



Foto: LAURA CALA MEJÍA

Participar mucho para incidir poco

Perfil de la participación ambiental en Colombia en la oferta institucional disponible

Diana Milena Murcia Riaño¹

Al inicio de este siglo se publicó en el país un texto, que es hoy todo un clásico, titulado “¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?”, que buscaba entender la incidencia de la Constitución del 91 en la cuestión. Los investigadores se encontraron con dificultades para responder a esa pregunta, pues no existía una línea base para comparar (el asunto de la participación ciudadana antes de la Constitución era tan mar-

ginal que, ideo también explica el proceso constituyente!), y hacer un balance era difícil porque las experiencias y los resultados eran disímiles.

Pero al margen de lo inconcluso, lo interesante es lo que encontraron alrededor de la pregunta, entre otras cuestiones, que había una marcada dependencia hacia la “oferta participativa”, es decir, de esos múltiples espacios cuya apertura dependía de las condiciones normativas,

1. Abogada defensora de derechos humanos, profesora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad El Bosque. c.e dianamilenamurcia@gmail.com

2. Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003), ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Bogotá: Fundación Corona.





Las consultas populares en asuntos ambientales, fueron truncadas mediante presiones en contra de las autoridades locales. La Corte Constitucional les dio la estocada final y terminó prohibiéndolas para asuntos extractivos, devolviendo las decisiones sobre el desarrollo al gobierno central, negándole a las autoridades locales la capacidad de proteger sus territorios y excluyendo la voluntad popular local en asuntos ambientales de su interés.

institucionales y de voluntad política (o de los políticos) para su existencia; que participaban más estratos medios y altos, las mujeres y las personas mayores, que los hombres, jóvenes y pobres; que los sectores no gubernamentales irrumpían con mucha fuerza, no solamente en la promoción de la participación ciudadana, sino como participantes directos y, que la pobreza, el clientelismo y la violencia, eran los elementos que determinaban las dinámicas participativas en el país.

El artículo 40 de la Constitución del 91 había establecido tres formas de participación por excelencia, i) la electoral a través de la constitución de partidos y el voto, además del desempeño de funciones públicas³, ii) la política, a través de las formas de participación como las consultas (consultas populares, referendos y plebiscitos), el cabildo abierto, la revocatoria del mandato y las iniciativas normativas y legislativas ante las corporaciones públicas y, iii) la jurídica, a través del uso de acciones públicas “en defensa de la constitución y de la ley”.

En esta última tenemos el repertorio de movilización por excelencia en el país. Los ciudadanos hemos presen-

tado casi ocho millones de tutelas y casi quince mil acciones públicas de inconstitucionalidad que han situado la acción judicial en el centro de la movilización social. En temas ambientales se han resuelto principalmente asuntos de servicios públicos y saneamiento, consultas del Convenio 169 de la OIT para comunidades étnicas y asuntos de regulación. Con esta jurisprudencia -que no es mucha en comparación con otros temas tratados por la Corte-, se ha construido la idea de que tenemos una constitución, o más bien, una jurisprudencia “ecológica”.

La segunda forma, ha sido sumamente difícil de consolidar, principalmente en relación con mecanismos de iniciativa ciudadana. Hay unos muy ineficaces, como la revocatoria de mandato (una sola se ha concretado en estos 30 años⁴), y otros que, cuando empezaron a tener cierta eficacia, como las consultas populares en asuntos ambientales, fueron truncadas mediante presiones en contra de las autoridades locales, la desfinanciación de la Registraduría que es el ente encargado de su logística, hasta que el *tribunal ecológico* -la Corte Constitucional- les dio la estocada final y terminó prohibiéndolas para asuntos extractivos, devolviendo las decisiones sobre el desarrollo al gobierno central, negándole a las autoridades locales la capacidad de proteger sus territorios y excluyendo la voluntad popular local en asuntos ambientales de su interés.

Y en cuanto a la primera, veníamos del genocidio de la Unión Patriótica (UP) y durante estas tres décadas experimentamos elecciones marcadas por la violencia en contra de candidatos a todas las corporaciones, en una “correlación entre el calendario electoral y el aumento de la violencia”⁵. Por ello, el segundo punto del Acuerdo de Paz se trataba precisamente sobre la participación política. Además de la entrada de las FARC en la arena política, este punto debía dar garantías a la protesta social, entre otras cuestiones, pero según la Procuraduría sólo se ha avanzado en un 32% de los compromisos. Más allá del porcentaje, lo cierto es que durante la primera gran movilización nacional de 2021 -que empezó en 2019 pero se detuvo en razón de la pandemia-, las protestas fueron reprimidas con la exhibición de una violencia exacerbada, que incluyó expresiones policiales y abiertamente para-

3. Que incluyo en este grupo porque tiene mucha relación con el clientelismo, las cuotas políticas y la mermelada. Pensemos en el ejercicio de la función pública en representaciones diplomáticas o en las grandes corporaciones del país, incluyendo los organismos de control, en donde sólo entran apadrinados políticos o los amigos de quienes están instalados en el poder.

4. Y a pesar de la bajísima eficacia, parece existir cierto optimismo alrededor del mecanismo: en 2021 se han registrado casi 30 solicitudes de revocatoria de mandato contra alcaldes.

5. MOE. Informe sobre violencia política desde el inicio del calendario electoral (27 de octubre de 2018 a 27 de agosto de 2019).





Consulta Popular en Cumaral, Meta.

policiales y se enseñó contra los jóvenes, y en las que el gobierno nacional evitó a toda costa llegar a acuerdos con los interlocutores y hasta llegaron a prohibirse los esfuerzos de autoridades para llegar a acuerdos locales con los manifestantes⁶.

Es en este desastroso panorama nacional en el que está inserta la participación ambiental y sus particularidades, lo que sin duda ayuda a explicar la marcada violencia contra personas defensoras de la naturaleza en todo el país. En lo ambiental existen mecanismos diferenciados según el tipo de población impactada que no se entrecruzan⁷. Por un lado, para comunidades étnicas opera el derecho a la consulta previa del Convenio 169 de la OIT. Según la Defensoría del Pueblo, se han realizado más de diez mil consultas entre 1995 y 2020, de las que aproxima-

damente el 15% han involucrado a pueblos y comunidades afrodescendientes y el resto a comunidades indígenas, siendo significativo el número de procedimientos realizados en asuntos minero energéticos y de infraestructura⁸. Esto nos pone en el primer lugar de consultas en el mundo, lo que no se traduce en una mejor participación de las comunidades o en una mayor protección para sus territorios, pero sin duda sí en el mayor número de proyectos viabilizados -o legitimados- a través de ellas. Eso sí, no se tiene noticia de que se haya realizado un solo procedimiento en el que haya primado el consentimiento de las comunidades, sobre todo, en proyectos en los que se almacenan o eliminan materiales peligrosos, tal como manda el Convenio e instala extracción de minerales, hidrocarburos y la agroindustria.

6. Como la suspensión judicial del Decreto del 31 de mayo de 2021 en el que el Alcalde de Cali había legitimado las mesas de diálogo con los manifestantes.

7. Se requeriría de un estudio para determinar si los mecanismos generales son también usados por las comunidades étnicas, o si estas han sido definitivamente confinadas a los procedimientos de consulta del Convenio 169.

8. Según la Defensoría del Pueblo “Una mirada por sector de los 10.569 procesos activos reportados por la Autoridad Nacional de Consulta Previa arroja que 1202 de los mismos corresponden al sector de hidrocarburos, 1372 al eléctrico, 1191 al de infraestructura; así mismo, 3616 se reportan como «medidas administrativas», 2157 como sector «ambiental», 809 como «minería» y 222 a telecomunicaciones”. En: Informe Defensorial “Garantía y Protección del Derecho Fundamental a la Consulta Previa y el Consentimiento Libre, Previo e Informado de los Pueblos y Comunidades Étnicas en Colombia” (2020) P. 67.





Sigue primando la oferta participativa mientras se repelen mecanismos propios de las comunidades, como sus consultas autónomas en pueblos étnicos o las expresiones populares que inequívocamente niegan la licencia social a los proyectos.

Por otro lado, existen mecanismos generales -para la población no étnica-, reglamentados, como las audiencias públicas ambientales, la participación como tercero interviniente en procesos de otorgamientos o modificación de licencias ambientales y la participación en los procesos de elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, y otros no reglamentados como los que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- denomina espacios de diálogo constructivos y espacios de diálogo te-

rritorial⁹. Cabría añadir a éstos, los espacios creados por instancias judiciales como la Comisión de Guardianes del Río Atrato¹⁰ y las comisiones alrededor del cumplimiento de otros fallos similares. Muchos otros se crean en el diálogo directo entre autoridades ambientales locales y las comunidades.

Hay otros escenarios en los que, personajes hiperespecializados se encargan de evaluar actividades riesgosas, a través de comités científicos, como los Comités Técnicos de Bioseguridad en el caso de las evaluaciones y autorizaciones sobre Organismos Vivos Modificados, o la Mesa interinstitucional sobre investigación científica y sociológica relacionada con el impacto de la minería en Colombia¹¹, espacios que excluyen la participación pública y hacen caso omiso a sus preocupaciones.

Así, si bien se pueden ubicar más o menos los escenarios de participación ambiental existentes, lo cierto es que carecemos de estudios sobre su calidad, en términos de la incorporación efectiva de las preocupaciones de los interesados en las decisiones finales o la influencia efectiva que han tenido en su reforma o acomodo, en el sentido expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-: “el deber de los Estados es el de ajus-



Marcha Carnaval en Ibagué, Tolima. 2017.

9. ANLA. Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental. Política de participación ciudadana ambiental de la ANLA. S/F.

10. Creada para dar cumplimiento a la sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional.

11. Creada para dar cumplimiento a la sentencia T-445 de 2016 de la Corte Constitucional.



tar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta¹²”.

La participación en materia ambiental parece más un requisito - ritual que un diálogo orientado a tomar una decisión conjunta entre las autoridades y los ciudadanos. Las consultas previas se hacen porque es una exigencia y ahí se negocia todo, menos la viabilidad del proyecto. Las audiencias ambientales se hacen por obligación, pero allí no se permiten los debates, las discusiones, ni están las normas técnicas para tomar decisiones¹³, (muchas veces creadas por ellos mismos, con el visto bueno de las empresas del sector) sin verificar que las actividades son muchas veces inviables socialmente, o mejor aún, bioculturalmente, y ven a los críticos de sus decisiones como personas mal informadas o enemigos del desarrollo. Al fin y al cabo, como en el estudio al que hice referencia al inicio de este escrito, sigue primando la oferta participativa mientras se repelen mecanismos propios de las comunidades, como sus consultas autónomas en pueblos étnicos o las expresiones populares que inequívocamente niegan la licencia social a los proyectos.

En suma, la oferta participativa está hecha para que la iniciativa desarrollista gubernamental no sea sustancialmente modificada por una ciudadanía ecológica, y se



La oferta participativa está hecha para que la iniciativa desarrollista gubernamental no sea sustancialmente modificada por una ciudadanía ecológica, y se termina participando mucho, para influir poco.

termina participando mucho, para influir poco. Algunos ponen sus esperanzas en que el Acuerdo de Escazú sea ratificado y que ayude a mejorar, entre otras cuestiones, la calidad de la participación ciudadana. Pero no nos equivoquemos, ese instrumento es regresivo en varias cuestiones e inane en otras, tema que podrá abordarse en otro escrito.

Lo que realmente está sosteniendo el bienestar ambiental del país es la iniciativa ciudadana que siembra, conserva, cuida, rescata y resiste. ✂



12. CIDH. Informe derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. 2009. Párr. 324.

13. Está prohibido expresamente en el Decreto 1076 de 2015.

