencia entre las políticas públicas, la normatividad y la gestión que desarrolla el Estado en aras de lograr el crecimiento económico.

Se debe reconocer que el legislador colombiano se ha preocupado por expedir normas ambientales y ha consagrado derechos para los pueblos indígenas, pero esto no ha garantizado que desaparezcan las dificultades relacionadas con el entorno. Por el contrario, han aumentado, como

consecuencia de las políticas de desarrollo del país y por la utilización o extracción insostenible de recursos naturales que requiere la sostenibilidad del modelo de desarrollo.

En este contexto pensamos que requerimos “ciudadanos ambientalistas”, comprometidos con la protección del ambiente y de los recursos naturales. De acuerdo con el profesor Carrizosa Umaña (2014, p. 263), los ciudadanos ambientalistas son aquellos que buscan comprender y mejorar lo que se entiende cuando se mira alrededor amplia y profundamente, considerando las interrelaciones posibles, recordando el pasado y tratando de predecir el futuro, haciendo todo esto con respeto hacia las opiniones de los otros y conscientes de las limitaciones de las opiniones propias.

Las alternativas de solución a los problemas ambientales tienen que trascender los aspectos técnicos para involucrar los distintos sectores y además, se requiere comprender que las posibilidades para dar solución solo tienen importancia y validez en la medida en que se inscriban dentro de propuestas socio-económicas, ambientales y políticas de largo alcance y en cuanto no entren en contradicción con las aspiraciones y necesidades culturales de las comunidades, ni con las características de los ecosistemas que van a ser afectados por dicha tecnología.

Lo anterior implica que se deben examinar las políticas de desarrollo que imperan actualmente, así como establecer mecanismos o alternativas sociopolíticas que reduzcan la violencia, acrecienten la justicia y la equidad en el país. Esta tarea demanda reconocer otras formas de ver el mundo, así como un liderazgo de las autoridades públicas y de los pueblos indígenas, en virtud del cual estos deben deliberar de manera conjunta y respetuosa a través del diálogo en la prevención y el manejo de los conflictos ambientales.

Visto así, “es imposible separar la naturaleza de la supervivencia humana y de los derechos humanos” (Martínez Alier, 2004, p. 148). En consecuencia, se requiere inventar prácticas que relacionen los procesos sociales, económicos y políticos, con las transformaciones tecno-científicas, las creaciones artístico-culturales y los esfuerzos por superar los graves problemas económicos que afectan a la mayoría de la población (Escobar, 1996, p. 15). Por tanto, la prevención y la solución de los conflictos deben ser la esencia del desarrollo económico, la política y la gestión ambiental en Colombia.

No obstante, en nuestro estudio esta complicada situación se manifiesta en territorios alejados, donde las condiciones económicas son complejas y

donde además es escasa o nula la presencia estatal. Es así como los pueblos carecen de escuelas, centros de salud, carreteras, entre otros. En esas condiciones, actores externos son los que toman medidas de compensación de los impactos ambientales y en muchos casos llegan a suplir las obligaciones del Estado. Su presencia se convierte en un alto riesgo porque, con sus medidas terminan poniendo en peligro la protección del ambiente, los recursos naturales y las culturas bajo el supuesto de conseguir con sus proyectos, el desarrollo económico del país.

Una de las expresiones de esa desatención estatal es la desarticulación entre las instituciones responsables de abordar tanto lo preventivo, como lo resolutivo de los conflictos ambientales. Esta situación es relevante cuando dichos conflictos se manifiestan en territorios habitados o utilizados por pueblos indígenas, los cuales cuentan con unas características sociales, lingüísticas y culturales diversas, que exigen ser asumidas de manera diferenciada, para efectos de evitar que las políticas y las normas de protección de estas colectividades se conviertan en meros discursos políticos, sin una real aplicación.

En consecuencia, se requiere con urgencia una acción coordinada y sistemática para lograr el desarrollo social, garantizando de forma planificada e incluyente los derechos de los pueblos indígenas, además, para prevenir y solucionar los conflictos ambientales que deben enfrentar. Lo anterior se constituye en un instrumento de buena gobernanza, de conciliación de intereses y de respeto por otras visiones o concepciones del mundo como las que poseen los pueblos indígenas que hacen parte de la nación colombiana y contribuye al desarrollo social, económico y cultural de Colombia.

6.2. Insuficientes espacios de participación efectiva de los diversos actores

Aunado a las problemáticas anteriormente planteadas, se encuentran como causa de los conflictos ambientales las decisiones de las autoridades, especialmente cuando se expide una norma o un acto administrativo sin garantizar los derechos que tienen los pueblos indígenas. En estos casos, se presenta un choque que se hace evidente en dichas confrontaciones, donde se manifiestan las diversas cosmovisiones y el interés de dichas colectividades en la protección y el respeto de sus territorios, por lo cual abogan por el respeto de sus derechos, la utilización sostenible de los recursos naturales

existentes donde habitan, por la participación, la autonomía y, por supuesto, por el cumplimiento de la consulta previa.

En este contexto, dos elementos aparecen de manera recurrente en el análisis de conflictos ambientales, como un permanente reclamo por parte de los diferentes actores sociales: la participación efectiva y el acceso a la información. En los casos analizados en este trabajo, la participación ha sido escasa y ha tenido grandes dificultades en su implementación, no obstante que el artículo 79 de la misma Constitución Política resalta que esa participación debe garantizarse en los asuntos ambientales. En un Estado Social de Derecho, democrático, participativo, multicultural y pluralista, la vulneración de los derechos a la participación y a la información se constituye en un generador de los conflictos ambientales.

En la actualidad, la relación entre el Estado y los sectores de la sociedad civil se fundamenta en la oportunidad que tienen de participar en la gestión pública y en las medidas que se relacionan con su calidad de vida o que los afecten de alguna manera como individuos o como colectividades. Esto debido a que se entiende que el pueblo no está subordinado a la administración estatal sino que, por el contrario, la incidencia social se constituye en una maquinaria que funciona por y para el bienestar social. En consecuencia, de acuerdo con el trabajo realizado, la participación puede entenderse como una acción incluyente, es decir, una acción que integra y articula a los partícipes de las dinámicas sociales, que son además los directamente perjudicados por los proyectos y los conflictos ambientales como se ha presentado en los territorios indígenas.

En nuestro análisis encontramos que, en algunos casos, son ignoradas las comunidades y los pueblos indígenas que pueden verse afectados con los proyectos. En otros, los procesos participativos se limitaron a una reunión de socialización de los proyectos, en la que no se puede prácticamente ni opinar ni manifestar inquietudes u objeciones en relación con los mismos. De esta forma, la invisibilización de las comunidades y pueblos indígenas, además de su poca o inexistente participación, han terminado por constituirse en generadores de conflictos ambientales.

Como resultado de la inserción en los conflictos analizados de aquellos actores sociales, políticos y académicos que comparten las causas ambientales y étnicas de los pueblos diferenciados se logró evidenciar la configuración de complejas relaciones entre los diversos actores involucrados, cuyas dinámicas

fueron estudiadas en esta investigación. Los múltiples intereses del orden social, cultural, ambiental o político que se exteriorizan en los escenarios de las mencionadas confrontaciones, terminan también por afectar la gobernabilidad, ya que el Estado se constituye en juez y parte.

Encontramos que los pueblos indígenas ven en la consulta previa un mecanismo para prevenir o dar solución a los conflictos ambientales y que los demás actores (ONG, organizaciones sociales, comunitarias, académicas, etc.) reclaman también la participación en las decisiones que puedan afectarlos. Los hallazgos, nos permitieron concluir que los hechos conflictivos han generado la convergencia de varios actores que acuden con sus estrategias ante unas circunstancias que muchas veces terminan siendo resueltas por un tercero, como un operador jurídico. Adicionalmente, se pudo establecer que actualmente se presenta una escalada en este tipo de conflictos, generándose procesos de resistencia que se manifiestan de diferentes formas: a través de marchas, tomas, denuncias e incidencias judiciales, la intervención de los medios de comunicación, entre otras. De esta forma los actores reclaman la protección ambiental, el respeto a la diversidad cultural, a sus modos de vida y sus formas propias de desarrollo que tienen los pueblos indígenas.

En el ámbito nacional e internacional aparecen disposiciones jurídicas y un amplio marco jurisprudencial como respuesta a estas problemáticas ambientales y étnicas. Mediante esas disposiciones se busca la protección de los derechos de los pueblos indígenas y de las garantías ambientales. Adicionalmente, surgen organizaciones sociales que, en unión con los pueblos indígenas, reclaman y buscan solución a los conflictos ambientales, constituyéndose en actores principales de los asuntos que fueron analizados. Casos como el que involucra al pueblo indígena U'wa (exploración petrolera) y el del pueblo Embera Katío (construcción de una represa) fueron ampliamente conocidos y, además, judicializados, con la participación de diferentes actores.

En el análisis de los conflictos ambientales en Colombia se mostraron los efectos de los proyectos en el entorno que afectan los territorios de los pueblos indígenas. En nuestra investigación concluimos que existen además problemas con la participación social y que, para su solución, se requiere del concurso de todos los actores (estatales, privados y sociales) en la valoración de las diversas visiones o formas de ver el mundo. También, en el establecimiento de medidas tendientes a ponderar y armonizar los intereses

que se ven enfrentados entre sí. Concomitantemente a la falta de procesos adecuados de participación en las decisiones ambientales, se encuentra el hecho de que en Colombia tampoco contamos con mecanismos de identificación y prevención de las disputas ambientales y las políticas públicas son insuficientes para responder a los retos planteados. Paradójicamente, algunos funcionarios de las instituciones ambientales consideran que no cuentan con las herramientas para enfrentar procesos de incidencia social y los consiguientes conflictos. En estos casos, consideran que deben ser los jueces quienes los resuelvan, desconociendo que una estrategia anticipada puede evitar un desgaste institucional, social y económico, además del escalamiento de las confrontaciones.

6.3. La garantía del derecho fundamental a la consulta previa

De acuerdo con este trabajo, muchos de los conflictos ambientales que se presentan tienen relación con la consulta previa cuando se pretenden desarrollar proyectos o utilizar recursos naturales en los territorios de los pueblos indígenas. En ellos se evidencian diversos intereses y visiones que se reflejan, por ejemplo, en la información que llega a la sociedad a través de los medios de comunicación, la cual termina estigmatizando este derecho al considerarlo como una talanquera para el desarrollo.

Dichos conflictos conectados con la consulta previa han repercutido en la vida social colombiana, entre otras causas, por la confusión ciudadana que han creado los medios informativos, al estimar este derecho como un generador de dificultades para realizar proyectos por los tiempos que requiere para su implementación y por los procesos que han terminado judicializándose.

En este contexto, los medios de comunicación son otro actor importante en la solución de las problemáticas planteadas en relación con la consulta previa. Con ellos es importante trabajar sobre el conocimiento de los derechos étnicos y ambientales. Es conveniente invitarlos, además, a adelantar un trabajo investigativo serio para superar las campañas mediáticas que se presentan en las cuales se plantea que los pueblos indígenas y la consulta previa se constituyen en un problema. La verificación de los hechos se constituye en una estrategia para evitar conflictos y brindar información adecuada a toda la ciudadanía.

De ahí que compartamos la posición de la Corte Constitucional (ST-294/14) que señala que la consulta previa constituye una garantía específica

de las exigencias de equidad distributiva y participación, propias de la justicia ambiental, en relación con los grupos étnicos.

6.4. Consulta previa desde el enfoque en derechos humanos como mecanismo de prevención de conflictos

Consideramos que la relación entre conflictos ambientales en territorios indígenas y consulta previa, puede aclararse y abordarse al estudiar los derechos de los pueblos indígenas y los espacios de incidencia comunitaria, mediante los que se pretende que estas colectividades contribuyan en la gestión institucional y en las decisiones que pueden afectarlas.

Insistimos en que debe entenderse la consulta previa como un instrumento de prevención de conflictos, mediante el cual se busca proteger la integridad cultural, social y económica, además de garantizar el derecho a la participación de las comunidades y los pueblos indígenas (Rodríguez, 2014, p. 226). En consecuencia, es importante que la consulta previa sea mirada desde el enfoque o la perspectiva basada en los derechos humanos (ACNUDH, 2006, p. 15).

El denominado enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional (marco capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo) y como una guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a: las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, al alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan en los ámbitos local e internacional (Abramovich, 2006, p. 35).

El propósito del enfoque de derechos es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. Según los organismos de las Naciones Unidas estos son los atributos fundamentales del enfoque basado en los derechos humanos (ACNUDH, 2006, p. 15):

- a. Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.

- b. Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar estos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.

Teniendo en cuenta que para los pueblos indígenas el tema del mercado no es su principal interés, este enfoque se constituye en un elemento fundamental para abrir espacios de debate con la implementación adecuada de la consulta previa. En ese sentido, es necesario tener presente que la consulta previa es un elemento primordial para garantizar los derechos de los pueblos indígenas a la autodeterminación, la autonomía, el territorio, sus planes de vida y sus propias visiones de desarrollo. Naciones Unidas plantea que un enfoque basado en los derechos humanos lleva a resultados mejores y sostenidos en los esfuerzos de desarrollo, donde además consideramos que juega un papel importante la consulta previa a los pueblos indígenas. Adicionalmente, asegura que este enfoque hace que las inversiones den mayores beneficios por los siguientes medios (ACNUDH, 2006, p. 18):

- a. Aumentando la capacidad de los principales agentes para emprender el diálogo, cumplir sus propias responsabilidades y hacer que el Estado rinda cuentas.
- b. Fortalecer la cohesión social mediante la búsqueda del consenso con procesos participativos y canalizando la asistencia a los excluidos y más marginados.
- c. Codificando el consenso social y político sobre la rendición de cuentas en materia de resultados en leyes, políticas y programas acordes con los convenios internacionales.
- d. Institucionalizando los procesos democráticos.
- e. Fortaleciendo las capacidades de las personas y las instituciones para cumplir sus obligaciones, expresadas en leyes, políticas y programas locales, nacionales e internacionales.

El enfoque basado en derechos es importante en todos estos aspectos, ya que es aplicable en el caso de proyectos de desarrollo y de cualquier decisión que pueda afectar a los pueblos indígenas y que, en consecuencia, requiera de

consulta previa. En efecto, siguiendo los aportes del profesor Abramovich (2006, pp. 46-49), el primer paso para superar los conflictos ambientales en territorios colectivos, debe partir por otorgar poder a los pueblos indígenas y por reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado colombiano y que tienen el poder jurídico y social de exigirle ciertos comportamientos. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que:

- a. La participación es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades del orden local y comunitario.
- b. Para incluir a todos los sectores de la sociedad en los procesos políticos y sociales de desarrollo se requiere como herramienta fundamental un adecuado acceso a la información pública¹³⁶ y un caudal de información disponible que brinde elementos para evaluar y fiscalizar las políticas y decisiones que los afectan directamente.
- c. El fortalecimiento de los sistemas de protección internacional de los derechos humanos, no solo como última instancia de reclamo cuando han fracasado los sistemas de administración de justicia nacionales, sino como un ámbito para establecer estándares uniformes en relación con los derechos consagrados en los tratados.
- d. Contar con puentes y establecer relaciones entre el campo de los derechos humanos y los principios que suelen orientar o guiar las políticas y estrategias de desarrollo (Abramovich, 2006, pp. 46-49).

En consecuencia, consideramos que es pertinente aunar a los compromisos del Estado las tareas para superar estos conflictos ambientales en territorios indígenas, para resolver las situaciones de riesgo de exterminio físico y cultural que afrontan los pueblos indígenas. Vencer las limitaciones que se han presentado con respecto a la consulta previa debe partir de:

- Trascender las problemáticas humanitarias que estos pueblos deben afrontar en sus territorios.

¹³⁶ Para profundizar sobre el acceso a la información y la participación véase Hurtado Mora (2009).

- Formular e implementar el Plan de Acción del Programa de Garantía de sus derechos y de los programas de salvaguarda étnicos.
- Garantizar de manera efectiva sus derechos.
- Establecer una política integral para los pueblos indígenas.
- Evitar considerar el manejo de la participación y la consulta previa como una amenaza y darles el lugar como una garantía y una forma para la inclusión de los pueblos indígenas en el devenir de nuestro país.
- Intervenir de manera concertada, sobre la base de entender los derechos de estas colectividades como herramientas fundamentales para la emancipación, la inclusión y el reconocimiento de los pueblos indígenas, que deben ser garantizados en todo momento.
- Reconocer que la diversidad cultural redunda en la realización de la justicia y la democracia participativa.

Enfrentar las problemáticas y los conflictos ambientales planteados llama necesariamente a crear una agenda o un debate público en el que se discutan las implicaciones que representa el modelo de desarrollo tanto en el patrimonio natural como en el cultural y la importancia de la consulta previa. La institucionalidad, en unión con los demás sectores, está llamada a establecer en qué lugar se sitúan las disputas étnicas, territoriales y ambientales, encontrando, desde un diálogo intercultural, salidas que partan de lo público, del respeto a la diferencia, de las visiones propias de los pueblos indígenas y de la protección de los derechos.

El derecho a la consulta previa ha sido tantas veces violado en Colombia que la Corte Constitucional bien podría y debería declarar el “estado de cosas inconstitucional”,¹³⁷ con el objeto de proteger los derechos fundamentales y, en especial, este derecho de los pueblos indígenas que de manera reiterada ha sido vulnerado, generando de esta forma, conflictos ambientales, ya que en el país se han autorizado de forma inconsulta procesos socioeconómicos que han terminado por afectar sus derechos territoriales, culturales y ambientales, entre otros. En este panorama, al declarar el estado de cosas inconstitucional, la Corte podría generar mecanismos para evitar

¹³⁷ Para profundizar en este tema, véanse entre otros, Dueñas Ruiz (2009), García Jaramillo (2011), Quinche Ramírez (2011) y Rodríguez Garavito (2009).

la repetición de dichas vulneraciones, en especial, al derecho fundamental a la consulta previa.

En consecuencia, insistimos en que la Corte Constitucional, en aras de dar soluciones a las graves violaciones del derecho a la consulta previa que han sido visibles en los últimos años, podría tomar la decisión paradigmática de declarar el estado de cosas inconstitucional en materia de consulta previa, lo cual permitirá ofrecer soluciones de fondo a esta problemática y asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental (Rodríguez, 2014, p. 216).

El estado de cosas inconstitucional se puede definir como una declaración formal que hace la Corte Constitucional mediante un fallo de tutela, en los casos de violación plural, sistemática y recurrente de la Constitución y de los derechos fundamentales. En esos eventos de recurrencia en la violación, la acción de tutela deja de comportarse como un mecanismo extraordinario, para convertirse en un instrumento de uso repetido y hasta ineficaz (Quinche Ramírez, 2011, p. 288).

Con esa declaración se puede lograr además la colaboración armónica entre los diferentes entes y ramas del poder público y también del sector privado, ante la flagrante vulneración del derecho a la consulta previa. Se constituye esta solución en una forma para prevenir la judicialización de conflictos ambientales como los que presentamos en este trabajo investigativo. Lo anterior, ante el hecho de considerarse la consulta previa como un pilar del sistema de protección de los pueblos indígenas respecto a la tierra y al territorio, como lo plantea el profesor Suárez Ricaurte (2016), quien propone además que el gran paso que el diálogo intercultural debe surtir, y que se concreta en mecanismos como la consulta previa, es que se entienda que solo a partir de su efectivo desarrollo se podrán garantizar el bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de estos pueblos.

Así las cosas y teniendo como precedente la ST-025 de 2004, la Corte Constitucional podría realizar dicha declaratoria en materia de consulta previa de acuerdo con los siguientes factores:

1. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos, que afecta a un número significativo de personas. En lo referente a los grupos étnicos, cuando no se garantiza el derecho fundamental a la consulta previa, además de otros derechos como el territorio, la autonomía y la participación, entre otros.

2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de su obligación de garantizar los derechos. Como se pudo establecer anteriormente, en cuanto a la consulta previa existe jurisprudencia de la Corte Constitucional que evidencia dicha carencia desde los años 90.
3. La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela en cuanto parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado, es decir, el derecho a la consulta previa, razón por la cual a través de las providencias del Tribunal Constitucional se ha establecido que este es el mecanismo más idóneo para su protección.
4. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales suficientes y necesarias para evitar la vulneración del derecho a la consulta previa.
5. Como se ha establecido a lo largo de esta investigación, existe un problema social con respecto a la efectiva aplicación del derecho a la consulta previa, cuya solución compromete la intervención de varias entidades, de modo que requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante para garantizarlo.
6. Si todos los afectados (en nuestro caso, los pueblos indígenas) por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos se produciría una mayor congestión judicial.¹³⁸

En materia de consulta previa se da una constante judicialización de los casos por la violación a ese derecho fundamental, de modo que es un problema estructural que afecta a los pueblos indígenas como sujeto colectivo de derechos. En consecuencia, consideramos que podría declararse el

¹³⁸ En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha reconocido casos en los que mediante acciones de tutela personas o comunidades han reclamado derechos. Eso evidencia que de manera masiva, constante y generalizada el Estado ha desconocido derechos fundamentales, lo que significa también que esa situación puede haberse presentado sin que los afectados hayan reclamado. Es decir, nos encontramos ante un problema de carácter estructural, que devela la falta de voluntad política para resolverlo. En esas condiciones, la Corte debe declarar el estado de cosas inconstitucional.

estado de cosas inconstitucional, dado que los reiterados fallos judiciales han sido imputables a varias autoridades (como las ambientales y el Ministerio del Interior).

En este contexto, el Estado debe adoptar e implementar políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados, y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población —en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”—. Así mismo, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de dichos derechos, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de los mismos (ccc, T-025/04).

6.5. Justicia ambiental como nueva noción de justicia

Como se ha venido mencionando, los conflictos ambientales existen desde hace muchos años, por la forma como los seres humanos han transformado los ecosistemas y han usado los recursos naturales. De esos conflictos, sin embargo, somos conscientes solo en los últimos tiempos. Es importante tener presente, en este contexto, que desde la época de la Colonia se presentan conflictos en los territorios indígenas como consecuencia de intereses por el control de sus tierras o por la extracción de los recursos naturales como la minería del oro. De esta forma no solo son perjudicados sus territorios y su vida, sino los ecosistemas que ellos han protegido.

Las poblaciones más vulneradas por los conflictos ambientales son las que cuentan con menos recursos económicos (como los pueblos indígenas) o las de los países donde existe gran riqueza natural o cultural pero graves dificultades de pobreza. Hay denuncias permanentes de diversos actores y movimientos sociales, en contra de dichas situaciones. Ello fue posible establecerlo en el análisis efectuado anteriormente sobre este tipo de confrontaciones en los territorios de los pueblos indígenas. No obstante, se presenta un alto índice de impunidad porque no se reconocen los impactos, ni se indemniza a los damnificados. Este es un tema que trasciende discusiones

como la necesidad del crecimiento económico a costa del ambiente y los recursos naturales, que llegan a la órbita de los derechos y la ética ambiental.

Lo anterior nos lleva a concluir que se debe demandar no solo por una justicia social sino también por una justicia ambiental y por el respeto de las culturas, especialmente de los pueblos indígenas que han tenido gran incidencia, como lo venimos planteando en este documento, porque los conflictos ambientales impactan tanto los territorios como las formas de vida y los derechos de los pueblos indígenas y de otras comunidades.

Sobre este particular la Corte Constitucional (ST-294/14) ha planteado que el componente de equidad distributiva de la justicia ambiental en relación con la ejecución de proyectos de desarrollo se logra teniendo en cuenta los siguientes elementos:

1. La sostenibilidad ecológica, social, cultural y económica de los proyectos de desarrollo, la cual incorpora la exigencia de que estos sean equitativos dentro y entre generaciones.
2. Las personas y comunidades afectadas por la ejecución de proyectos de desarrollo tienen derecho a que su condición sea reconocida al momento en que se manifieste el impacto correspondiente y a obtener una adecuada compensación por los daños.
3. La acción de tutela procede para lograr el reconocimiento de la condición de afectado y ser incluido en los censos correspondientes, más no para obtener el pago efectivo de las compensaciones que se derivan de tal condición.¹³⁹

Instamos nuevamente a tener presente que se requiere que las instituciones sean fortalecidas, tanto con personal como con presupuesto, para superar los problemas planteados en los conflictos, la consulta previa y los demás derechos de los pueblos indígenas. Es importante insistir al Estado con el fin de establecer mecanismos que permitan contar con instituciones y tribunales especializados, que como lo hemos señalado, conozcan sobre temas ambientales y sobre los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas (Rodríguez, 2014, p. 225).

¹³⁹ Para esto último deberá acudir a los mecanismos ordinarios o a las demás acciones constitucionales previstas para el efecto, salvo que la subsistencia o el mínimo vital del accionante puedan estar comprometidos de un modo inminente.

4. De igual forma, consideramos que es necesario que las comunidades y pueblos indígenas sean fortalecidas, que tengan claro que la consulta previa ofrece la generación de espacios de discusión y concertación previos a la toma de decisiones ambientales y permite la aproximación de las partes o actores involucrados con el proyecto. De esta forma pueden superarse las desconfianzas y fortalecer la consulta.
5. Se deben establecer mecanismos de fortalecimiento previamente concertados con los pueblos indígenas, para que al momento de enfrentar los conflictos ambientales y al realizarse la consulta previa, estos pueblos cuenten con elementos y conocimientos adecuados que les den herramientas para conocer los proyectos y puedan pronunciarse de manera informada y argumentada sobre los impactos y las asimetrías que se presentan en este tipo de situaciones.

6.6. Importancia de la cosmovisión indígena como manera de superar los problemas ambientales

La identificación y el manejo de los conflictos ambientales en territorios donde los pueblos indígenas cuentan con formas de vida distintas deben emprenderse teniendo en cuenta las condiciones culturales específicas y concretas ante la heterogeneidad de visiones con respecto al resto de la sociedad. Ante la existencia de colectividades diferenciadas, consideramos primordial incentivar tareas para manejar esta clase de confrontaciones ambientales, teniendo presente sus propias propuestas, con el fin de evitar la degradación de los territorios así como las consecuencias que puedan generarse sobre su tejido social y sus culturas.

En síntesis, es trascendental entender que la relación entre estos pueblos y su territorio es vital, por lo cual estas situaciones deben verse desde una visión integral. Es decir, de una manera holística que reconozca su valor como fuente de vida puesto que el territorio posee un significado fundamental para su pervivencia social, cultural, espiritual, ambiental, económica y política. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que a través del uso y manejo que han dado los pueblos indígenas a los recursos naturales es posible aportar a la solución de los problemas del orden global que tienen que ver con el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la disminución de los cuerpos de agua, la contaminación, etc. En consecuencia, el éxito de

esta tarea depende de las garantías territoriales que los pueblos indígenas puedan tener, pues de esta forma se aporta a la protección ambiental y se garantiza además la sostenibilidad.

Los planteamientos de los pueblos indígenas nos indican que es indispensable reflexionar y revisar las relaciones del hombre con la naturaleza en el marco de su modelo de desarrollo. Señalan también que la solución de los conflictos debe constituirse en un mecanismo de conciliación de las dinámicas sociales y ambientales que logre la reconciliación del ser humano con su entorno.

Consideramos que las costumbres, los usos y prácticas de los pueblos indígenas son perfectamente compatibles con la protección de nuestros recursos naturales, del ambiente y de nuestro patrimonio cultural. Entonces, se deben atender sus requerimientos para que sus Planes de Vida se constituyan en una estrategia a través de la cual se defienda la vida, el territorio y el ambiente. Dichos planes son un reflejo de su autonomía, del desarrollo propio, son una estrategia de pervivencia de estos pueblos y de solución de los conflictos ambientales planteados.

Le corresponde al Estado colombiano proteger los territorios de los pueblos indígenas contra actividades que presenten riesgo para sus vidas y culturas. Para ello es fundamental reconocer la dependencia tradicional y directa de los recursos naturales y los ecosistemas como un elemento esencial para su bienestar cultural y físico. Además, como fue mencionado, se deben reconocer sus conocimientos y prácticas de ordenación de los recursos tradicionales y establecer e intensificar su participación activa en la formulación de políticas, leyes y programas relacionados con los mismos y cuando cualquier decisión se proponga al respecto. De esta forma se logra, además, hacer realidad la participación de los pueblos indígenas en la vida política, económica, social y ambiental del país, reconocer y visibilizar los aportes que estos pueblos han dado en la protección del patrimonio cultural y natural de nuestra nación.

6.7. La aplicación de principios fundamentales en la solución de conflictos ambientales

Continuamos considerando que, en los casos de violación de los derechos y en especial de la consulta previa, se debe utilizar el principio de interpretación *pro homine* (CCC, T-129/11) que impone la aplicación de las normas

jurídicas que sean más favorables al ser humano y sus derechos. En otras palabras, la imposición de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución (Rodríguez, 2014, p. 228).

Es preciso subrayar la necesidad de pensar, con base en el principio de precaución y prevención ambiental,¹⁴⁰ en la aplicación del principio de precaución y prevención cultural, principalmente por medio de la consulta previa en cuanto a las comunidades y pueblos indígenas. No hay certeza de los impactos negativos que algunas decisiones o los proyectos puedan generar sobre los territorios y las culturas. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas previas que impidan poner en grave peligro su pervivencia.

En todo momento deben evitarse, además de los daños ambientales, las afectaciones sobre los pueblos indígenas originadas en lo que se decide sobre: su cultura, forma de vida y territorio. En todo caso, se deben establecer los medios necesarios para no llegar a una pérdida irreversible al presentarse un riesgo para estos pueblos. En ese sentido, el Estado tiene la obligación en todo momento de tener la diligencia debida.

En el evento en que se explore la alternativa menos lesiva con la participación de los pueblos indígenas en la construcción de una decisión y de dicho proceso resulte probado que todas son perjudiciales y que la intervención conllevaría al aniquilamiento o desaparecimiento del grupo, prevalecerá la protección de los derechos de las comunidades étnicas bajo el principio de interpretación *pro homine* y en un mayor horizonte el principio de interpretación *pro natura*.

En lo relativo a este punto, el principio de interpretación *pro homine* impone la aplicación de las normas jurídicas que sean más favorables al ser humano y sus derechos. Este principio está contemplado en los artículos 1º y 2º Superiores, puesto que en ellos se consagra el respeto por la dignidad humana como fundamento del Estado Social y Democrático de Derecho. Así mismo, es un fin esencial del Estado la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, por parte de todas las autoridades

¹⁴⁰ Conforme a este principio: cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente (Declaración de Río de Janeiro, Ley 99 de 1993).

de la República en la protección de todas las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades.¹⁴¹

6.8. Revaluación del concepto de utilidad pública e interés social y necesidad de conciliar intereses en juego

De igual manera, es importante reevaluar el concepto de utilidad pública e interés social, teniendo presente que este no solo aplica para los proyectos, sino también para los temas ambientales y étnicos, ante lo cual es importante conciliar y establecer mecanismos para ponderar las visiones y los derechos de estos pueblos.

Así las cosas, para la Corte Constitucional (SU-383/03) la protección de los valores culturales, económicos y sociales de los pueblos indígenas es un asunto de interés general, en cuanto comporta el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, y la existencia misma del Estado Social de Derecho. Para este tribunal, la consulta previa es el mecanismo que permite ponderar los intereses de los pueblos indígenas en conflicto con intereses colectivos de mayor amplitud, a fin de poder establecer cuál de ellos posee una legitimación mayor. Esta regla supone que al ponderar los intereses que puedan enfrentarse, en un caso concreto al interés de la preservación de la diversidad étnica de la nación, solo serán admisibles las restricciones a la autonomía de los pueblos indígenas previamente señaladas por la Constitución, la ley y la jurisprudencia.

En este sentido, para el Tribunal Constitucional, las medidas legislativas y administrativas que afecten directamente los intereses de las comunidades tradicionales, deben estar precedidas de un ejercicio mancomunado de ponderación de los intereses en juego de los grupos étnicos afectados. Por consiguiente, solo resultarán admisibles las políticas que prevean limitaciones constitucionalmente legítimas (SU-383/03).

En consecuencia, insistimos en que es necesario realizar un proceso conjunto para hacer efectiva la mencionada ponderación de los derechos, buscando la protección de nuestro patrimonio cultural y natural. Es obligatorio, atendiendo las consideraciones legales y jurisprudenciales, realizar un ejercicio

¹⁴¹ La Corte Constitucional ha aplicado en numerosas ocasiones el principio pro homine, sobre este mecanismo de interpretación pueden consultarse las sentencias SC-251/97, SC-318/98, SC-148/05 y, ST-037/06, ST-695/07, ST-009/08, ST-791/09.

incluyente de ponderación de los intereses en juego y someter los derechos, alternativas propuestas e intereses de los pueblos étnicos afectados únicamente a aquellas limitaciones constitucionalmente imperiosas.

Superar los conflictos ambientales en territorios indígenas y las limitaciones de la consulta previa implica asumir el desafío de conocer las necesidades de estos pueblos y profundizar en las consideraciones de desarrollo con identidad y cultura que plantean estas colectividades, con el fin de buscar mecanismos de ponderación que permitan garantizar los derechos de todos los colombianos. Para lograrlo se requiere conocer y valorar los planes de vida de los pueblos indígenas, así como sus propias visiones de bienestar y calidad de vida, en las cuales su relación con el entorno juega un papel preponderante de significación cultural.

Sin embargo, consideramos que no es suficiente la ponderación de derechos, sino que también es necesaria una armonización de los mismos, ya que es muy complejo ponderar los derechos que están en pugna sin que necesariamente se contradigan. En consecuencia, se deben establecer mecanismos de concordancia que posibiliten la garantía de los derechos de los diferentes sectores involucrados en esta clase de conflictos (Rodríguez, 2014, p. 247).

6.9. Necesidad de conformación de tribunales especializados en asuntos ambientales

Cuando se configuran los conflictos ambientales y no hay lugar a una solución pronta y adecuada, las comunidades y pueblos indígenas deben tener acceso a la justicia,¹⁴² es decir, el derecho a entablar acciones judiciales en defensa de sus derechos ambientales y étnicos. Para ello, en nuestro ordenamiento jurídico se cuenta con garantías constitucionales que deben promoverse y divulgarse de forma tal que puedan resolver los conflictos que se presentan. Todas las personas y las comunidades deben estar capacitadas en el marco

¹⁴² El profesor Valencia Hernández habla del acceso a la justicia como requisito del orden social, el cual tiene como primera característica el ser un derecho público y como segunda característica está la independencia e interdependencia del poder judicial con los otros poderes públicos, es decir, la relación dialéctica de los órganos jurisdiccionales con el poder ejecutivo y con el legislativo. Dichas características garantizan a las personas una justicia imparcial, pública y socialmente legitimada que reconozca el orden legal quebrantado por las acciones u omisiones de los particulares o del Estado (2014, p. 13).

de una democracia, para la participación y el acceso al sistema jurídico para proteger sus derechos.

En este contexto, para asumir los conflictos ambientales se presentan diferentes estrategias. En algunos casos las personas, de manera individual o colectiva, se organizan para hacer frente al conflicto y deciden buscar una salida judicial mediante las acciones públicas como la tutela, las populares y las de grupo. El enfoque propuesto utiliza procedimientos y pautas que han evolucionado en el tiempo, basándose en hechos y procedimientos a través de la intervención de un juez (Bruce, 1999, p. 225). Los pueblos indígenas asumen además procesos de resistencia a partir de sus cosmovisiones, su movilización y la defensa de sus derechos.

Sin embargo, encontramos que en el caso de la judicialización de los conflictos ambientales hay dificultades porque muchas veces los jueces no tienen sensibilidad ambiental o un acercamiento al tema de los derechos étnicos. Ocurre también que consideran que oponerse a los proyectos es ir contra el desarrollo del país o no comprenden la aplicación de los principios antes mencionados.¹⁴³

En consecuencia, en el país se requiere del establecimiento de tribunales especializados en asuntos ambientales¹⁴⁴ y étnicos, expertos en conocer los principios, derechos y procedimientos ambientales y étnicos. Además, que se apoyen en personas, ONG o instituciones académicas especializadas o técnicas expertas en estas temáticas.

Para finalizar, en relación con el marco de solución de los conflictos ambientales en territorios indígenas, nuestras conclusiones apuntan a considerar que:

1. Es necesario contar con mecanismos para hacer efectiva la tenencia y el derecho al territorio de los pueblos indígenas, mediante procesos de titulación que posibiliten el control de sus tierras y recursos, de los cuales dependen.

¹⁴³ Sobre este tema véanse Santos y García Villegas (2001) y Sieder, Schjorden y Ángel (2011).

¹⁴⁴ Por ejemplo, el Estado Chileno estableció el Tribunal Ambiental, un órgano jurisdiccional especial, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento (Ley No. 20.600).

2. En segundo lugar, concluimos que en cualquier decisión (administrativa o legislativa) o de efectuar un proyecto que pueda afectar directamente a los pueblos indígenas es indispensable adelantar previamente la consulta para garantizar este derecho fundamental y los demás derechos relacionados.
3. Cualquier iniciativa de desarrollo debe contar con los estudios de impacto ambiental y también con los estudios sociales y culturales que permitan valorar las afectaciones y que los pueblos indígenas se puedan manifestar. Es decir, se debe aplicar el principio de prevención y precaución cultural que venimos planteando, para evitar daños irremediables, afectación de la integridad y, en consecuencia, pérdidas de nuestro patrimonio.

Enfrentar esta situación implica además abordar un proceso educativo tendiente a establecer estrategias de prevención y solución de los conflictos. Podríamos hablar en este orden de ideas de lo que el profesor Carrizosa Umaña ha denominado “educación ambiental compleja”, que es la que forma y capacita para comprender la totalidad que nos rodea y nuestros vínculos con ella, mirándola profunda y ampliamente, analizando y sintetizando, teniendo en cuenta todas las interacciones entre sus componentes, considerando su pasado, tratando de predecir el futuro y de modificarlo y respetando las opiniones y posiciones de los otros.

También es pertinente que de manera urgente se emprendan tareas de seguimiento, mediante indicadores que permitan la alerta temprana de conflictos o posibles violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. Para lo cual se debe contar con una base de datos de permanente actualización, que se constituya en fuente de información para todos los actores y que tenga como función principal la prevención de futuros conflictos o vulneración de los derechos. Para los pueblos indígenas un diálogo en este sentido debe partir por lograr un consenso en la definición por parte de todos los colombianos del modelo de desarrollo que se desea, sobre el cual ellos plantean tener en cuenta sus propias formas de desarrollo, la protección de los recursos y la pervivencia de sus culturas.

De igual forma, es importante efectuar evaluaciones con indicadores concretos para identificar los logros, tanto en la prevención, como en la solución de los conflictos ambientales. Para esto deben desarrollarse capa-

ciudades para atender estos casos en el marco de un enfoque diferencial, teniendo en cuenta que se encuentran involucrados los pueblos indígenas.

Adicionalmente es pertinente tener en cuenta que la responsabilidad de la supervisión de todas estas tareas también está en los Organismos de Control, los cuales deben contar con personal capacitado en los derechos ambientales y étnicos, con el fin de lograr que lleven a cabo sus funciones de manera eficiente, oportuna y pertinente.

Ante esta circunstancia, la tarea consiste en avanzar en el respeto y en recuperar el fundamento de la consulta previa, que tiene íntima relación con un trabajo hacia la mentalidad colectiva, que está imbricada en el accionar del Estado, en la medida en que incide en sus decisiones que afectan a los pueblos indígenas. Esta afirmación recoge el propósito inicial de profundizar al tiempo en la amenaza de los derechos étnicos y en el apoyo que promueve el Estado a los megaproyectos que afectan los territorios de los pueblos indígenas.

Consideramos que en Colombia, el objetivo general de la Política Ambiental debe ser hacer efectivo su compromiso de proteger el ambiente, restaurar y conservar áreas prioritarias en las ecorregiones estratégicas, promoviendo y fomentando el desarrollo sostenible en el contexto de construcción de la paz. Para ello debe tener en cuenta a las comunidades y en especial, las cosmovisiones y derechos de los pueblos indígenas que habitan las zonas de mayor riqueza. A partir de allí se puede lograr ese tránsito hacia una nueva forma de Estado, el “Estado Social y Ambiental de Derecho”.

Referencias

- Abramovich, Víctor. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En *Revista de la CEPAL*, 88, 2006. Santiago de Chile: Naciones Unidas, pp. 35-50.
- Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional). (2009). *Cálculos proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada*. Bogotá, junio de 2009.
- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra: ONU.
- Acosta Espinosa, Alberto. (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Comité Ecuaténcico de Proyectos, Abya Yala.
- Amaya Navas, Oscar Darío. (2001). La protección al medio ambiente en la Constitución Política de 1991. En *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (pp. 129-160). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Amaya Navas, Oscar Darío. (2002). *La Constitución ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Amaya Navas, Oscar Darío. (2003). La naturaleza jurídica del derecho a gozar de un ambiente sano en el derecho constitucional comparado. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (pp. 11-52). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Amaya Navas, Oscar Darío. (2010). *La Constitución ecológica de Colombia* (2a. Ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Andrade, Germán I. (2005). Política de parques con la gente: ecología de ecosistemas tropicales y gestión de áreas bajo ocupación humana. En *Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bases técnicas y legales de la*

- Política de Participación Social en la Conservación de Parques Nacionales de Colombia* (pp. 13-68). Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Ángel Maya, Augusto. (1996). Desarrollo sustentable o cambio cultural. Una reflexión sobre el derecho agrario. En ECOFONDO-CEREC. *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible* (pp. 102-121). Bogotá: ECOFONDO-CEREC.
- Ángel Maya, Augusto. (1999a). *Capacitación de docentes universitarios en educación ambiental. Tomo I. Primera Parte. Los modelos de explicación ambiental. Módulo I*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, ICFES.
- Ángel Maya, Augusto. (1999b). *Capacitación de docentes universitarios en educación ambiental. Tomo I. Cuarta Parte. El orden cultural. Módulo I*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, ICFES.
- Aparicio Wilhelmi, Marco. (2011). Pueblos indígenas y constitucionalismo: de la igualdad multicultural al diálogo entre iguales. En Aparicio Wilhelmi, Marco (Ed.). *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina* (pp. 7-30). Barcelona: Icaria Editorial.
- Arias, Jaime Enrique. (2005). *Pueblo Indígena Kankuamo: derechos humanos y megaproyectos*. París, abril del 2005. Consulta en la Web 1 de abril de 2010: http://www.redcolombia.org/oscar/kankuamo/JaimeArias_es.pdf.
- Asou'wa. (2005). *Posición oficial del pueblo U'wa frente al tema de la consulta previa dentro del proyecto de exploración petrolera Sirirí y Catleya ubicado en territorio U'wa*. Resguardo Indígena Unido U'wa, mayo de 2005.
- Asou'wa. (2006). Fundamentos históricos, constitucionales, legales, económicos, sociales, ambientales y culturales de la Asociación U'wa para objetar los argumentos del Gobierno Nacional frente al proyecto de exploración y explotación petrolera en territorio U'wa, y solicitar su cancelación. "No a la consulta previa". Documento entregado al Gobierno Nacional el 12 de octubre de 2006. Consulta en la Web 15 de noviembre de 2012: amazonwatch.org/images/posicion.pdf
- Ávila Santamaría, Ramiro. (2011). El derecho de la naturaleza: fundamentos. En Acosta, Alberto & Martínez, Esperanza (Comp.). *La naturaleza con derechos. De la filosofía a la política* (pp. 173-238). Quito: Abya Yala.

- Azuero Quijano, Alejandra. (2008). Después de la caída. En *Revista Semillas*, 36-37, 2008. Bogotá: Grupo Semillas, pp. 23-30.
- Barrantes Venegas, Claudia Patricia & Rincón Cárdenas, Erick (Coords.). (2005). *Aproximación jurídica al Tratado de Libre Comercio*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad del Rosario.
- BBC MUNDO (2014). *Crean un mapa mundial de conflictos ecológicos*. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140319_ciencia_atlas_global_conflictos_ecologicos_np.
- Becerra Becerra, Carmen Andrea. (2009). Construcción del Puerto Brisa en territorio ancestral, destrucción del cerro Jukulwa y desconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas koguis, arhuacos, kankuamos y wiwas de la SNSM. En *Revista el Otro Derecho*, 40, 2009. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Alternativos, pp. 97-122.
- Berichá. (1992). *Tengo los pies en la cabeza*. Bogotá: Los Cuatro Elementos.
- Betancur, Ana Cecilia. (2006). La Ley General Forestal: un debate sin concluir. En *Revista Etnias & Política*, 3, 2006. Bogotá: Cecoín, pp. 32-49.
- bilaterals.org, Biothai & Grain (Ed.). (2008). *Combatiendo los TLCs: la creciente resistencia a los tratados de libre comercio y los acuerdos bilaterales de inversión*.
- Bonilla Maldonado, Daniel (Coord.). (2009). *Justicia colectiva, medio ambiente y democracia participativa*. Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.
- Bonilla Maldonado, Daniel. (2006). *La Constitución multicultural*. Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana — Instituto Pensar, Siglo del Hombre Editores.
- Borel, Rolain, Girot, Pascal Olivier & Fonseca Borrásé, Miguel. (1999). *Conflictos socioambientales en América Latina: un intento de tipología, mapeo y análisis comparado de casos* (1a. Ed.). San José: CEDARENA.
- Borrero García, Camilo. (2009). ¿Multiculturalismo o interculturalidad? En González Carrillo, Diana y Rengifo Patarroyo, Nelson Santiago (Eds.). *Derecho, interculturalidad y resistencia étnica* (pp. 67-75). Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, UNIJUS.

- Borrero García, Camilo. (2014). *Derechos Multiculturales (étnicos) en Colombia. Una dogmática ambivalente*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Botero Marino, Catalina. (2003). *Multiculturalismo y derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*. En Precedente Anuario Jurídico 2003 (pp. 45-87). Cali: Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad ICESI.
- Bruce, Mitchell. (1999). *La gestión de los recursos y del medio ambiente*. México: Ed. Multiprensa.
- Burgos Silva, Germán. (2009). *Estado de derecho y globalización: el Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, UNIJUS, ILSA.
- Carrizosa Umaña, Julio. (1992). *La política ambiental en Colombia: desarrollo sostenible y democratización*. Bogotá: FESCOL, CEREC, Fondo FEN.
- Carrizosa Umaña, Julio. (2014). *Colombia compleja*. Bogotá: Jardín Botánico José Celestino Mutis, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Carson, Rachel. (1964). *Primavera silenciosa*. Barcelona: Luis de Caralt.
- Castaño Uribe, Carlos. (1992). Ocupación humana en parques nacionales de Colombia: política y perspectivas. En Amend, Stephan y Laux de Amend, Thora (Eds.). *¿Espacios sin habitantes? Parques nacionales de América del Sur*. Caracas: Nueva Sociedad, Unión Mundial para la Naturaleza, pp. 177-191.
- Castells, Manuel. (2005). *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Caviedes, Mauricio. (2008). El 'pensamiento salvaje' del 'indio moderno': los planes de vida como proyecto político y económico. En Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos, *Revista Etnias & Política*, 9, 2008. Bogotá: Cecoín, pp. 56-79.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). (2015). *Informe 33/15. Caso 11.754. Admisibilidad Pueblo U'wa. Colombia*. 22 de julio de 2015.
- CMMAD (Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo). (1988). *Nuestro futuro Común*. Madrid: Alianza Editorial.

- Colmenares, Germán (1982). La economía y la sociedad coloniales, 1550-1800. En *Manual de historia de Colombia. Tomo I.* (2a. ed.) (pp. 225-300). Bogotá: Procultura S.A., Instituto Colombiano de Cultura.
- Comité Colombia es U'wa. (1997). *U'was: aproximación real.* Bogotá: Comité Colombia es U'wa.
- Congreso Indígena y Popular. (2005). *Proclama pública del Congreso Indígena y Popular. Convocatoria a la consulta ciudadana y popular frente al TLC.* Departamento del Cauca, febrero de 2005.
- Conip (Consejo Nacional Indígena de Paz). (2007). *Ustedes Misión, son fuego, agua, viento y plantas.* Bogotá: CNIP, ONIC, Aico, CIT, OPIAC.
- Contraloría General de la República. (2011). *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2010-2011.* Bogotá: Contraloría General de la República.
- Contraloría General De la República. (2015). *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2014-2015.* Bogotá: Contraloría General de la República.
- Coser, Lewis (1970). Nuevos aportes a la teoría del conflicto social. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Crawford, Colin. (2009). Derechos culturales y justicia ambiental: lecciones del modelo colombiano. En Bonilla Maldonado, Daniel (Coord.) (2009) *Justicia colectiva, medioambiente y democracia participativa* (pp. 25-68). Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes.
- CTC (Consejo Territorial de Cabildos). (2007). *Posición indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta frente a los proyectos multipropósitos Puerto Brisa en Dibulla, represas en Besotes y Ranchería: afectación a nuestras culturas.* Mingueo: CTC.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2005). *Censo 2005.* Consulta en la Web 12 de enero de 2013 www.dane.gov.co
- Defensoría del Pueblo. (2004). Pueblos guardianes de la Sierra. En *Revista de la Defensoría del Pueblo sobre Derechos Humanos y Conflicto. Población Civil.* 1. 2004. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2012). *Informe defensorial "Explotación minera en Taraira, Vaupés".* Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y el Ambiente.
- DGAI, DGN, Ecopetrol, UPME, MMA. (1999). *Guía de consulta previa a comunidades indígenas y negras.* Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.

- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Dueñas Ruiz, Oscar José. (2009). *Acción y procedimiento en la tutela*. (6a. ed.). Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.
- Entelman, Remo F. (2002). *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. Barcelona: Gedisa.
- Escobar, Arturo. (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma S.A.
- Esquivel Ayala, Ana Lilia. (2013). Construyendo una relación armónica con la naturaleza. Principios del Buen Vivir, o Vivir Bien, son rescatados en toda la región. En *Noticias Aliadas, Agencia de Noticias Servindi*, junio.
- Esteva, Gustavo. (1996). Desarrollo. En: Sachs, Wolfgang (Ed.). *Diccionario del Desarrollo: una guía del conocimiento como poder*. Perú: Editorial PRATEC.
- Fajardo Montaña, Darío. (2004). El conflicto armado y su proyección en el campo. En Cárdenas, Martha & Rodríguez Becerra, Manuel (Eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente* (pp. 67-105). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Fals Borda, Orlando. (1991). Algunos ingredientes básicos. En Fals Borda, Orlando & Rahman, Anisur. *Acción y conocimiento. Como romper el monopolio con investigación-acción participativa* (pp. 9-19). Bogotá: CINEP.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (2006) *La larga sombra del ganado: problemas ambientales y opciones*. Roma: FAO.
- Fierro Morales, Julio. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá: ILSA.
- Folchi D., Mauricio. (2001). Conflictos de contenido ambiental y el ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. En *Ecología Política*, Vol. 22, 2001 (pp. 79-100). Barcelona: Icaria Editorial.
- Fondo Indígena. (2012). *Sistema para el monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del Buen Vivir de los pueblos indígenas. Manual de uso del sistema y experiencias de aplicación*. La Paz: Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

- Fontaine, Guillaume. (2007). *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: Flacso Ecuador, IFEA, Abya Yala.
- Fraser, Nancy. (1997). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
- Fraser, Nancy. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. En *Revista de Trabajo*. Año 4 Número 6 (pp. 83-99). Ciudad de Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2009n06_revistaDeTrabajo/2009n06_a05_nFraser.pdf
- Fundación Cultura Democrática. (2009). *Cuando la Madre Tierra llora. Crisis en derechos humanos y humanitarios en la Sierra Nevada de Gonawindúa (Santa Marta)*. Bogotá: FUNCUDE.
- Fundación Hemera. (2006). *Tensa calma en la Sierra: el caso del Pueblo Kankuamo*. Informe sobre la situación de derechos humanos del pueblo Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta, periodo 2003-2006. Bogotá: Fundación Hemera.
- Garay Salamanca, Luis Jorge (Dir.). (2013). *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Garay Salamanca, Luis Jorge & Rodríguez Castillo, Adriana. (2005). *Colombia: diálogo pendiente. Documentos de política pública para la paz*. Bogotá: Planeta Paz.
- Garay Salamanca, Luis Jorge, Barberi, Fernando & Cardona, Iván Mauricio. (2006). *La negociación agropecuaria en el TLC —alcances y consecuencias—. Documentos de política pública para la paz*. Bogotá: Planeta Paz.
- García Jaramillo, Leonardo. (2011). Aproximación a la discusión sobre políticas públicas y justicia constitucional. A propósito del estado de cosas inconstitucional. En *Estudios de Derecho*, 152, Vol. 68, 2011. Medellín: Universidad de Antioquia, pp. 77-112.
- Gavaldá, Marc. (2003). *La recolonización. REPSOL en América Latina: invasión y resistencias*. Barcelona: Icaria, Antrazyt, Ecología, editorial S.A.

- Gaviria Díaz, Carlos. (2008). Apreciaciones sobre el contexto filosófico y político del TLC. En Herreño Hernández, Ángel Libardo (Ed.). *TLC: ¿es constitucional?* (pp. 15-21). Bogotá: ILSA.
- Gómez Lee, Martha Isabel. (2004). *Protección de los conocimientos tradicionales en las negociaciones TLC*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- González Piñeros, Nidia Catherine. (2006). *Resistencia indígena. Alternativa en medio del conflicto colombiano*. Cali: Sello Editorial Javeriano.
- González Scobie, Juan Manuel. (1998). La naturaleza en disputa y la naturaleza de la disputa. En González, Juan Manuel y otros. *La manzana de la discordia. Debate sobre la naturaleza en disputa*. (2a. ed.) (pp. IX-XXII). Bogotá: ECOFONDO, Tercer Mundo Editores.
- González Villa, Julio Enrique. (2002). Introducción, ubicación y evolución histórica del derecho ambiental en Colombia. En *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (pp. 343-377). Tomo III. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- González Villa, Julio Enrique. (2006). *Derecho ambiental colombiano*. Tomo I. Parte General. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- González Villa, Julio Enrique. (2006). *Derecho ambiental colombiano*. Tomo II. Parte Especial. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Goulet, Denis. (1999). *Ética del desarrollo: guía teórica y práctica*. Madrid: IEPALA Editorial.
- Grain. (2005). *Declaración del Resguardo Indígena Zenú, Córdoba y Sucre como "Territorio libre de transgénicos"*. San Andrés de Sotavento, octubre del 2005. Consulta en la Web el 12 de enero de 2013: <http://www.grain.org/es/article/entries/3729-colombia-declaracion-del-resguardo-indigena-zenu-cordoba-y-sucre-como-territorio-libre>
- Gudynas, Eduardo. (2004). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Montevideo: Centro Latino Americano de Ecología Social —Claes—.
- Gudynas, Eduardo. (2012). *Hay alternativas al extractivismo. Transiciones para salir del viejo desarrollo*. Lima: Centro Latino Americano de Ecología Social —Claes—, Centro Peruano de Estudios Sociales —Cepes—.
- Herreño Hernández, Ángel Libardo (Ed.). (2008). *TLC: ¿es constitucional?* Bogotá: ILSA.
- Houghton, Juan. (2007). Estado del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en Colombia. En Rey, Elena (Ed.). *Indígenas sin*

- derechos. Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas* (pp. 171-237). Bogotá: Cecoin, OIA.
- Huanacuni Mamani, Fernando. (2010). *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.
- Hurtado Mora, Jorge Iván. (2008). La consulta previa como requisito obligatorio dentro de los trámites legislativos cuyo contenido pueda afectar en forma directa comunidades indígenas. En *Lecturas Sobre Derecho Del Medio Ambiente*. Tomo IX. Bogotá: Ed. Universidad Externado de Colombia, pp. 165-190.
- IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales). (2011). *Monitoreo de la deforestación mediante el procesamiento digital de imágenes. Proyecto Capacidad Técnica para Apoyar REDD en Colombia*. Bogotá: IDEAM, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Gordon and Betty Moore Foundation, Fundación Natura. Consulta en la Web 12 de diciembre de 2012: https://www.siac.gov.co/documentos/DOC_Portal/DOC_Bosques/DEFORESTACI%C3%93N%20INSERTO.pdf
- Jiménez, Rosalba. (2005). El conocimiento tradicional indígena. En Parra Dussán, Carlos & Rodríguez, Gloria Amparo (Eds.). *Comunidades étnicas en Colombia. Cultura y jurisprudencia* (pp. 103-113). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Jonas, Hans. (1995). *El principio de la responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Herder.
- Kymlicka, Will. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Laurent, Virginie. (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Leff, Enrique. (2007). *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Mackay, Fergus. (2002). *Guía para los derechos de los pueblos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Copenhague: IWGIA y Programa de los Pueblos de los Bosques —FPP—.

- MADS & UNDP. (2014). *V Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. Bogotá DC.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- MAPP/OEA (Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos). (2008). *La memoria como forma cultural de resistencia de los Arhuacos*. Bogotá: MAPP/OEA.
- Márquez Calle, Germán. (1996). *Ecossistemas estratégicos y otros estudios de ecología ambiental*. Bogotá: Fondo para la Protección del Medio Ambiente José Celestino Mutis.
- Márquez Calle, Germán. (2001). De la abundancia a la escasez: la transformación de ecosistemas en Colombia. En Palacio, Germán (Ed.). *Naturaleza en disputa: ensayos de historia ambiental de Colombia, 1850-1995* (pp. 325-452). Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto Colombiano de Antropología.
- Martínez Alier, Joan. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria, Antrazyt, FLACSO.
- Martínez Alier, Joan. (2005). *Ecología política. El estudio de los conflictos ecológicos distributivos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, CENSAT Agua Viva.
- Matiz Mejía, Cristina, Rodríguez, Gloria Amparo & Zuluaga Ramírez, Germán. (2007). *Flora medicinal y sus conocimientos asociados. Lineamientos para una regulación*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) & CTC (Consejo Territorial de Cabildos). (2004). *Senunulang-Umunukunu*. Sitios sagrados de pueblos indígenas. Sierra Nevada de Santa Marta. Santa Marta: MAVDT, CTC.
- MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) & ECOFONDO (Corporación ECOFONDO). (2004). *Resolución de conflictos ambientales. Metodología y estudios de caso en el Caribe Colombia*. Bogotá: Grupo de Educación y Participación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ECOFONDO.
- Mesa Cuadros, Gregorio. (1993). *Los U'wa: reconstrucción cultural y territorial de un pueblo indígena*. Bogotá: Monografía de grado para obtener

- el título de abogado de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa Cuadros, Gregorio. (2006). Ambiente, privatización y derechos. En Londoño Toro, Beatriz, Rodríguez, Gloria Amparo & Herrera Carrascal, Giovanni J. *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia* (pp. 29-58). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Mesa Cuadros, Gregorio. (2007). *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad. Concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el Estado Ambiental de Derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa Cuadros, Gregorio. (2008). La ley del más fuerte: explotación petrolera y limitaciones del derecho fundamental a la consulta previa en el caso de los U'wa con Oxy. En *Revista Semillas*, 36-37, 2008. Bogotá: Grupo Semillas, pp. 67-74.
- Mesa Cuadros, Gregorio. (2010). Principios ambientales como reglas de organización para el cuidado, la vida, la conservación y el futuro. En Mesa Cuadros, Gregorio (Ed.). *Debates ambientales contemporáneos* (pp. 17-74). Bogotá: Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales —Gidca—, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa Cuadros, Gregorio (Ed.). (2011). *Elementos para una teoría de la justicia ambiental y el Estado Ambiental de Derecho*. Bogotá: Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales, UNIJUS, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa Cuadros, Gregorio, Ortega Guerrero, Gustavo Adolfo, Choachí González, Helberth Augusto, Quesada Tovar, Carlos Erin & Sánchez Supelano, Luis Fernando. (2015). Conflictos ambientales: elementos conceptuales y metodológicos para su análisis. En Mesa Cuadros, Gregorio (Ed.). *Conflictividad ambiental y afectaciones a derechos ambientales* (pp. 23-73). Bogotá: Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales —Gidca—, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2006). *Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*. Resumen. Bogotá, marzo de 2006. Consulta:

- 6 de febrero de 2013: http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLResumen_s.pdf
- MMA & cvc (Ministerio del Medio Ambiente y Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca). (2002). Las voces del SINA. Reportaje al Sistema Nacional Ambiental —Sina—. Bogotá: MMA, cvc.
- MMA & ECOFONDO (Ministerio del Medio Ambiente y Corporación Ecofondo). (1998). *Conflictos ambientales y participación ciudadana. 12 estudios de casos en las regiones colombianas*. Bogotá: Oficina Asesora de Educación Ambiental, Participación Ciudadana y Población del Ministerio del Medio Ambiente, ECOFONDO.
- Mora Rodríguez, Alexandra. (2010). Multinacionales en la Sierra Nevada de Santa Marta. Caso: Puerto Multipropósito Brisa. En Mora Rodríguez, Alexandra, Naranjo Peña, Edgar Ricardo, Rodríguez, Gloria Amparo & Santamaría Chavarro, Ángela. (2010). *Conflictos y judicialización de la política en la Sierra Nevada de Santa Marta* (pp. 153-200). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Morin, Edgar. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, Editorial Gedisa.
- Munck, Ronaldo. (2010). La teoría del desarrollo: resultados y prospectiva. En *Revista Migración y Desarrollo*, 14, primer semestre, 2010. México, pp. 35-75.
- Murcia Riaño, Diana Milena. (2012). *La naturaleza con derechos. Un recorrido por el derecho internacional de los derechos humanos, del ambiente y del desarrollo*. Quito: Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo, Universidad El Bosque.
- OACNUDH (Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2010). Día Internacional de los pueblos indígenas: retos para la protección de su vida e integridad. En *Comunicado de Prensa de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, lunes 19 de agosto de 2010.
- OEА (Organización de Estados Americanos) & Harvard University. (1998). *Proyecto en Colombia. Observaciones y recomendaciones sobre el caso del Bloque Samoré*. Washington: Unidad para la Promoción de la Democracia.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2007). *Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia). (2005). *Los pueblos indígenas de Colombia frente al ALCA y el TLC*. Bogotá: Documento inédito.
- ONIC, CIT, Aico & Conip. (2005). *Gran Minga Nacional por la dignidad, protección, y la autonomía de los pueblos indígenas de Colombia*. Bogotá, octubre de 2005. Consulta en la Web 17 de enero de 2013: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/minga5.html>.
- ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia). (2015). Convocatoria “Minga Social y Comunitaria por la defensa de la vida, el derecho a la protesta social y la Jurisdicción Especial Indígena-JEI”, noviembre 11 de 2015.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). (1992). *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Río de Janeiro: ONU.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). (1998). *Los derechos de los Pueblos Indígenas*. Folleto informativo No. 9 (Rev 1). Ginebra: ONU.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). (2007a). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asamblea General. Sexagésimo primer periodo de sesiones. A/RES/61/295*. Nueva York: ONU.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). (2007b). *Objetivos de desarrollo del Milenio*. Informe de 2007. Nueva York: ONU.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. Nueva York y Ginebra: ONU.
- OPIAC, ONIC & CIT. (2005). *Pronunciamiento de los delegados de las organizaciones indígenas colombianas en calidad de observadores de la novena ronda de negociaciones del TLC que se realizó en Lima, Perú, del 18 al 22 de abril de 2005*. Documento inédito.
- Ortiz Guerrero, César Enrique; Pérez Martínez, Manuel Enrique & Muñoz Wilches, Luis Alfredo. (2006). *Los cambios institucionales y el conflicto ambiental. El caso de los valles del río Sinú y San Jorge*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Osborn, Ann. (1995). *Las cuatro estaciones. Mitología y estructura social entre los U'wa*. Bogotá: Banco de la República.
- Padilla, César (Ed.). (2000). *El pecado de la participación ciudadana. Conflictos ambientales en Chile*. Santiago de Chile: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.
- Palacín Quispe, Miguel. (2010). Prólogo. En Huanacuni Mamani, Fernando. *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.
- Palacio, Germán. (1998). La naturaleza en disputa: tierra, territorio y biodiversidad. En González, Juan Manuel y otros. *La manzana de la discordia. Debate sobre la naturaleza en disputa* (2a. Ed.) (pp. 1-40). Bogotá: ECOFONDO, Tercer Mundo Editores.
- Palacio, Germán (Ed.). (2001). *Naturaleza en disputa: ensayos de historia ambiental de Colombia, 1850-1995*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto Colombiano de Antropología.
- Paz Herrera, Marcela. (2016). Redes transnacionales de organizaciones indígenas. Análisis del uso de las redes en conflictos socioambientales. En *Revista de Estudios Sociales*, núm. 55, enero-marzo, 2016, pp. 63-72. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Pérez, Olga Lucía (Ed.). (2007). *TLC y pueblos indígenas, entre el saqueo y la resistencia*. Bogotá: Cecoin, OIA.
- Pérez Rincón, Mario Alejandro. (2014). Injusticias ambientales en Colombia: estadísticas y análisis para 95 casos. En *Revista del Doctorado Interinstitucional en Ciencias Ambientales. Ambiente y Sostenibilidad*, pp. 65-78.
- PGN (Procuraduría General de la Nación). (2009). *El derecho al territorio: garantía para la pervivencia de los grupos étnicos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Pineda Camacho, Roberto. (1995). Pueblos indígenas de Colombia: una aproximación a su historia, economía y sociedad. En ONIC, Cecoin, GhK (Eds.). *Tierra profanada, grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia* (pp. 1-37). Bogotá: Disloque Editores.
- PNN (Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales Dirección Territorial Amazonia) Orinoquia. (2010). *Presiones por actividades mineras en el Parque Nacional Natural Yaigojé*

- Aparoris*. PNN. En <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/parque-nacional-natural-yaigoje-apaporis/> consultado el 1.10.2015
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Colombia rural. Razones para la esperanza. Bogotá: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2015). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS*. PNUD.
- Ponce de León Chaux, Eugenia. (2005). Áreas protegidas y territorios colectivos de comunidades indígenas y negras. En Parques Nacionales Naturales de Colombia. *Bases técnicas y legales de la Política de Participación Social en la Conservación de Parques Nacionales de Colombia* (pp. 153-249). Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Pontificia Universidad Javeriana, Ideade, Incora & Cabildo U'wa de Bókota. (1996). *Estudio socioeconómico, jurídico, ambiental y de tenencia de tierras para la constitución del Resguardo Único U'wa*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Portafolio. (2016). *Gobierno guarda silencio sobre demanda por US\$16.500 millones al país*, Portafolio abril 4 de 2016. Bogotá: Casa Editorial El Tiempo. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/gobierno-guarda-silencio-caso-juridico-concesion-tairaira-sur-493459>
- Quesada Tovar, Carlos Erin & Sánchez Supelano, Luis Fernando. (2015). Aportes a un análisis de los procesos de sustracción de zona de reserva forestal (ZRF) para la correlativa constitución de zona de reserva campesina (ZRC): elementos conceptuales y metodológicos para su análisis. En Mesa Cuadros, Gregorio (Ed.). *Conflictividad ambiental y afectaciones a derechos ambientales* (pp. 169-189). Bogotá: Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales —Gidca—, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Quetel, Richard & Souchon, Christian. (1994). *Educación ambiental: hacia una pedagogía basada en la resolución de problemas*. Bilbao: UNESCO-PNUMA.
- Quinche Ramírez, Manuel Fernando. (2011). *La acción de tutela. El amparo en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis S. A.

- Ramírez, Constanza & Molano, Alfredo. (1998). Estructura agraria, conflictos armados, cultivos ilícitos y medio ambiente. En Fonseca Zárate, Carlos, González Posso, Andrés & Falla Duarte, Ernesto. *Ambiente para la Paz* (pp. 125-146). Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, Cormagdalena.
- Rangel Suárez, Alfredo. (2004). Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia. En Cárdenas, Martha & Rodríguez Becerra, Manuel (Eds.). *Guerra, sociedad y medio ambiente* (pp. 49-65). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Reichel-Dolmatoff, Gerardo. (1982). Colombia indígena. Periodo prehispánico. En *Procultura. Manual de historia de Colombia*. Tomo I (2a. ed.) (pp. 33-115). Bogotá: Procultura S.A.
- Reichel-Dolmatoff, Gerardo. (1985). *Los Kogui: Una tribu de la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia*. Bogotá: Procultura.
- Rodas Monsalve, Julio César. (1995). *Fundamentos constitucionales del derecho ambiental colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes - Tercer Mundo Editores.
- Rodríguez Garavito, César. (2009). ¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento? Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional. En Rodríguez Garavito, César (Coord.). *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 434-492). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
- Rodríguez Moreno, Ana Catalina. (2012). Lucha contra el narcotráfico, escenario para el surgimiento de un antagonismo social. Una mirada desde las dinámicas de espacialidad. En Santamaría Chavarro, Ángela, Naranjo Peña, Edgar Ricardo, Acosta García, Mónica, Rodríguez Moreno, Ana Catalina y Rojas Oliveros, Pedro. *Identidades políticas porosas. Estudios sobre las reivindicaciones sociales nacionales y transnacionales* (pp. 187-254). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez U., Hernán (Ed.). (2002a). *Plan de vida Curripaco y Yeral*. Bogotá: ONIC, Almaciga Grupo de Trabajo Intercultural, Cooperación Española, Watu Acción Indígena y AICURIGUA.
- Rodríguez U., Hernán (Ed.). (2002b). *Kai Iyiki El manejo del mundo de hoy. Plan de vida del Pueblo Murui*. Bogotá: ONIC, Almaciga Grupo de Tra-

- bajo Intercultural, Cooperación Española, Watu Acción Indígena y Organización Indígena Murui del Amazonas —OIMA—.
- Rodríguez, Gloria Amparo. (2007a). Argumentos para la resistencia cultural de los pueblos indígenas de Colombia contra el TLC. En Rincón Cárdenas, Erick, Santamaría Ariza, Erwin y Calderón Villegas, Juan Jacobo (Eds.). *El Tratado de Libre Comercio, la integración comercial y el derecho de los Mercados* (pp. 110-127). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, Gloria Amparo. (2007b). Conflictos ambientales amenazan la salud de la población y la biodiversidad del planeta. En *Revista de Derecho*, 28, 2007 (pp. 329-347). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Rodríguez, Gloria Amparo. (2010). Conflictos sociales, ambientales y culturales en el ‘Corazón del Mundo’: la Sierra Nevada de Santa Marta (Colombia). En Mora Rodríguez, Alexandra, Naranjo Peña, Edgar Ricardo, Rodríguez, Gloria Amparo & Santamaría Chavarro, Ángela. *Conflictos y judicialización de la política en la Sierra Nevada de Santa Marta* (pp. 201-256). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, Gloria Amparo. (2012). La consagración de los derechos ambientales en las constituciones políticas de Colombia, Ecuador y Bolivia. En Rodríguez, Gloria Amparo & Páez, Iván. *Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, Gloria Amparo. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: GIZ, Universidad del Rosario.
- Rodríguez, Gloria Amparo. (2015). *Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia. Luchas, contenido y relaciones*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, Gloria Amparo & Gómez Rey, Andrés. (2012). Las sustracciones de las reservas de la Ley 2 de 1959. Una mirada desde la actividad minera. En Toro Pérez, Catalina, Fierro Morales, Julio, Coronado Delgado, Sergio & Roa Avendaño, Tatiana (Eds.). *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 233-261). Bogotá: CENSAT Agua Viva, UNIJUS, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

- Rodríguez, Gloria Amparo & Sáenz Quitian, Alejandra. (2012). La lucha de los pueblos indígenas por la permanencia del corazón del mundo. Aspectos culturales y jurídicos. En: Rodríguez Moreno, Ana Catalina, Rojas Oliveros, Pedro y Santamaría Chavarro, Ángela (Eds.). *Escuela intercultural de diplomacia indígena. Memoria, derecho y participación* (pp. 265-295). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, Gloria Amparo & Gómez Rey, Andrés. (2013). La participación como mecanismo de consenso para la asignación de nuevos derechos. En *Revista Pensamiento Jurídico*; núm. 37: Derechos Humanos, Democracia y Ambiente. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, Gloria Amparo, Ardila Ibagón, Claudia & Puentes Vargas, Alejandro. (2010). El laberinto jurídico de los U'wa en ejercicio del derecho a la resistencia. En *Diálogo de Saberes*, 32 (pp. 173-193). Bogotá: Universidad Libre.
- Sachs, Wolfgang. (1996). La anatomía política del desarrollo sostenible. En ECOFONDO-CEREC. *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto de desarrollo sostenible* (pp. 15-43). Bogotá: ECOFONDO-CEREC.
- Santos, Boaventura de Sousa. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Programa Democracia y Transformación Global.
- Santos, Boaventura de Sousa & García Villegas, Mauricio. (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*. Tomo I y II. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Sen, Amartya & Kliksberg, B. (2007). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Deusto.
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- sic (Superintendencia de Industria y Comercio). (2010). *Concepto 00083345* de 28 de noviembre de 2000.
- Sieder, Rachel, Schjorden, Line & Angell, Alan. (2011). *La judicialización de la política en América Latina*. México: CIESAS, Universidad Externado de Colombia.
- Sistema de Alerta Temprana. (2004). El mapa del conflicto armado en la Sierra Nevada. En *Revista de la Defensoría del Pueblo sobre Dere-*

- chos Humanos y Conflicto*, 1, 2004. Bogotá: Defensoría del Pueblo, pp. 19-20.
- Stavenhagen, Rodolfo. (2000). *Conflictos étnicos y Estado nacional*. México: Siglo XXI Editores.
- Stern, Nicholas. (2007). *El Informe Stern: la verdad sobre el cambio climático*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Stiglitz, Joseph. (2005). Las bases para un nuevo consenso. En *El País*, domingo 21 de agosto de 2005. Suárez Ricaurte, Federico. (2016). El derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, étnicas y tribales y la minería en Colombia. Una lectura a partir del derecho al territorio indígena. En: *Minería y Desarrollo*. Tomo IV. Minería y comunidades: impactos, conflictos y participación ciudadana. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- UICN, PNUMA y WWF. (1991). *Cuidar la tierra, estrategia para el futuro de la vida*. Gland, Suiza.
- Ulloa, Astrid. (2004). *La construcción del nativo ecológico. Complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia*. Bogotá: Icanh, Colciencias.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2012). Colombia. *Monitoreo de cultivos de coca 2011*. Bogotá, junio de 2012.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2015). Colombia. Informe SIMCI 2014: estudio de Unodc revela aumento significativo en la producción de hoja de coca en áreas de alta densidad. En Colombia. *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. Bogotá, julio de 2015. Consultado el 20 de septiembre de 2015 en: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2015/julio/estudio-de-unodc-revela-aumento-significativo-en-la-produccion-de-hoja-de-coca-en-areas-de-alta-densidad.html>
- Uribe Botero, Ángela. (2005). *Petróleo, economía y cultura: el caso U'wa*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Valencia Hernández, Javier Gonzaga. (2014). *El derecho de acceso a la justicia ambiental en Colombia. Entre la validez formal y la eficacia Material*. Manizales: Universidad de Caldas. (Libros de investigación).

Fuentes jurídicas nacionales e internacionales

Fuentes nacionales

a. Constitución Política de Colombia

Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991. Colombia.

b. Leyes y decretos que dictan, expiden o modifican códigos

Decreto-Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Colombia.
Ley 25 de 2004, por la cual se expide la Ley General Forestal. Colombia.

c. Leyes

Ley 2 de 1959, por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Colombia.

Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el “Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, adoptado por la 76a. Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, 1989). Colombia.

Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental —Sina—, y se dictan otras disposiciones. Colombia.

Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, suscrito en Río de Janeiro, el 5 de junio de 1992. Colombia.

Ley 388 de 1997, por la cual se regula el tema de ordenamiento territorial y el uso del suelo.

Ley 1021 de 2006, por la cual se expide la Ley General Forestal (declarada inexecutable). Colombia.

Ley 1143 de 2007, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, sus “Cartas Adjuntas” y sus “Entendimientos”, suscritos en Washington, el 22 de noviembre de 2006. Colombia.

Ley 1274 de 2009, por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras. Colombia.

Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Colombia.

d. Acuerdos / Decretos / Resoluciones

Decreto 622 de 1977 (República de Colombia), por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto-Ley número 2811 de 1974 sobre el “Sistema de Parques Nacionales”; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959. Colombia.

Decreto 2372 de 2010 (República de Colombia), por el cual se reglamenta el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. Colombia.

Decreto 2820 de 2010 (República de Colombia), por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Colombia.

Resolución 211 de 1994 (Ministerio del Medio Ambiente), por la cual se otorga a la Sociedad Geoenergía Andina S. A. —GESA S.A.—, Licencia Ambiental Ordinaria para llevar a cabo los trabajos de exploración de recursos geotérmicos de las zonas 1, 2 y 3 de la zona otero Londoño — Las Nereidas. Colombia.

Resolución 56 de 1999 (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), por medio de la cual se amplía en favor de las comunidades indígenas U'wa, el Resguardo de Cobaría, Tegría, Bókota y Rinconada. Colombia.

Resolución 0832 de 2001 (Ministerio del Medio Ambiente), por el cual se sustrae un área de Reserva Forestal y se modifica la licencia ambiental de explotación o de desarrollo de hidrocarburos a la empresa GHK Company Colombia, para el campo Guaduas. Colombia.

Resolución 24 de 2002 (Defensoría del Pueblo). Informe Defensorial sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Serranía del Perijá. Colombia.

Resolución 110 de 2004 (Ministerio del Medio Ambiente), por el cual se inicia un trámite administrativo tendiente a modificar un Plan de Manejo Ambiental. Colombia.

- Resolución 1841 de 2006 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se sustrae una superficie de la Reserva Forestal Nacional Los Motilones declarada por la Ley 2 de 1959 para continuar las actividades de explotación minera de carbón en la mina Cerrolargo, y se adoptan otras determinaciones. Colombia.
- Resolución 393 de 2008 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se sustrae una superficie de la Reserva Forestal Nacional del Cocuy para el Área de Explotación de Gas del Campo Gibraltar, y se adoptan otras determinaciones. Colombia.
- Resolución 1456 de 2008 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se modifica la Resolución 208 del 9 de febrero de 2007 con la cual se sustrajo una superficie de la Reserva Forestal Nacional Los Motilones y se toman otras determinaciones. Colombia.
- Resolución 602 de 2009 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se otorga licencia ambiental para la construcción del gasoducto Gibraltar — Toledo — Bucaramanga, y se toman otras determinaciones. Colombia.
- Resolución 814 de 2009 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se sustrae parcial y temporalmente una superficie mínima de la Reserva Nacional Forestal Central para uso minero y doméstico de tres nacederos que se originan en el predio La Cumbre, y se toman otras determinaciones. Colombia.
- Resolución 2257 de 2009 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se sustrae temporal y parcialmente un área de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonía, declarada por Ley 2 de 1959, para el desarrollo de actividades de explotación de material de arrastre, y se toman otras determinaciones. Colombia.
- Resolución 1504 de 2010 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se sustrae un área de la Zona de Reserva Forestal de la Serranía de Los Motilones, y se toman otras determinaciones. Colombia.
- Resolución 212 de 2011 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se sustrae un área de la Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena para la exploración de oro, plata y minerales asociados, y se toman otras determinaciones. Colombia.

Resolución 213 de 2011 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se sustrae un área de la Zona de Reserva Forestal del Cocuy, para el desarrollo de proyectos considerados de utilidad pública e interés general, y se toman otras determinaciones. Colombia.

Resolución 918 de 2011 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las Reservas Forestales Nacionales y Regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social y se adoptan otras determinaciones. Colombia.

e. Jurisprudencia

- ccc. Auto 004 de 2009. (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). Colombia.
ccc. ST-384 A de 2014. (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Colombia.
ccc. sc-196 de 2012. (M. P. María Victoria Calle Correa). Colombia.
ccc. sc-027 de 2011. (M. P. Jorge Ignacio Pretelt). Colombia.
ccc. sc-030 de 2008. (M. P. Rodrigo Escobar Gil). Colombia.
ccc. sc-051 de 2012. (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). Colombia.
ccc. sc-148 de 2005. (M. P. Álvaro Tafur Galvis). Colombia.
ccc. sc-187 de 2011. (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto). Colombia.
ccc. sc-239 de 2012. (M. P. Juan Carlos Henao Pérez). Colombia.
ccc. sc-251 de 1997. (M. P. Alejandro Martínez Caballero). Colombia.
ccc. sc-318 de 1998. (M. P. Carlos Gaviria Díaz). Colombia.
ccc. sc-339 de 2002. (M. P. Jaime Araujo Rentería). Colombia.
ccc. sc-366 de 2011. (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). Colombia.
ccc. sc-461 de 2008. (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). Colombia.
ccc. sc-608 de 2010. (M. P. Humberto Sierra Porto). Colombia.
ccc. sc-615 de 2009. (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto). Colombia.
ccc. sc-750 de 2008. (M. P. Clara Inés Vargas Hernández). Colombia.
ccc. sc-915 de 2010. (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto). Colombia.
ccc. sc-941 de 2010. (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio). Colombia.
ccc. sc-039 de 1997. (M. P. Antonio Barrera Carbonell). Colombia.
ccc. sc-383 de 2003. (M. P. Álvaro Tafur Galvis). Colombia.
ccc. sc-009 de 2008. (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Colombia.
ccc. sc-037 de 2006. (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). Colombia.
ccc. sc-294 de 2014. (M. P. María Victoria Calle Correa). Colombia.
ccc. sc-428 de 1992. (M. P. Ciro Angarita Barón). Colombia.

- ccc. sc-652 de 1998. (M. P. Carlos Gaviria Díaz). Colombia.
- ccc. sc-695 de 2007. (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). Colombia.
- ccc. sc-769 de 2009. (M. P. Nilson Pinilla Pinilla). Colombia.
- ccc. sc-791 de 2009. (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Colombia.
- ccc. sc-849 de 2014. (M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez). Colombia.
- ce. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Santa Fe de Bogotá, D. C., 4 de marzo de 1997. C. P.: Doctor Libardo Rodríguez Rodríguez, ref.: expediente No. S-673.

Fuentes internacionales

- Constitución Política de la República del Ecuador. 28 de septiembre de 2008. Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. 9 de febrero de 2009. Asamblea Constituyente de Bolivia.
- Convenio Número 107 de 1957 (Organización Internacional del Trabajo). Instrumento amplio sobre el desarrollo, que cubre una variada gama de temas, como los derechos a las tierras; contratación y condiciones laborales; formación profesional, artesanías e industrias rurales; seguridad social y salud y educación y medios de comunicación.
- Convenio Número 169 de 1989 (Organización Internacional del Trabajo). Instrumento jurídico internacional vinculante que se encuentra abierto para su ratificación y que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Hasta la fecha ha sido ratificado por 20 países.

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
julio de 2016, en Bogotá, D. C., Colombia
Xpress. Estudio Gráfico y Digital S. A.