ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Roa García, María Cecilia

Working Paper

Agua, democratización ambiental y fronteras extractivas en Colombia

GIGA Working Papers, No. 291

Provided in Cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Suggested Citation: Roa García, María Cecilia (2016) : Agua, democratización ambiental y fronteras extractivas en Colombia, GIGA Working Papers, No. 291, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/146894

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Working Papers

German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

GIGA Research Programme:
Accountability and Participation

Agua, democratización ambiental y fronteras extractivas en Colombia

María Cecilia Roa García

No 291 **September 2016**

GIGA Working Papers serve to disseminate the research results of work in progress prior to publicaton to encourage the exchange of ideas and academic debate. Inclusion of a paper in the Working Papers series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors.

GIGA Working Papers **291/2016**

Edited by the
GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

The GIGA Working Papers series serves to disseminate the research results of work in progress prior to publication in order to encourage the exchange of ideas and academic debate. An objective of the series is to get the findings out quickly, even if the presentations are less than fully polished. Inclusion of a paper in the GIGA Working Papers series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors.

GIGA Research Programme "Accountability and Participation"
Copyright for this issue: © María Cecilia Roa García
WP Coordination and English-language Copyediting: Melissa Nelson
Editorial Assistance and Production: Silvia Bücke

All GIGA Working Papers are available online and free of charge on the website <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.
For any requests please contact: <workingpapers@giga-hamburg.de>

The GIGA German Institute of Global and Area Studies cannot be held responsible for errors or any consequences arising from the use of information contained in this Working Paper; the views and opinions expressed are solely those of the author or authors and do not necessarily reflect those of the Institute.

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
Germany
<info@giga-hamburg.de>
<www.giga-hamburg.de>

Agua, democratización ambiental y fronteras extractivas en Colombia

Resumen

Este artículo examina las dinámicas en torno a los mecanismos de participación ciudadana que se han activado en fronteras extractivas de Colombia desde 2004 con el fin de proteger las fuentes de agua, los territorios y los medios de vida campesinos. Los casos demuestran que ha habido dos olas de democratización ambiental en Colombia, que existe una sinergia entre los instrumentos de deliberación y de participación, tensiones entre la democracia participativa y la representativa, y que los discursos sobre el agua constituyen un hilo conductor que unifica la movilización para la democratización ambiental en el contexto de los conflictos socio ambientales. La emergencia de, y las barreras a, la democratización ambiental se analizan como dos tendencias opuestas constituidas por diferentes capas de lógicas y estrategias. Vistas en el contexto nacional, las movilizaciones sociales en las fronteras extractivas están reinterpretando la democracia, fortaleciendo las luchas por la justicia ambiental y poniendo de manifiesto las contradicciones del capitalismo. La respuesta de la sociedad en general a estas iniciativas tiene implicaciones importantes para el futuro de modelos económicos menos destructivos y para la democracia misma.

Palabras clave: democratización ambiental, agua, fronteras extractivas, Colombia, América Latina, conflictos socio ambientales.

Water, Environmental Democratisation, and Extractive Frontiers in Colombia

Abstract

This article examines the dynamics around citizen participation mechanisms activated in the extractive frontiers of Colombia since 2004 to protect water sources, territories, and peasant livelihoods. The cases show that there have been two waves of environmental democratisation in Colombia; that there is synergy between the instruments of deliberation and participation, as well as tension between participatory and representative democracy; and that water discourses are a common thread that unifies mobilisation for environmental democratisation in the context of socio-environmental conflicts. The emergence of and barriers to environmental democratisation are analysed as two opposing trends constituted by different logics and strategies. Viewed in the national context, the social mobilisations emerging in extractive frontiers are reinterpreting democracy, strengthening claims for environmental justice, and making evident the contradictions of capitalism. The response

of the broader society has important implications for the future of less destructive economic models and for democracy itself.

Keywords: environmental democratisation, water, extractive frontiers, Colombia, Latin America, socio-environmental conflicts

María Cecilia Roa García, PhD
Es investigadora visitante en el GIGA German Institute of Global and Area Studies con el apoyo de la Fundación Alexander von Humboldt. Obtuvo su PhD en Recursos, Ambiente y Sostenibilidad de la Universidad de Columbia Británica, Canadá. Su investigación se concentra en enfoques multidisciplinarios sobre agua y sostenibilidad y en la ecología política del agua en América Latina.

María Cecilia Roa García, PhD
is a visiting researcher at the GIGA German Institute of Global and Area Studies with support from the Alexander von Humboldt Foundation. She holds a PhD in Resources, Environment and Sustainability from the University of British Columbia, Canada. Her research concentrates on multidisciplinary approaches to water and sustainability, as well as the political ecology of water in Latin America.
<croa09@gmail.com>

Agua, democratización ambiental y fronteras extractivas en Colombia

María Cecilia Roa García

Contenido

1 Dinámicas socio-ambientales en fronteras extractivas
2 Mecanismos de participación ciudadana y democratización ambiental en Colombia
3 Dos olas de democratización ambiental
4 Conclusiones
Bibliografía

1 Dinámicas socio-ambientales en fronteras extractivas

En los últimos doce años, varios mecanismos de participación democrática incorporados en la Constitución de Colombia de 1991 han sido activados por diversas comunidades potencialmente afectadas con la llegada de las industrias extractivas a sus territorios, con el fin de proteger las fuentes de agua, las economías locales y visiones alternativas al extractivismo. Los casos en los que la activación llegó a su término, así como los casos en los que fue blo-

queada por diferentes actores y estrategias, reflejan las tensiones y potencialidades de la democratización ambiental especialmente en el contexto de las fronteras extractivas, donde la mayoría de los conflictos violentos se han concentrado en Colombia. Los mecanismos de participación se tratan de manera conjunta y en perspectiva cronológica de manera que se pueda analizar la sinergia que existe entre ellos y entre las diversas escalas en las que se activan.

Los objetivos de este trabajo son: seguirle el rastro al agua como hilo conductor de los casos de democratización ambiental; situar la activación de los mecanismos de participación democrática legalmente reconocidos en el contexto de la democratización ambiental; visibilizar las tensiones en el uso de mecanismos de participación entre los que buscan usarlos (comunidades, ONG de justicia ambiental y ciertas organizaciones gubernamentales) y los que se oponen a ellos (agencias gubernamentales y empresas); e identificar algunas características del proceso de democratización ambiental en Colombia en el contexto de las fronteras extractivas.

1.1 Agua y fronteras extractivas

Las fronteras extractivas pueden ser definidas como las zonas de baja o mínima mercantilización que han sido las principales fuentes de materiales, energía, mano de obra y sumideros, que han alimentado el sistema capitalista desde el siglo XVI (Moore, 2014). Para definir las fronteras extractivas actuales, es útil el concepto de metabolismo social. Este concepto describe la escala y las tasas de utilización de recursos y sumideros, y permite relacionar la economía con el agotamiento de los recursos naturales. El aumento del metabolismo social es una fuerza impulsora de conflictos socio-ambientales sobre todo en lugares con ecosistemas frágiles y una densa ocupación humana (Muradian et al., 2012). A medida que la demanda por recursos y sumideros aumenta, aumenta la extracción de materas primas y la descarga de residuos en territorios que ya están ocupados por otras sociedades con diferentes ideas de qué hacer con esos recursos, o incluso con diferentes patrones de relación naturaleza-sociedad.

El agua ha sido un elemento central de conflictos en las fronteras extractivas. Más del 80% de los conflictos ambientales globales reportados en el Atlas de Justicia Ambiental están relacionados con impactos en las fuentes de agua para las poblaciones locales (EJATLAS, 2016). No sólo es el agua un recurso indispensable para la extracción de minerales y combustibles, para la producción de biomasa y otras actividades extractivas que demandan grandes cantidades, sino también es el sumidero de los desechos de estas industrias en detrimento de las poblaciones locales y los ecosistemas frágiles.

En este contexto no es sorprendente que la movilización en torno al agua se haya convertido en un hilo conductor que aglutina las fronteras extractivas. Pero más allá de la materialidad de los conflictos en torno al agua, hay dos formas importantes en que los discursos sobre el agua convergen con los de la democratización ambiental. Una de ellas es la constatación de

que el agua es un elemento clave de las relaciones naturaleza-sociedad (Swyngedouw, 2004), y el otro es el papel protagónico del agua en los debates sobre los bienes comunes (Bakker, 2007).

El papel fundamental del agua en las relaciones naturaleza-sociedad sale a la luz cuando se trata de delimitar las relaciones entre naturaleza, tecnología y sociedad (personas o empresas), lo cual normalmente se hace con el fin de desplazar a un plano inferior a los fenómenos que suceden en la naturaleza. Esta práctica también se conoce como naturalización, estrategia muy utilizada para despolitizar los problemas del agua, poniendo los asuntos polémicos sobre la distribución fuera del debate público (Zwarteveen y Boelens, 2014). El agua no sólo circula en el ciclo hidrológico, sino también en el ciclo hidro-social, una compleja red de infraestructura física y normas desarrolladas históricamente (Bakker, 2002), a la que se le da significado a través de creencias culturales, la memoria histórica, y la práctica social (Perreault, 2014). Este reconocimiento, junto con la dependencia universal del agua para la reproducción de la vida y la civilización, ayudan a explicar la convergencia de discursos sobre el agua y la movilización social en las fronteras extractivas. El agua es un medio básico de movilización social, al fusionar gente, territorios y producción en los sistemas socio-culturales (Boelens, 2014).

La visión del agua como bien común ha hecho que el agua sea un recurso con pocas posibilidades de convertirse en una mercancía, sobre la que ha sido difícil imponer derechos de propiedad. Por ser un recurso sin substitutos, esencial para la vida con importantes funciones estéticas, simbólicas, espirituales y ecológicas, alguna forma de vigilancia colectiva o pública es inevitable (Bakker, 2007). En el caso de las fronteras extractivas, además de los atributos anteriores, el agua es un recurso esencialmente local, con un impacto directo en la salud y calidad de vida de las comunidades y por eso su protección sólo ocurre si las comunidades están movilizadas y capacitadas para gobernar su propio recurso. En América Latina estos valores del agua como bien común han penetrado en diversos grados las leyes del agua y los mecanismos de asignación (Roa-García, et al., 2015) y, a pesar de los esfuerzos por mercantilizarla, los movimientos sociales y las organizaciones locales, mantienen vivas múltiples prácticas del agua como bien común.

1.2 Democratización ambiental

Estudiosos de la democracia distinguen entre el modelo estático y restrictivo de la democracia liberal capitalista y la democratización como un proceso que nunca termina totalmente y a través del cual se define a la democracia desde un punto de vista social. Esta distinción tiene una particular resonancia frente a los conflictos socio-ambientales ya que, bajo los regímenes democráticos actuales, estos conflictos se han despolitizado y se consideran temas para ser administrados o controlados por expertos con base en conocimientos y no a través de la defensa de posiciones políticas, dando lugar a lo que Swyngedouw (2010) ha denominado una condición post-política y post-democrática. Para otros, en cambio, lo que se administra y controla no son sólo los conflictos ambientales, sino más ampliamente, las relaciones naturaleza-sociedad en sí, a través de los patrones de reproducción social que están macroeconómica,

institucional y profundamente grabadas en los sujetos (Brand y Wissen 2013). De acuerdo con estos autores lo que está precipitando la crisis de la regulación de las relaciones naturaleza-sociedad es el hecho de que hay menos espacio para la expansión de la producción y de los patrones de consumo de los países del centro a la periferia, puesto que el capitalismo necesita un espacio exterior menos desarrollado para poder manejar sus contradicciones económicas y ecológicas (Brand y Wissen 2013).

Con esta perspectiva y desde el punto de vista ecológico, la co-evolución de la democracia liberal y el capitalismo es problemático porque la democracia liberal ha sido apropiada por los intereses capitalistas. La democracia liberal se limita a la democracia representativa y ha eliminado verdaderos espacios políticos de desacuerdo para facilitar la persecución de los imperativos de los estados capitalistas (mantenimiento del orden interno, competitividad internacional, generación de ingresos, desarrollo económico, legitimidad de la economía política y seguridad internacional) (Dryzek, 1996). La relación simbiótica entre la democracia liberal y el crecimiento económico se basa en el intercambio de beneficios entre representantes elegidos e intereses privados (recompensas materiales a cambio de políticas favorables para la acumulación de capital). La inversión y el crecimiento económico, por lo tanto, son los principales motores de la democracia liberal.

La baja intensidad de la democracia liberal actual y su limitada incidencia para defender los intereses de los afectados por las decisiones tomadas por el estado capitalista es lo que mueve a discutir la democratización como un proceso de profundización de la democracia. En estas condiciones, los conflictos socio-ambientales necesitan ser transformados en escenarios de democratización, es decir, en escenarios para cuestionar la democracia y su significado (Swyngedouw 2010), y para imaginar alternativas a la racionalidad económica (Dryzek, 1996).

Siguiendo a Dryzek (1996) los procesos políticos que valen la pena implican avances en democratización, no sólo en términos de la extensión geográfica de instituciones democráticas sino también a través de la profundización de las cualidades democráticas en ámbitos claves de la vida. Los criterios usados para identificar procesos de democratización recientes son los de incorporación (franchise), alcance y autenticidad (Dryzek, 1996: 5), que deben ser observados al mismo tiempo, con el fin de no sacrificar alguna dimensión cuya importancia relativa sea difícil de dimensionar (ibid., p. 6). Mientras que la franchise corresponde al número de participantes en una decisión política, el alcance se refiere a los ámbitos de la vida que son controlados por la democracia y la autenticidad tiene que ver con el grado en el que el control democrático es más sustancial que simbólico, más informado que ignorante, e implica una participación competente (es decir, un ejercicio colectivo del poder político, basado en un proceso libre de presentación de razones entre iguales). Para Santos y Avritzer (2007) la lucha por la democracia es ante todo la lucha por la democratización de la democracia.

¿Por qué centrarse en la democratización en fronteras extractivas? De acuerdo con Dryzek, la democratización es poco probable en las regiones periféricas debido a las limitaciones inherentes a la vida en los confines del sistema económico-político transnacional y

los imperativos que impone el sistema de comercio internacional a los estados y sociedades periféricas (Dryzek, 1996: 91). Desde este punto de vista, las exportaciones de materias primas de las industrias extractivas son necesarias para mantener estos estados, lo cual impediría el surgimiento de procesos de democratización. Y ésta ha sido la tendencia en América Latina, con lo que Maristella Svampa ha denominado el consenso de los commodities que estaría "basado en la idea de que existe un acuerdo tácito o explícito sobre el carácter irrevocable o irresistible de la dinámica extractivista, como resultado de la creciente demanda mundial de materias primas "(Svampa, 2015: 67). En América Latina esto ha dado lugar a un déficit comercial físico, lo que significa que las toneladas de materiales que se exportan son mayores que las importadas y, debido a que los términos de intercambio son negativos, en muchos casos como en Colombia, las exportaciones físicas (que implican grandes pasivos socio-ambientales) son ahora incapaces de pagar por las importaciones. Los déficits comerciales son a su vez compensados por inversiones extranjeras u otras formas de deuda, alimentando aún más la extracción y ampliando las fronteras de la extracción hacia zonas de alta biodiversidad y valor cultural – los territorios de comunidades indígenas y campesinas (Martínez-Alier y Walter, 2016). Es en este contexto que las comunidades que habitan las fronteras extractivas, que son desproporcionadamente afectadas por los impactos socio-ecológicos de la extracción, organizan su resistencia y activan mecanismos de participación democrática, a pesar de las condiciones post-políticas y post-democráticas del orden capitalista mundial.

1.2.1 Explicando la emergencia de la democratización ambiental

Ante el deterioro de las condiciones ambientales que se distribuye injustamente, la aparición de la democratización ambiental tiene un componente normativo y uno explicativo (Mason, 1999). Ambos componentes se pueden encontrar en tres grupos de teorías. Las teorías relacionadas con la democracia discursiva y el giro deliberativo ayudan a explicar cómo surgen los procesos; un segundo grupo de teorías alrededor de la justicia ambiental y el uso de los discursos de derechos humanos ayudan a explicar cómo los procesos de democratización ambiental evolucionan y se consolidan; y, tercero, las teorías relacionadas con visiones alternativas a la racionalidad económica y la autonomía ayudan a explicar su potencial transformador de las relaciones entre sociedad y naturaleza. Esta sección describirá cada uno de estos grupos de teorías.

En primer lugar, en términos normativos la democracia ambiental se ha justificado con la teoría del discurso (Mason, 1999) y del giro deliberativo (Backstrand et al., 2010). Mason (1999) sostiene que la democracia ambiental es fuertemente participativa, lo que significa que la influencia democrática debería ampliarse para influir todas las áreas de elección social que afectan nuestros intereses. Para este autor, "... la legitimidad democrática se refiere a la expectativa por parte de los ciudadanos de que la inversión de capital al menos no va a socavar los intereses ambientales públicos y las mínimas normas de justicia social" (Mason, 1999: 12). Se basa en gran medida en la teoría del discurso de Habermas y la afirmación de que "sólo son

normas válidas aquellas en las que todas las personas que puedan verse afectadas pueden ponerse de acuerdo como participantes en discusiones racionales" (Habermans 1996: 459). La teoría de Habermas también se ha utilizado como base para explicar el giro deliberativo en la gobernabilidad ambiental. Backstrand et al. (2010) explican que, con la renovada atención al modelo deliberativo de la democracia en la década de los 1990s, se presta mayor atención en la política ambiental a la calidad de los procedimientos, tales como la participación, el diálogo, la transparencia y la rendición de cuentas, hasta el punto de que la democracia deliberativa se ha convertido en un componente central de la noción de democracia ambiental. Santos y Avritzer (2007) también se refieren a Habermas al proponer la deliberación y la discusión con base en el proceduralismo. Este concepto tiene que ver con el uso de un procedimiento acordado en el contexto de la pluralidad de las formas de vida en las sociedades contemporáneas. Con el fin de ser plural, la política debe incorporar actores a través de procedimientos participativos, recuperando el discurso argumentativo (Santos, 2000). En síntesis, los procedimientos discursivos son más adecuados para dirimir temas políticamente controversiales y problemáticos dentro y fuera de los territorios, y es a través de ellos que la vida política de la sociedad civil es reconocida como democrática, mucho más que a través de procedimientos de agregación (Dryzek, 1996).

El segundo grupo de teorías explican la democratización ambiental en términos de justicia y derechos ambientales. La búsqueda de alternativas emancipatorias de los grupos históricamente marginados de las fuerzas del capitalismo y el colonialismo apunta hacia la búsqueda de justicia como una de las principales motivaciones detrás de las luchas ambientales. Desde la perspectiva de la justicia ambiental, en un exhaustivo análisis de 68 consultas en América Latina, Walter y Urkidi (2015) describen la variada gama de consultas como una institución emergente y en evolución en el contexto de los conflictos mineros. Los movimientos sociales por la justicia ambiental han puesto de manifiesto su concepción trivalente de la justicia, donde la distribución, el reconocimiento y la participación son las principales preocupaciones. Como Schlosberg (2004) lo ha expresado, apoyándose en Fraser (1998), "... parte de lo que es objeto de distribución son bienes y males ambientales, parte de lo que ha de ser reconocido son formas culturales de vida con la naturaleza, y las luchas por la participación se refieren a la toma de decisiones ambientales". Urkidi y Walter (2011) han descrito la evolución temporal de las tres dimensiones de la justicia en los conflictos ambientales señalando que, en el inicio de los conflictos, la participación y el reconocimiento son las demandas dominantes y concluyendo que las reivindicaciones por la justicia ambiental están enmarcadas dentro de los conflictos de extracción de recursos.

En el plano normativo, el componente de participación en los conflictos ambientales se ha priorizado como una cuestión moral sobre el contenido ético del ambientalismo para demostrar la importancia del ecologismo como proyecto político que tiene que contar con diseños institucionales basados en la participación pública y la equidad (Mason, 1999). La fuerza del argumento moral para la participación en el contexto de los conflictos ambientales ha en-

contrado una fuerte aceptación en la legislación internacional de derechos humanos, como a través del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que promueve un mayor nivel de participación y consulta a los pueblos indígenas frente la llegada de los proyectos de desarrollo en sus territorios. Sin embargo, una distinción se ha hecho entre el poder real y el simbólico de la ley en la defensa o la promoción de la participación. La capacidad real de la ley para producir un cambio hacia una participación significativa y trascendental puede ser limitado, mientras que el uso de la ley como un discurso político de los actores que enmarcan sus demandas en términos del derecho internacional puede proporcionar autoridad y legitimidad a sus discursos (Fulmer, 2015). En otras palabras, hay un mayor potencial en el uso discursivo de los derechos a la participación que en la aplicación de las leyes de participación aplicada de arriba hacia abajo.

Por último, en la literatura sobre decrecimiento y post-desarrollo, la democratización a escala local está vinculada a la noción de autonomía, definida por Castoriadis como el proyecto de una sociedad en la que todos los ciudadanos tienen igual y efectiva oportunidad de participar en legislar, regular, juzgar e institucionalizar la sociedad (Castoriadis, 2010). La autonomía individual y colectiva son para Castoriadis inseparables y la esencia de la democracia. Sin embargo, las grandes sociedades democráticas, que delegan su autonomía a los gobiernos burocráticos y que basan su bienestar en el consumo y el crecimiento económico, no son realmente autónomas (Bonaiuti, 2012). Para Castoriadis, "la ecología es subversiva porque cuestiona el imaginario capitalista que impera en todas partes", rechaza el hilo conductor central según el cual estamos destinados a aumentar constantemente la producción y el consumo, y muestra el impacto catastrófico de la lógica capitalista sobre el medio ambiente natural y en la vida de las personas (Castoriadis, 2010: 194). En este sentido, las luchas por la participación en el ámbito local, es decir por la autonomía, tanto individual como colectiva, ofrecen una concepción sustantiva de la democracia y alternativas a la racionalidad económica destructiva del capitalismo (Asara et al., 2013). La democratización ambiental local se considera un componente clave de la justicia social y ambiental, de la valoración de la diferencia cultural, y como componente ineludible de una transición hacia sociedades post-capitalistas, no antropocéntricas, y alejadas del crecimiento económico (Escobar 2015).

1.2.2 Explicando las barreras a la democratización ambiental

Los fundamentos teóricos que ayudan a explicar las reacciones adversas a las nuevas olas de democratización ambiental pueden también agruparse en tres grupos complementarios de ideas. En primer lugar, la idea de "la post-política y las condiciones post-democráticas" (Swyngedouw, 2009, 2010, 2011) como el momento histórico donde el debate, el desacuerdo y el disenso son tabúes en los círculos gubernamentales y los asuntos ambientales tienden a ser despolitizados y convertidos en asuntos técnicos. En segundo lugar, la idea relacionada con el papel histórico del estado democrático liberal en la cooptación y asimilación de las tendencias democratizadoras. Y en tercer lugar, las teorías sobre la crisis más sistémica de las

relaciones naturaleza-sociedad que ayudan a explicar la inercia de los sistemas políticos para responder a los conflictos socio-ambientales.

De acuerdo con la idea de la "post-política y las condiciones post-democráticas", el reciente impulso a la democratización del medio ambiente en muchos países de América Latina no es una manifestación de nuevos conflictos ambientales. Se trata más bien de un signo de un cambio anterior hacia un enfoque más tecnológico y económico basado en la mercantilización de la naturaleza y la participación a través de la compensación (De Castro et al., 2015). El proceso activo de despolitización no se ha hecho sólo a través de la lógica técnica y de gestión que reduce la política a cuestiones administrativas para ser resueltas por medio del conocimiento experto y a través del consenso (Swyngedouw, 2010). La despolitización también ocurre a través de tácticas populistas, como las que promueven perspectivas universales sobre conflictos socio-ambientales, con base en visiones catastróficas, o invocan crisis y fomentan el miedo (Swyngedouw, 2007). Ejemplos del enfoque populista son los puntos de vista universales sobre el cambio climático y la sostenibilidad, en torno al cual el debate, el desacuerdo y la disidencia han sido sustituidos por la gestión ambiental tecnocrática (Swyngedouw, 2009). Con estas tácticas los conflictos se desplazan y cualquier punto de vista alternativo se considera "radicalismo" (Le Billon, 2015). En América Latina, los discursos críticos y de oposición a los proyectos extractivos se consideran "ambientalismo extremo" o "ecologismo infantil "(Svampa, 2015). Un aspecto importante de la condición post-política y post-democrática es lo cerca que está de la violencia, entendida en sentido amplio y no sólo como agresión física contra los disidentes, sino también como la "ultra-política de negación violenta y el cierre radical de espacios reales de participación" (Swyngedouw, 2009). La negación violenta de la democratización puede tener múltiples expresiones, pero cuando se ejerce principalmente a través de la ley, los tribunales u otras instituciones estatales, puede ser considerada como violencia estructural (Galtung, 1969). Es decir, se trata de personas que ejercen la violencia indirectamente, operando a través de fuerzas establecidas y respetadas en la sociedad y que, por lo tanto, no reciben la atención y la condena que recibe la violencia directa (Carmichael, 1968).

Una segunda idea que explica los bloqueos a la democratización ambiental se refiere al papel del estado democrático liberal en la cooptación y asimilación de la democratización ambiental. Para Santos y Avritzer la participación es vulnerable a la adulteración, ya sea por los desequilibrios de poder, por la cooptación de grupos sociales sobre-incluidos, o mediante la integración en contextos institucionales que le quitan tanto su potencial democrático como su potencial para transformar las relaciones de poder (Santos y Avritzer, 2007). Un análisis comparativo en una perspectiva histórica de los movimientos ambientales de cuatro países (Alemania, Reino Unido, Noruega y los Estados Unidos) encontró que cuando las aspiraciones de los movimientos sociales desafían cualquiera de los principales imperativos del estado, corren el riesgo de ser incluidos en el aparato estatal y de ser cooptados. Sin embargo, cuando los movimientos son excluidos de forma pasiva, sus agendas alcanzan esferas públicas de la sociedad civil, y crean una fuerza de oposición externa que en última instancia es más eficaz

en la promoción de una agenda ambiental (Dryzek et al., 2003). La desmovilización a través de la inclusión es un proceso bien conocido, como ilustra el caso de los movimientos sociales colombianos .

En efecto, se ha argumentado que las fuerzas sociales progresistas incluidas en la Asamblea Constituyente de Colombia que incorporó un amplio espectro de derechos en la constitución de 1991, fueron considerable y rápidamente debilitadas en los años siguientes. La orientación ideológica de la constitución de 1991 amplió los mecanismos de participación mediante la inclusión no sólo de derechos civiles y políticos clásicos, sino también confiriendo gran fuerza legal a los derechos sociales que se conocen como derechos colectivos o de tercera generación y a nuevos mecanismos judiciales para protegerlos (Uprimny y García-Villegas, 2004). Sin embargo, el debilitamiento de los movimientos sociales en la década de 1990 y las políticas neoliberales de los gobiernos desde entonces, significaron que la defensa de la orientación progresista de la constitución dependiera principalmente de la corte constitucional que se acababa de crear. El debilitamiento de los movimientos sociales, conectado a la violencia generalizada relacionada con el cierre de muchos espacios de participación política, también ha desplazado los conflictos de lo político a lo judicial, y la corte constitucional en Colombia, al mantener una postura de protección al progresismo de la constitución, se ha convertido en el blanco de críticas por parte del sector empresarial y el gobierno, que han atacado la jurisprudencia de la corte como populista e ingenua (Uprimny y García-Villegas, 2004). Los ejemplos de inclusión y cooptación en los países centrales presentados anteriormente, así como el ejemplo del caso colombiano reflejan la tensión entre la democracia liberal y el capitalismo. El compromiso con la democracia se ha traducido en un apoyo limitado a la democracia liberal, excluyendo la democracia económica.

Una tercera idea que contribuye a la comprensión de los obstáculos que se encuentran en la ruta de la democratización ambiental propone visualizar la acumulación de capital, la búsqueda del poder y la coproducción de la naturaleza como un todo orgánico y en evolución. Moore utiliza el concepto de las relaciones de valor para explicar la creación sistémica de "naturaleza barata" como el mediador entre la acumulación de capital y la reproducción de vida. Moore explica que el concepto de "naturaleza barata" se generó inicialmente en el siglo XVI con la tendencia a la acumulación por apropiación - a través de la cual los cuatro grandes insumos (mano de obra, alimentos, energía y materias primas) son apropiados con mínima inversión de capital y son puestos a trabajar por medio de innovaciones tecnológicas intensivas en capital y de creciente productividad (Moore, 2014, 36). La fuente de la “naturaleza barata” son fronteras extractivas que se crean de forma activa a través del desarrollo de regímenes científicos y simbólicos para identificar, cuantificar, mapear y permitir el avance de la producción de *commodities*. Con el fin de entender este problema sistémico, Moore argumenta que es necesario alejarse de la noción binaria de "sociedad y naturaleza" como dos entes separados. Esta construcción cartesiana del mundo (la separación de los seres humanos del resto de la naturaleza, o la visión de la naturaleza como un objeto externo), es precisa-

mente lo que ha facilitado su apropiación, mercantilización y agotamiento. La identificación y la deconstrucción de los dualismos en las relaciones sociedad-naturaleza son clave para encontrar alternativas de relacionarse con lo no humano.

Sin embargo, esta deconstrucción no es fácil. Brand y Wissen (2013) explican que la continuidad y la crisis de las relaciones sociedad-naturaleza se deben al *modo de vida imperial* que actualmente se está expandiendo por fuera de los países del centro hacia la periferia. El *modo de vida imperial* se refiere a los patrones de producción y consumo que dependen desproporcionadamente de la fuerza de trabajo, los recursos y los sumideros globales. A medida que el *modo de vida imperial* se expande a un grupo importante de países del sur global, sus contradicciones se intensifican y las luchas sobre el futuro de las relaciones sociedad-naturaleza toman relevancia. La configuración de las relaciones sociedad-naturaleza tienen mucho que ver con dominación social. Los problemas socio-ambientales a todas las escalas tienen raíces profundas en procesos sociales de explotación, particularmente en relaciones de propiedad, estructuras de clase y poder, y en procesos de subjetivación. Por eso los conflictos socio-ambientales son una parte integral de intereses y conflictos sociales y también por eso los procesos de reestructuración social implican la transformación de las relaciones sociedad-naturaleza (Brand and Wissen, 2013, p. 703).

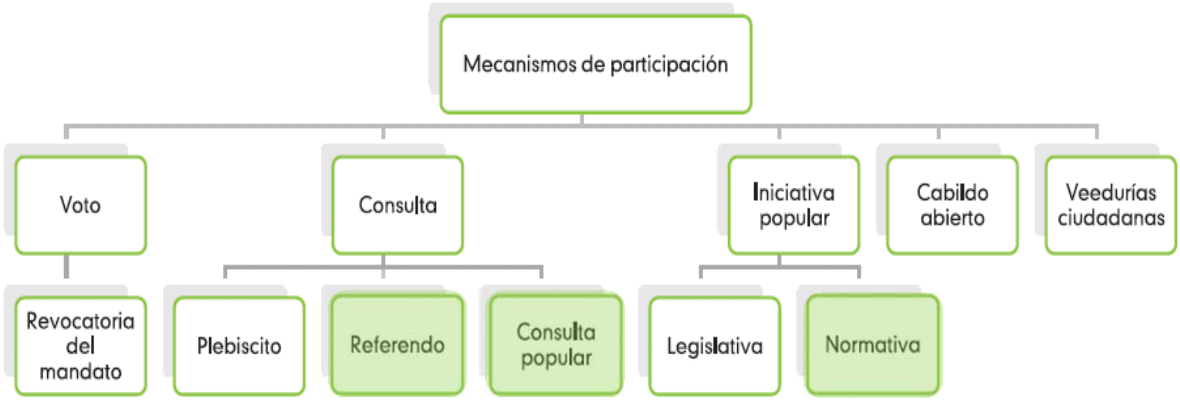
La expansión del modo de vida imperial, y su forzosa y violenta dependencia de las fronteras extractivas habitadas por comunidades campesinas y minorías étnicas, pone en riesgo de socavamiento y desvalorización a otros tipos de relación sociedad-naturaleza. Las interconexiones entre naturaleza, cultura y sociedad y las concepciones alternativas de la naturaleza caracterizadas por una relación de doble vía entre cultura y territorio, que son típicas de las culturas no capitalistas campesinas e indígenas (Escobar, 1998, 2010), al mismo tiempo que son cruciales para de-construir y ofrecer salidas al dualismo sociedad-naturaleza, son muy vulnerables a desaparecer por estar precisamente en las fronteras extractivas del capitalismo. Es por esto que las fronteras extractivas son el escenario de la mayor contradicción de la crisis socio-ecológica actual.

2 Mecanismos de participación ciudadana y democratización ambiental en Colombia

En esta sección se presenta una descripción y se aportan ejemplos del uso de los mecanismos de participación ciudadana disponibles en la legislación colombiana que han sido activados con el fin de proteger medios de vida campesinos asociados con la preservación del agua y los territorios: el cabildo abierto, la iniciativa popular normativa, la consulta popular y el referendo. Se describen casos de interacciones entre los representantes de las organizaciones locales y de organismos del estado en el uso o sobre el uso de los mecanismos de participación, donde se ponen en evidencia las tensiones a diversas escalas.

Aunque la constitución anterior incorporaba algunos mecanismos de participación, la reforma constitucional de 1991 incorporó nuevos mecanismos con intenciones de abrir espacios democráticos.
El abanico de opciones de participación política en Colombia se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Mecanismos de participación política reglamentados



Fuente: Murcia-Riaño, 2014
Sombreados los que se analizan en este artículo.

Los mecanismos de participación disponibles en Colombia, y de los que trata este artículo, se encuentran en el artículo 40 de la constitución y están reglamentados en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015. El inventario de los casos de activación de mecanismos de participación por el agua y los territorios en Colombia se hizo a partir del estudio de los mecanismos de participación ciudadana publicado en 2012 por la Misión de Observación Electoral (MOE, 2012) y de la observación y acompañamiento a los movimientos sociales que han activado los mecanismos especialmente a partir de 2013 hasta el presente. El análisis se basa en la observación directa de las actividades que tuvieron lugar antes y durante el uso de los mecanismos, notas de campo, grabaciones de audiencias públicas, entrevistas y testimonios de participantes en los procesos del referendo por el agua, la iniciativa popular de Cerrito y las consultas populares del 2013. También se realizó un taller con líderes de los movimientos sociales de varias regiones del país en Mayo de 2014 y que tuvo como finalidad discutir la efectividad de los mecanismos desde su perspectiva. Se ha hecho un seguimiento exhaustivo de las publicaciones en la prensa nacional y local con el fin de captar las narrativas y argumentos de los diversos actores especialmente para los casos de los mecanismos que fueron bloqueados. La cronología de los eventos de activación de mecanismos se analizó de manera integrada para visualizar la influencia de unos mecanismos sobre otros en diversas escalas geográficas.

2.1 Iniciativa popular

Las iniciativas populares son un mecanismo de participación en el cual los ciudadanos impulsan la adopción de leyes o normas de menor jerarquía ante el Congreso de la República

(leyes), la Asamblea Departamental (ordenanzas), los Concejos Municipales o Distritales en el caso de (Acuerdos), y las Juntas Administradoras Locales (Resoluciones) "para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados" por éstas (Ley 134 de 1994, Art. 2). Este procedimiento implica, como ningún otro, un protagonismo importante de parte de los impulsores, pues participan en todas la sesiones de debate de la iniciativa y, si la Corporación no aprueba el proyecto de articulado o lo modifica, pueden apelar ante ésta o convertir la iniciativa en un referendo aprobatorio, caso en el cual deben reunir en seis meses el 5% del censo electoral y seguir el procedimiento correspondiente. De acuerdo con la MOE, entre 1991 y 2012 se realizaron nueve iniciativas populares nacionales, de las cuales solo tres llegaron al Congreso pero fueron desestimadas. En cuanto a iniciativas normativas, la MOE encontró tres sobre proyectos de ordenanzas que llegaron a las asambleas departamentales, pero fueron rechazadas; cuatro sobre proyectos de acuerdos de las cuales solo fue aprobada la que determinó la finalidad y propósito del páramo El Almorzadero, en el municipio de Cerrito, Departamento de Santander, como zona excluida de la minería.

El municipio de Cerrito, es parte de la provincia de García Rovira, región con una fuerte cultura campesina y una larga historia de luchas sociales. En los años 1980s las marchas campesinas lideradas por Valentín Basto y Martin Calderón, fueron combatidas por el estado Colombiano con el asesinato de estos líderes (CIDH, 1993) que aún permanecen impunes (Colombia informa, 2014). En 1990 la Empresa Carbones del Oriente S.A. – Carboriente - descubrió un potencial de 400,000 toneladas de reserva de antracita en los municipios de Caricasi, Concepción, San José de Miranda y Cerrito (95% en este último municipio) y dentro del páramo del Almorzadero. La comunidad de Cerrito ha usado diversas estrategias para defender el territorio y el modo de vida campesino, incluyendo cabildos abiertos, asambleas, movilizaciones, la realización de foros nacionales y conferencias internacionales sobre páramos, la participación en las discusiones del esquema de ordenamiento territorial y la confrontación verbal directa con la guerrilla y los paramilitares que en diferentes momentos llegaron a la zona insistiendo en la conveniencia de realizar la explotación de la mina (Sandoval, 2013). Entre sus logros se cuentan que Carboriente se retirara de la región en 1991 y que el municipio expidiera una resolución que ordenó suspender la explotación de las minas a la empresa Minalbo que había llegado a la zona en 2004. Una de las más visibles conquistas se dio el 27 de agosto de 2010, cuando el Concejo Municipal de Cerrito aprobó por unanimidad la Iniciativa Popular Normativa presentada por la Comisión de Defensa del Páramo del Almorzadero, con la cual se excluye la minería en los páramos, por considerarlos un "ecosistema frágil y esencial para el ciclo del agua [que] debe gozar de especial protección por parte del Estado y se destinará prioritariamente a garantizar el funcionamiento de dicho ciclo, sin vulnerar los derechos de las comunidades que tradicionalmente los habitan, procurando modelos de uso sustentable. Se garantizará además el valor cultural del agua como elemento sagrado en la cosmovisión de los grupos étnicos".

La articulación de la iniciativa popular normativa con otros instrumentos de movilización social que abarcaron un territorio mucho mayor que el del municipio de Cerrito, incluyendo los páramos vecinos de Berlín y Santurban, es quizás uno de los factores por los que el uso de la iniciativa popular normativa determinó que otros municipios, como Chitagá, que también tienen jurisdicción sobre el páramo El Almorzadero, si bien no recorrieron el camino de la iniciativa normativa, sí expidieron acuerdos municipales para proteger sus fuentes de agua (MOE, 2012); y es posible que tal iniciativa haya tenido una incidencia en la activación de la consulta popular en los departamentos de Santander y Norte de Santander.

Para la MOE, lo especial de este caso es que la iniciativa popular normativa se concibió a través de otro mecanismo de participación, un cabildo abierto, en el cual diversos sectores sociales con la anuencia del Concejo municipal, la alcaldía y la autoridad ambiental decidieron proteger el páramo mediante un proyecto que en lugar de ser expedido directamente por el Concejo, primero sería divulgado y consensuado con la comunidad a través de una iniciativa normativa. Si la iniciativa recibía el apoyo de la comunidad, definitivamente se convertiría en acuerdo municipal (MOE, 2012: 59). De esta manera, la iniciativa popular se conecta con otros dos mecanismos de participación ciudadana, logrando una sinergia importante en los territorios.

2.2 Cabildo abierto

Es la figura de participación política más antigua de América Latina, aunque en sus orígenes era un mecanismo decisorio. Este mecanismo consiste en la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad (Ley 134 de 1994, Art. 9). En la ley colombiana el cabildo abierto es un instrumento para que la comunidad exponga un asunto que le preocupa y las autoridades estén en la obligación de responder aunque sin tomar decisiones. Para convocar a un cabildo abierto el cinco por mil del censo electoral del lugar presenta ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto (Art. 87). La entidad gubernamental simplemente debe responder a las inquietudes planteadas en el cabildo a más tardar una semana después mediante una audiencia pública. La Corte Constitucional encontró constitucional la caracterización que la Ley 134 hizo de los cabildos abiertos, sin embargo, los magistrados Cifuentes, Gaviria y Naranjo hicieron un salvamento de voto lamentándose de que el cabildo abierto perdiera su poder decisorio y quedara confundido con otra figura ya existente, el derecho de petición (Sentencia C-180 de 1994). El derecho de petición es un mecanismo que "propende por la interacción eficaz entre los particulares y las entidades públicas o privadas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos" (Corte Constitucional, Sentencia T-172 de 2013) y sólo se diferencia del Cabildo Abierto en que se concreta en un intercambio de escritos, mientras que éste se escenifica en una audiencia pública. Aún así, los cabildos son muy usados en las localidades para

discutir temas ambientales y han sido los que han gestado otros mecanismos como las iniciativas populares. .

La comunidad de Cerrito convocó un cabildo abierto con la llegada de Carboriente al municipio para discutir los efectos de la minería. Entre 1995 y 2004 se hicieron dos cabildos abiertos más y dos foros de páramos en los que se difundieron los impactos de la minería en el páramo y las alternativas económicas de la comunidad paramuna alrededor de la agroecología, el manejo comunitario del agua, el mercado campesino y la conservación de los ecosistemas. En uno de esos foros nació la Comisión de Protección del páramo del Almorzadero que integra los sectores sociales del municipio: campesinos, transportadores, comerciantes, ambientalistas, jóvenes, mujeres, estudiantes, varios personeros municipales, la fuerza pública, y el obispo. El último cabildo abierto se hizo en 2006 cuando la empresa Minalmo inició actividades mineras en el páramo.

Los cabildos abiertos han jugado un rol esencial en los procesos deliberativos en la región de los Santanderes, pues, de acuerdo con sus líderes, han sido un espacio de participación que ha permitido afianzar los vínculos de las comunidades con los problemas de sus territorios, ya que al hacerlas partícipes de una decisión de carácter normativo, las obliga a tomar posturas, hecho que contribuye a la formación política de los ciudadanos (MOE, 2012).

2.3 Consultas

De las tres modalidades de consulta: plebiscito, referendo y consultas populares, sólo las dos últimas se han usado con propósitos de democratización ambiental. La diferencia entre el referendo y las consultas populares es que con el referendo el pueblo, en los niveles nacional, departamental, municipal y local, aprueba o rechaza un proyecto de norma jurídica, o deroga una que ya esté vigente; mientras que con la consulta popular el pueblo se pronuncia ante una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, propuesta por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso.

2.3.1 Referendo

Hasta el año 2012 se habían registrado 18 iniciativas de referendo, de las cuales 13 habían sido de origen ciudadano, pero ninguna había prosperado (MOE; 2012), condición que se mantiene hasta el presente. De estas 13 iniciativas ciudadanas, ocho no lograron conseguir suficientes firmas para lograr convocar a la votación; tres lograron conseguir las firmas para convocar a votaciones pero fueron descalificadas por el congreso; y dos fueron aprobadas por el congreso pero no encontraron viabilidad en la corte constitucional. Entre las que fueron descalificadas por el congreso se encuentra el referendo por el agua, propuesto y considerado entre 2007 y 2010.

Esta iniciativa proponía incorporar cinco puntos a la constitución: la responsabilidad del estado en la protección del agua y los ecosistemas que sostienen su ciclo, la declaración del

agua como derecho humano fundamental, el respeto por el valor cultural del agua para grupos étnicos, la provisión de un mínimo vital gratuito, y la provisión de los servicios de acueductos y alcantarillado de manera directa e indelegable por el estado o por comunidades organizadas. Diversas causas se han señalado como responsables del fracaso del la iniciativa en su paso por el congreso. Una de ellas es la diversidad de temas abordados, algunos de los cuales ya estaban incorporados en las leyes colombianas y que han sido defendidos activamente por la corte constitucional desde la década de los 1990s, como la protección de ecosistemas y el derecho a un ambiente sano. Otra es que la potencial incorporación expresa del derecho humano al agua y a un mínimo vital gratuito generó temor entre los congresistas de una avalancha de acciones de tutela provenientes de comunidades marginadas sin acceso a sistemas de agua potable que el estado, sin la capacidad técnica ni económica, bajo los nuevos lineamientos se vería en la obligación de proveer (Perera, 2014). Hubo también una fuerte oposición gremial a la propuesta de que los servicios fueran solo proveídos por el estado o comunidades organizadas y a la protección de ecosistemas estratégicos. Si bien estas causas ayudan a entender la reticencia del congreso a pasar el texto propuesto, la frustración de las organizaciones sociales fue enorme, pues fue un proceso largo e intenso repentinamente truncado. Efectivamente, la campaña para promover el referendo por el agua se había iniciado en febrero de 2007, y había finalizado en Septiembre de 2008 y había implicado superar la etapa de validación de la propuesta que requiere la obtención de firmas de apoyo correspondientes al 5 por mil del censo electoral que fue superado en un 65%, y la etapa de solicitud de la conformación del comité promotor, que requiere el 5 por ciento del mismo censo y que fue superado en un 45% con mas de dos millones de firmas aceptadas (Urrea y Cárdenas, 2011). Una vez que el referendo pasó al debate en el congreso, sus componentes fueron modificados o eliminados, tergiversando completamente la intención del texto original. La versión modificada del referendo fue aprobada por la comisión primera de la cámara de representantes en abril de 2009, ante lo cual el comité impulsor del referendo presentó una apelación, que fue respaldada por la plenaria de la cámara, volviendo el referendo a su versión original. Ésta fue enviada a la comisión quinta de la cámara para nuevo debate en noviembre de 2009, y refrendada por 25.000 firmas del movimiento por el agua que exigían el respeto por la iniciativa. El 18 de mayo de 2010 se presentó la propuesta original a la plenaria de la cámara para que se decidiera la convocatoria del referendo. La propuesta tuvo 70 votos a favor y 13 en contra, no alcanzando la mayoría calificada de la mitad más uno del total de miembros de la cámara (167 representantes) (Urrea y Cárdenas, 2011). De esta manera se interrumpió bruscamente un proceso de más de dos años, que había sido quizás la iniciativa popular de mayor movilización social en el país.

A pesar del fracaso del referendo, el proceso participativo tuvo efectos insospechados. La recolección de firmas de apoyo para convocar al referendo se hizo mediante la creación de espacios de diálogo para discutir la propuesta del articulado que promovía el comité. Los foros, conversatorios, talleres, marchas, conciertos, festivales del agua y declaraciones de ríos, li-

derados por los comités que atraían la participación de alcaldes, campesinos, estudiantes, indígenas y comerciantes, abrieron lo que Dryzek llama espacios públicos deliberativos que no ponen barreras a ninguna participación (2010). Esos espacios públicos despertaron, por un lado, la conciencia colectiva de las organizaciones comunitarias del agua, hasta el momento invisibilizadas por débiles instituciones estatales, incluidas las mismas leyes (Perera, 2014). Este es un efecto muy importante del referendo dado el potencial que tienen 12,000 organizaciones de base comunitaria con economías alternas, o al menos de naturaleza mixta (asociaciones de usuarios, cooperativas, empresas sin ánimo de lucro) o con diversos grados de incorporación a economías de mercado, de fortalecer un modelo alterno a la privatización y mercantilización del agua. Por otro lado, el texto del referendo como resultado de deliberaciones expresó la manera como se interpreta desde abajo el derecho humano al agua, incorporando su reconocimiento como bien público, los derechos de los ecosistemas, el valor cultural del agua para los grupos étnicos y la exclusión del agua de la economía capitalista.

2.3.2 Consultas populares

Conforme a la MOE, en Colombia se han impulsado dos consultas departamentales, 23 municipales y ninguna en el ámbito local ni nacional (2012: 140).

Las dos consultas populares departamentales

En 2011 un amplio sector que agrupaba campesinos, comerciantes, políticos, ambientalistas y estudiantes de Santander y Norte de Santander habían promovido la realización de dos consultas populares en defensa de los páramos Santurbán y Berlín. Estos paramos que representan cerca del 15% de los páramos del país, están localizados en 18 municipios de Santander y 12 de Norte de Santander, abastecen una población de más de 2 millones de habitantes en 72 municipios, incluyendo las áreas metropolitanas de Bucaramanga y Cúcuta, y son la base del sustento económico de toda la región del gran Santander (Roa-Avendaño y Rodríguez-Maldonado, 2011). Estos páramos se han convertido en objeto de disputa con una empresa canadiense que había logrado obtener títulos de explotación minera, la Eco Oro Minerals Corp., que sustituyó a la Grey Star. Esta empresa planea explotar una mina de oro en un proyecto denominado Angostura, en el que ya se han invertido más de 150 millones de dólares, parcialmente financiados por las corporaciones financieras internacionales. Antes de 2011 Grey Star planeaba una mina de oro a cielo abierto, pero después de las masivas manifestaciones sociales en contra de la minería en la zona, y de la negación de la licencia ambiental al proyecto Angostura en el páramo de Santurbán por parte de Ministerio de Ambiente (resolución 1015 de 2011), la misma empresa (con un nuevo nombre) planea cavar túneles para extraer las vetas de aproximadamente 2.7 millones equivalentes de onzas de oro (Eco Oro, 2015). Las preguntas que se plantearon para las consultas se incluyen en la tabla 7.

El control de constitucionalidad solo viabilizó la consulta para el Norte de Santander, planeada para el 30 de Octubre de 2011. Sin embargo se presentó una situación sin preceden-

te alguno frente al trámite de este mecanismo de participación ciudadana, a pesar de haberse cumplido con todos los requisitos establecidos en la Constitución y la ley: la Comisión Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil no adelantaron la consulta excusados en que para la época en que se dio viabilidad a la consulta ya se habían despachado los kits electorales para las elecciones locales y logísticamente era "imposible" organizar una sexta tarjeta electoral (MOE, 2012: 142).

La propuesta de realizar consultas populares en los Santanderes en el 2011 era la continuación de varios procesos que venían desarrollándose en la región alrededor de la protección del agua y los medios de vida campesinos (Roa-Avendaño y Rodríguez-Maldonado, 2011) y que tenían que ver con la activación de la iniciativa popular normativa en Cerrito, descrita arriba.

Las consultas municipales

Por otra parte, las 23 consultas municipales se concentraron en los sectores de seguridad y convivencia (10), medio ambiente (4), servicios públicos (3), empleo y desarrollo económico (2), y en otros como equipamiento municipal, educación, cultura y transporte (1). Las cuatro consultas relacionadas con temas ambientales y sus resultados se resumen en la tabla 1.

Tabla 1. Consultas populares realizadas entre 1991 y 2012 sobre temas ambientales

Año	Departamento - Municipio	Asunto	Resultado
1995	Magdalena - Santa Marta	Protección de la Sierra Nevada de Santa Marta	No se alcanzó el umbral
2001	Bogotá	Día sin carro	Se realizó y procedió
2001	Antioquia - Sopetrán	Relleno sanitario	Se realizó y procedió
2006	Cundinamarca - Nemocón	Relleno sanitario	Se realizó y procedió

Acorde a la ley, las consultas populares pueden ser solicitadas por los ciudadanos pero sólo pueden ser convocadas por autoridades gubernamentales (presidente, gobernador o alcalde) y necesitan de ciertos vistos buenos (senado, asamblea departamental, concejo municipal o junta administradora local). Una vez convocadas, requieren también el visto bueno de los tribunales contencioso administrativos o del senado para su control constitucional. Esta intermediación entre la solicitud popular y la convocatoria contribuye a la precariedad del instrumento y, como se verá más adelante, se ha usado para bloquear iniciativas, una vez que el instrumento ya fuera activado para la democracia ambiental.

De acuerdo con la ley estatutaria las consultas populares sólo pueden tratar asuntos en los que tenga jurisdicción la autoridad que la convocó o que sean de competencia de la corporación o del ente territorial al que por mandato popular se le presentó la solicitud (artículo

51 de la ley 134 y artículo 18 de la ley 1757). Este artículo ha sido usado para argumentar la falta de competencia de los municipios para decidir sobre asuntos relacionados con el subsuelo que constitucionalmente es definido como de dominio de la nación, ignorando que los asuntos que han sido puestos a consideración de los ciudadanos han sido el uso del suelo y las vocaciones culturales y económicas, que son competencia de los municipios y los departamentos.

Nemocón, anticipando el debate de la jurisdicción

El caso de la consulta sobre la construcción del basurero regional en el municipio de Nemocón (Cundinamarca) no se trata de un caso de una frontera extractiva, pero es importante por ser uno de los primeros ejercicios de la consulta popular para un tema ambiental y porque se ha usado para ejemplificar el debate sobre la jurisdicción de las consultas (Hillón, 2014). Los ciudadanos de Nemocón rechazaban el proyecto, por lo que el alcalde del lugar los convocó a una consulta popular que tenía dos preguntas: una sobre si se está de acuerdo con establecer un relleno sanitario regional (para más de 20 municipios) y otra sobre si se está de acuerdo con que Nemocón maneje sus residuos sólidos de manera independiente de otros municipios. El 94% dijo no al basurero y el 72% estuvo de acuerdo con un manejo independiente. A pesar de esto, y de la importancia hídrica, biológica y arqueológica de la zona demostrada por estudios previos (Rico, 2009), la autoridad ambiental regional concedió la licencia a la empresa Tecnoambientales. La comunidad interpuso una acción de tutela para que se les protegiera su derecho a la participación expresado en los resultados de la consulta popular. La Corte constitucional, en su sentencia T-123/09, reconoció el derecho fundamental que tenía la comunidad a participar en esta decisión, avaló la consulta popular que se había llevado a cabo y admitió el recurso de tutela como medio idóneo para proteger ese derecho. Al mismo tiempo, conminó al mecanismo a respetar su ámbito territorial, dejando abierto el debate (Hillón, 2014). Sin embargo, el proyecto del basurero regional no ha podido ser ejecutado porque ninguno de los campesinos de la zona ha querido conceder servidumbre ni vender lotes aledaños al lote propiedad de la empresa, que no tiene salidas a la carretera (Rico, 2009). Los vecinos del lote, amparados en la decisión colectiva de la consulta popular, han tenido argumentos para impedir la realización del proyecto, a pesar de la ambigüedad de la ley.

Piedras, primera consulta por el agua y el territorio

En 2013 se realizaron dos consultas populares que llevaron la participación ciudadana a temas relacionados con la protección del agua, los territorios y la preservación de economías y culturas locales, ante la llegada de proyectos extractivos de gran escala. El 28 de julio de 2013 el municipio de Piedras, Tolima, un municipio dedicado a la agricultura y la ganadería, desarrolló una consulta popular para proteger el municipio y el rio Opia de un distrito minero que sería una de las diez minas a cielo abierto más grandes del mundo, explotada por Anglo Gold Ashanti, la tercera empresa más grande del mundo en producción de oro (Rodríguez-

Franco, 2015). La roca parental en el municipio de Cajamarca, Tolima, ubicado en la cuenca alta del rio Coello, tiene un contenido de oro de entre 1 y 2 gramos de oro por tonelada de roca (oro diseminado) para estimados que oscilan entre 12.9 y 29.0 millones de onzas de oro en todo el territorio municipal. Se estima que el proyecto generaría 14 millones de toneladas de escombros al año. La empresa planeaba transportar la roca por medio de una banda transportadora desde el municipio de Cajamarca hasta Piedras, que por su topografía plana y cercanía al rio Opia, ofrecía condiciones ideales para construir las plantas de lixiviación y para ubicar las montañas de escombros. Anglo Gold Ashanti tiene un total de 159,730 hectáreas concesionadas en títulos mineros en 15 municipios del Tolima, 5 del Quindío y 1 del Valle (Colombia Solidarity Campaign, 2013). Las concesiones otorgadas en la cuenca mayor del río Coello, en contraste con el plan de ordenamiento de la cuenca, abarcan el 92% de las áreas destinadas para abastecimiento hídrico urbano (1400 has), el 76% de las áreas de abastecimiento hídrico rural (887 has), el 100% de las áreas de conservación faunística, el 63% de los bosques municipales (1518 has), 220 has de las reservas forestales de Cortolima y 154 has de reservas forestales del estado (Vera-Rodríguez, 2011). Por su parte la cuenca del río Opia no hace parte de la cuenca del Coello; el río Opia, de 64 km de longitud, desemboca directamente en el rio Magdalena y atraviesa un valle donde se concentra la producción de arroz y que es el hábitat de la única ostra de agua dulce que es altamente valorada localmente. Este río ya es objeto de conflicto debido a su sobre-asignación para uso agrícola (El Tiempo, 2012). La alianza entre campesinos, grandes productores de arroz del valle del rio Opia y las instituciones municipales (alcaldía y concejo municipal), con el apoyo de varios comités ambientales del Tolima, los estudiantes de la universidad del Tolima y asesores legales, activaron el mecanismo de consulta popular para preguntarle a la población del municipio de Piedras si estaba de acuerdo con permitir actividades mineras que pudieran afectar la salud de la población y el abastecimiento de agua para uso humano y la vocación productiva tradicional y agrícola del municipio.

Es importante destacar que en una mesa ambiental convocada por Cortolima el 22 de febrero del 2013, el presidente de Anglogold Ashanti, Rafael Herz, y el gerente de comunicaciones del proyecto La Colosa, Iván Malaver expresaron que dentro del público había presencia de guerrilleros. Al día siguiente más de 15 campesinos del sector de Anaime en Cajamarca presentaron ante la fiscalía una denuncia penal. En los meses de mayo y junio, Herz y Malaver respectivamente renunciaron a sus cargos, aduciendo nuevas oportunidades laborales.

Tauramena, apropiación de la consulta para la democratización ambiental

Cinco meses y medio después, el 15 de diciembre del 2013 en el municipio de Tauramena, Casanare, se realizó otra consulta popular como respuesta a los planes de la empresa Colombiana Ecopetrol de implementar el proyecto Odisea 3D de exploración sísmica en seis municipios de Casanare (Tauramena, Támara, Monterrey, Recetor, Aguazul y Chámeza) y uno de Boyacá (Páez), en una extensión de 40,000 ha (400 km^2), con una alta concentración en Tauramena con el 52% del área total del proyecto en ese municipio. La propuesta era realizar la

exploración en aproximadamente seis meses, con el empleo de 413 personas que vivirían en campamentos base y volantes dentro de la zona de exploración con la consecuente construcción y adecuación de viviendas y facilidades de alimentación, salud y disposición de desechos. Los puntos de perforación, cargue y detonación de material explosivo (Sismigel) estarían separados 40 metros entre sí y tendrían diámetros entre 10 y 15 cm y profundidades de máximo 10 metros (Corporinoquia, 2010b). La carga explosiva para sísmica 3D es de 5,000 gr por punto a diferencia de la sísmica 2D que usa cargas de 1,000 gramos a profundidades de 5 metros y distancias entre puntos de 200 metros o más. La licencia ambiental concedida por parte de Corporinoquia en 2009 describe la ubicación de 258 manantiales de las micro cuencas de 5 ríos tributarios del rio Cusiana y describe los riesgos del proyecto de contribuir a la inestabilidad del terreno, posibles deslizamientos, la aceleración de procesos erosivos, compactación del suelo y pérdida de la capa orgánica. La licencia también advierte sobre el predominio de áreas con pendientes superiores a 45 grados y las caracteriza como zonas de riesgo para la ejecución de cualquier programa sísmico (Corporinoquia, 2009). En 2010, Ecopetrol obtuvo concesiones de agua superficial por parte de Corporinoquia, sobre 31 fuentes superficiales en los municipios del proyecto, así como permisos para vertimientos en 35 puntos (predios) donde se ubicarían los campamentos volantes. Corporinoquia en la resolución de estas concesiones describe la variabilidad en los caudales de la parte alta del río Cusiana con flujos altos de 47 m^3/s en julio y bajos que pueden bajar a 0.9 m^3/s entre noviembre y abril. De acuerdo con la regulación establecida para el otorgamiento de las concesiones, la misma empresa provee los aforos de las 31 fuentes sobre las que solicita las concesiones. Los aforos que provee la empresa fueron tomados durante los meses de noviembre y diciembre de 2009 (temporada de lluvias). Por su parte Corporinoquia provee aforos para 7 de las fuentes tomados en febrero de 2010 (período de estiaje) con caudales entre 2% y 22% de los presentados por Ecopetrol para las mismas fuentes. Ambas fuentes de datos corresponden a un solo aforo realizado sobre cada corriente de agua, ignorando la altísima variabilidad natural en los caudales. Con base en estos datos, Corporinoquia determina que las concesiones no alterarán las condiciones hidrológicas de las fuentes, es decir que el caudal ecológico no se verá afectado en época de estiaje, garantizando la conservación del ecosistema y sin causar perjuicios a los usuarios aguas abajo (Corporinoquia, 2010a). En esta misma resolución, Corporinoquia advierte sobre la alta probabilidad de surgimiento de conflictos, particularmente en la época de estiaje donde los caudales son muy bajos, con un impacto directo sobre las actividades productivas y cotidianas de las comunidades del área de influencia directa del proyecto (Corporinoquia, 2010a) y, sin explicar esta contradicción, otorga la concesión sobre las aguas.

Sin desestimar el pobre manejo de las concesiones de agua para el proyecto exploratorio, la principal preocupación de la comunidad era el posible efecto que la sísmica tendría sobre las fuentes de agua. En el imaginario colectivo existía el antecedente del municipio de Yopal, capital de Casanare, donde en 1994 se había realizado exploración sísmica en la reserva forestal La Tablona donde se ubicaba la fuente de agua que colapsó en el año 2013 (Castaño

Valderrama, 2013), siendo en la actualidad un municipio sin agua que debe abastecerse por medio de carros cisternas.

Ya el concejo municipal de Tauramena había entablado una acción popular para excluir la actividad exploratoria de la zona de reserva forestal. Tal acción fue exitosa en primera instancia, pero resultó derrotada en la segunda, después de la impugnación de Ecopetrol. La zona de prospección sísmica coincidía con las áreas compradas por el municipio y por la autoridad ambiental Corporinoquia para la protección del nacimiento del río Caja, la principal fuente de agua del municipio (7,398 ha (adquiridas por el municipio) por un valor de 12.613 millones de pesos (4.8 millones de dólares de Estados Unidos) y 737 ha adquiridas por Corporinoquia) y con la zona de reserva forestal delimitada en el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT). Un estudio previo realizado por organizaciones ambientales locales había descrito la importancia de esta cuenca por su biodiversidad de flora y fauna (Usma Oviedo y Trujillo González, 2011). El comité por la Defensa del Agua de Tauramena presentó esta información a la comunidad de los municipios del bloque exploratorio y, con el apoyo de los geólogos de la oficina minero-energética del municipio1 y de un abogado de Tauramena (Luis Arturo Ramírez), propuso y preparó la realización de la consulta popular, que fue aprobada por el concejo municipal y el tribunal administrativo del Casanare y programada para el 15 de diciembre. El argumento para esta consulta era que ya se permitía la explotación petrolera en la mayor parte del municipio y que al menos las zonas de importancia para el abastecimiento de agua debían respetarse. El comité decidió no mostrarse en contra del desarrollo minero-energético, puesto que ya existe una gran dependencia de la explotación petrolera para el empleo local, pero hizo énfasis en la vocación económica tradicional del municipio alrededor de la cultura llanera, que es ganadera y agrícola.

La empresa emprendió una campaña contra la consulta, como respuesta a las actividades del comité. Por un lado, la empresa circuló el rumor de que tenían unos listados de las personas que iban a votar en la consulta y que corrían el riesgo de perder su trabajo. Por otro, anunció que había suspendido sus operaciones, dándole a entender a la gente que no iban a seguir haciendo la exploración sísmica. La gran mayoría de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC) de la zona estaban en contra de la consulta porque veían la sísmica como un generador de empleo e inversión, en una zona sin carreteras, escuelas ni servicios de salud para sus pobladores.

En este contexto, el 3 de diciembre de 2013, el representante a la cámara por el Casanare José Rodolfo Pérez, convenció a los alcaldes del bloque exploratorio de firmar un acuerdo, con el ministro de minas y energía como garante. En dicho acuerdo:

1 Esta oficina había sido fruto de una lucha ciudadana que había exigido que el municipio tuviera tanto una oficina minero-energética (por ser un municipio petrolero con la mayor parte de su territorio concesionado para la actividad petrolera) como una secretaría de medio ambiente.

> "…las partes reconocen la importancia de los mecanismos de participación ciudadana (los ciudadanos tienen todo el derecho de ejercer mediante los mecanismos que sean, la participación). Sin embargo consideran que el dialogo y la concertación son los instrumentos idóneos para el manejo de este tipo de situaciones. En virtud de ello acuerdan la suspensión del proyecto. Por esta razón, no se requeriría la realización de estas consultas que generan polarizaciones al interior de las comunidades y se evitarían los gastos en que se debe incurrir."

El anuncio de este acuerdo ante la comunidad Tauramenera fue recibido con estupor e indignación pues había sido firmado a espaldas de la comunidad y fue percibido como una estrategia para desmovilizar y paralizar el proceso de consulta sin verdaderas intenciones de suspender las actividades exploratiorias. La campaña por la consulta siguió su marcha y Ecopetrol convocó a una reunión en la sede de Ecopetrol en Bogotá (financiada por el Ministerio de Minas - MM) con el fin de convencer a la comunidad de la inconveniencia de la consulta. Esta reunión se realizó el 10 de diciembre (5 días antes de la fecha programada para la consulta) y asistieron 18 miembros de la comunidad llanera (incluyendo los 4 alcaldes de la zona de influencia, representantes del comité ambiental y el abogado Ramírez), el presidente de Ecopetrol, el ministro de minas, la ministra de medio ambiente, 15 abogados de los ministerios y 10 abogados de la empresa. Esta reunión duró desde las 4 pm hasta la medianoche. En ella, el gobierno presentó una serie de argumentos que no convencieron a los visitantes, quienes por el contrario sintieron que estaban siendo desgastados física y moralmente pues durante la larga e intensa reunión no tuvieron acceso a bebidas ni alimentación y después de finalizada la misma tuvieron que buscar alojamiento por su cuenta. La conclusión de esta reunión fue que al día siguiente el mismo grupo se desplazaría a Tauramena, para explicarle a la comunidad la inconveniencia de realizar la consulta popular. El comité organizó la reunión que se realizó el 11 de diciembre en el coliseo del pueblo, con la asistencia de alrededor de 1,000 personas. La comitiva del gobierno incluía al ministro de minas, la ministra de medio ambiente, la vice-ministra del interior (como vice-ministra de la participación), los cuatro alcaldes, el presidente de Ecopetrol y un diputado de la asamblea departamental del Casanare. En esta reunión todos los visitantes expusieron sus puntos de vista y la comunidad Tauramenera respondió a los argumentos presentados. La tabla 2 resume ese intercambio.

Ante los argumentos presentados, al final de la reunión el ministro de minas, uno de los más opuestos a la consulta, expresó su respaldo, y el alcalde de Tauramena anunció que la consulta se realizaría, tal como estaba planeado el domingo 15 de diciembre.

Tabla 2. Resumen del intercambio de opiniones sobre la consulta popular de Tauramena, entre el gobierno nacional y la comunidad, a 4 días de realizarse la consulta

Gobierno nacional y Ecopetrol	*Comunidad Tauramena*
No es necesario llegar a una medida extrema, que entendemos perfectamente, a la que ustedes han recurrido, a falta de este diálogo. La última carta que una comunidad se puede jugar es la de una consulta popular. (Ministro Minas)	Es extremista en este país utilizar los pocos medios que la democracia nos deja?
Si se vota la consulta popular por el NO, se está decidiendo en contra de la actividad petrolera, pero no se está protegiendo (la fuente de agua) mientras no haya una actuación legal por parte de las autoridades competentes, que así lo declaren. (Min Minas)	Si la consulta popular fuera tan de poca monta, y si fuera la consulta tan ineficaz y tan incompleta, por qué es precisamente una consulta popular lo que los tiene a ustedes aquí hoy por primera vez en la región, a 4 días de hacerse la consulta?
Si se llegara a dar la exploración sísmica, tendría que ser con la participación de la comunidad. (Presidente Ecopetrol)	La responsabilidad social empresarial que se ha visto aquí ha sido a punta de acciones populares o vías de hecho.
Reitero el compromiso de financiar un estudio hidrogeológico e hidrológico para determinar la verdadera importancia de la zona de recarga y la figura legal para protegerla a perpetuidad. Ese estudio no lo va a hacer solo Corporinoquia, el ministerio va a participar representando a las comunidades. No es la consulta el mecanismo, aunque respeto las diferencias de opinión. (MMA)	Nos prohíben las vías de hecho pero cuando escogemos un mecanismo como la consulta popular, tampoco nos respetan.
Este gobierno no está en contra de una consulta popular porque eso sería estar en contra de la constitución pero los invito a no correr el riesgo de que los resultados sean cuestionados por los jueces y la procuraduría. El ministerio del interior va a trabajar en reglamentar la ley 1551 (la que regula las competencias de los municipios) porque tiene muchos vacíos. (Vice Min Interior)	En el marco de las amenazas no podemos. Qué es lo que les preocupa con la consulta? Alcalde: el pueblo lo eligió y lo respaldamos. Hágale con verraquera. No le dé miedo. Usted tiene nuestro apoyo.

Los resultados de las consultas en Piedras y Tauramena se muestran en la Tabla 3. Tanto en la consulta de Piedras como en la de Tauramena se superó el umbral de participación establecido para la validez de las consultas (un tercio de la población registrada para votar) y la opinión ciudadana fue casi unánime a favor de la protección de los territorios.

Tabla 3. Resultados de las consultas populares en Piedras y Tauramena

	# votantes (% participación)	*% contra el proyecto*	*% a favor*	*Anulados o en blanco*
Piedras	2,995 (59%)	99%	0.8%	0.2%
Tauramena	4,610 (34%)	96%	3%	1%

A pesar de estos resultados, que fueron avalados por las registradurías locales en las fechas en las que se realizaron las consultas mediante comunicados oficiales, aparecieron por varios meses en la página web de la registraduría nacional como consultas que no procedieron.

A partir de estas consultas, varios municipios iniciaron procesos para realizar consultas similares y se empezó a evidenciar un pulso legal entre las comunidades y el estado por las

consultas populares. Ante la posibilidad de una avalancha de consultas, y después del fracaso de la táctica disuasoria en Tauramena, el gobierno central empezó a emplear otras tácticas mucho más efectivas. La consulta de Monterrey, cuyo territorio es parte del mismo bloque exploratorio de sísmica Odisea 3D, estaba autorizada para realizarse el 27 de abril del 2014. Ecopetrol interpuso una acción de tutela argumentando que el municipio estaba violando el derecho al trabajo, al pretender impedir la realización de la sísmica, y que se estaba violando el derecho a la defensa porque debió haber sido invitado a discutir la pregunta. El Concejo de Estado[2] le dio la razón fallando la tutela a su favor, a pesar de que el derecho al trabajo no está en cabeza de las empresas sino de los trabajadores; y a pesar de que el municipio no está obligado a invitar a discutir una pregunta que ha formulado a los ciudadanos. Dados los débiles argumentos de la decisión, ésta fue impugnada por abogados de Dejustica, y a la fecha no se ha fallado. En ese mismo mes, la Procuraduría[3] provincial de Ibagué, anunció el inicio de una investigación preliminar en contra del alcalde de Piedras y de los miembros de concejo por haberse extralimitado en sus funciones. Este procedimiento se basaría en el argumento que las decisiones relacionadas con el subsuelo no son de la competencia de los municipios, pues el subsuelo, como lo establece la constitución, le pertenece a la nación.

El alcalde de Piedras reaccionó inmediatamente manifestando ser perseguido por adoptar las decisiones del pueblo que lo había elegido, varios cientos de personas salieron a marchar para exigir el respeto por los mecanismos de participación democrática, y la amenaza fue calificada como una acción arbitraria e ilegal de matoneo ambiental (El Espectador, 2014).

Decretos, talanqueras a las consultas

Las consultas de Piedras y Tauramena fueron realizadas a pesar de la existencia del decreto 934 de 2013, que había sido expedido por el Ministerio de Minas y Energía (MME) en mayo de 2013. Este decreto le prohibía a los concejos municipales y a las asambleas distritales excluir la minería de sus territorios, argumentando que el tema es de la competencia exclusiva de los MME y MMA y que no hace parte del ordenamiento territorial. El decreto fue suspendido el 3 de Septiembre del 2014, después de una demanda de la Contraloría General[4] que fue resuelta por el Concejo de Estado al establecer que el decreto violaba la autonomía territorial y desconocía los principios de concurrencia y coordinación que deben inspirar la repartición de competencias entre los entes territoriales y las entidades del nivel nacional.

Ante el fracaso del decreto 934 del 2013, el 23 de diciembre de 2014 el MME emitió sigilosamente un decreto que dice tener por objetivo "definir los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en

2 Tribunal de lo contencioso administrativo y órgano consultivo del gobierno, una de cuyas funciones es conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la corte constitucional.

3 Entidad que representa a los ciudadanos frente al estado vigilando el desempeño de funcionarios públicos.

4 Máximo órgano de control fiscal del estado, que procura el buen uso de los recursos y bienes públicos.

especial las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera". Sin embargo este decreto, que aplica sobre las concesiones mineras en trámite y las posteriores a la vigencia del mismo, establece que los municipios deben solicitar al MME, medidas de protección del ambiente en especial de las cuencas hídricas, el desarrollo económico y la salud de la población, frente a los posibles impactos de la minería. Además establece que las solicitudes de protección deben ir acompañadas de estudios técnicos que analicen los efectos ambientales, económicos, culturales y sociales derivados de las actividades mineras, y que estos estudios deben ser financiados por los municipios. El ministerio concedía un plazo de 90 días desde la fecha de emisión del decreto para que los municipios realizaran su primera solicitud, y se reservaba el poder de pedir conceptos sobre las medidas de protección solicitadas a entidades pertinentes y a las empresas que tuvieran interés en el área, o al gremio minero, respecto de la conveniencia de los proyectos a realizarse. El intercambio que se dio entre, por un lado, Cesar Rodríguez Garavito, como abogado de Dejusticia y Carlos Lozano, asesor de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y, por el otro, el ministro de Medio Ambiente (MMA), Gabriel Vallejo y el ministro de minas Amílcar Acosta (MME), se resume en la Tabla 4.

Tabla 4. Intercambio entre abogados sobre el decreto 2691 de 2014 del MME

Gobierno nacional	*Dejusticia y AIDA*
Concejos municipales sólo pueden "solicitar" medidas a Minminas, que puede o no aceptarlas, aun cuando sean necesarias para proteger el ambiente, el agua o la salud (Dejusticia)	Lo cual contraría la orden de la Corte de darles a las autoridades locales participación "activa y eficaz" en estas decisiones, como lo exigen las normas constitucionales sobre la autonomía territorial y la competencia de los municipios para regular el uso del suelo. Olvidada queda también una decisión reciente del Consejo de Estado, que suspendió otro decreto del Gobierno (el 934 de 2013), justamente por haber limitado indebidamente la facultad de los municipios de restringir, incluso excluir, la minería de sus territorios. (Dejusticia)
La Corte dice que son los municipios los que deben hacer los estudios. De otra forma es inviable, porque como Ministerio no estamos autorizados a destinar recursos para ello (MME)	Si el Minambiente no tiene la información ni la capacidad para hacer los complejos estudios geológicos, hidrológicos, de salud pública, etc., que son necesarios para precisar los impactos de una mina de oro o carbón, ¿cómo se espera que los tengan los municipios? (Dejusticia)
Lo que decimos es que las empresas nos den su opinión, pero no que establezcan medidas. No es nada diferente a lo que se hace en las consultas populares. (MMA)	Causa malestar que el Minminas podrá consultar a las empresas respecto a la conveniencia de los proyectos que pretenden desarrollarse. (AIDA)
Se trata de socializar el proyecto con la comunidad (MME)	Esa interpretación no es cierta. En el texto lo dice muy claro: el Ministerio va a consultar a las compañías. Es darles un poder enorme. Es como permitirle regular a quien debe ser regulado (CL)
	Lo grave es que se le está dando el mismo peso a una empresa que a un municipio, cuando estos tienen poder constitucional y representan a una ciudadanía (Dejusticia)

Gobierno nacional	*Dejusticia y AIDA*
No hay ninguna posibilidad de que esta cartera pierda autonomía. Las competencias de autoridades locales, de las corporaciones autónomas o nacionales, no se alteran. Es un procedimiento para establecer medidas de protección adicionales (MMA)	Si quedara alguna duda sobre quién manda y cuáles son las prioridades, los artículos finales del decreto las despejan. El Minminas puede rechazar las solicitudes alegando asuntos formales, o denegarlas invocando "el fortalecimiento económico y social del país" o el "aprovechamiento eficiente" de los recursos naturales, sin la inconveniente participación de un Minambiente autónomo. (Dejusticia)
	El decreto borra de un solo tajo el sistema legal ambiental y le da al ministro de minas entera potestad para acoger o no las solicitudes respetuosas que le presenten los municipios. Se está pasando de un deber de acordar con los municipios las medidas de protección por un proyecto minero, a convertir a los concejos en peticionarios, como si no tuvieran un mandato de protección ambiental y de regulación del suelo. Y deja al Minambiente como simple ejecutor de la decisión, reiterando que, a falta de fusión formal, esta cartera se ha convertido en un apéndice de la de Minas. (Dejusticia)

Fuente: El Espectador, Enero 14, 2015 y Cesar Rodríguez-Garavito, 2015.

El 2 de Julio de 2015, el consejo de estado suspendió temporalmente el decreto argumentando que éste limitaba los derechos que la Constitución le otorga a las entidades territoriales para decidir sobre el uso del suelo que se encuentra bajo su jurisdicción. En el presente, continúan avanzando los procesos de acción de nulidad de estos dos decretos ante la misma entidad, para definir permanentemente su (in)constitucionalidad.

Cajamarca, resistiendo la presión

Siguiendo el liderazgo de Piedras, en Cajamarca, municipio donde la empresa Anglo Gold Ashanti planea operar la mina de oro descrita arriba, la comunidad, con el apoyo de varios comités ambientales de la región, abogados de Dejusticia y de varios senadores, venía debatiendo la realización de una consulta popular, mediante audiencias públicas: una en Octubre de 2014 y otra en Febrero de 2015. Cajamarca es la estrella hídrica del departamento con 161 nacimientos de agua, allí nace el segundo distrito de riego más grande de América Latina (más de 350 km de canales de riego), tiene el 79% de su territorio en una reserva forestal, y es conocida como "la despensa agrícola de Colombia". En la segunda audiencia pública, el concejo, con el fin de aclarar las dudas sobre la legalidad del mecanismo que habían sido planteadas previamente por diversos estamentos del estado, convocó nuevamente a los abogados de Dejusticia, pero esta vez en lugar de los senadores que apoyaban la consulta, abrió también el espacio al abogado Francisco Reyes, que se presentó como un abogado independiente. El resumen de esta audiencia se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. Intercambio de abogados en audiencia pública en Cajamarca, Febrero, 2015

Francisco Reyes, abogado independiente	*Dejusticia / Concejales*
Los concejales de Piedras tienen una investigación en curso en la procuraduría general de la nación.	La procuraduría es contradictoria y además puede tener un poder intimidatorio y lo vemos aquí ejercido pública y abiertamente. Pero no tiene potestad por encima de la constitución ni de la ley, y tiene quien la controle.
La constitución consagra en favor del estado una reserva expresa sobre los recursos naturales no renovables.	Mientras que a los alcaldes se les "prohíbe prohibir" la minería, al Gobierno Nacional le está "prohibido permitir" la exploración o explotación de recursos mineros sin la participación activa y eficaz de los municipios. Siendo la consulta una de las maneras de tener participación activa y eficaz.
Conforme a la constitución y la ley las decisiones de las consultas populares deben versar únicamente sobre asuntos de competencia de la entidad territorial y dentro de su jurisdicción.	Todos los impactos mencionados en la pregunta son competencia del municipio: el suelo, el aire, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación de la salud, afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio.
El desconocimiento de la jurisprudencia constitucional puede implicar incluso la responsabilidad penal de los servidores públicos, no solo de los jueces sino de las autoridades administrativas. En reciente fallo del Concejo de Estado se tutelaron los derechos fundamentales de Ecopetrol, vulnerados por una providencia del tribunal administrativo del Casanare, en el que de manera inconstitucional, se aprobaba el desarrollo de una consulta popular que tenía como propósito prohibir la minería vía acto administrativo seccional o local en su territorio.	No se puede citar una tutela para decir que los concejales podrían ser perseguidos porque esos no son los efectos de una tutela. Por último no es una decisión constitucional.
El subsuelo pertenece al estado nacional, porque es el estado el que debe conciliar esos elementos entre el ambiente, la economía y el progreso, y porque las decisiones sobre la minería trascienden su ámbito de jurisdicción y competencia.	Si se prohíbe a los municipios pronunciarse o restringir en sus territorios la minería, se está violando el principio constitucional de la autonomía territorial, que es el que le permite a los municipios gobernarse.
"…el alcalde municipal de manera contraria al ordenamiento constitucional y legal vigente, desconociendo conceptos de la procuraduría o de los citados ministerios, radicó ante esta corporación de origen popular, una solicitud de concepto encaminada a decidir sobre la conveniencia de una consulta para decidir sobre asuntos mineros, contrariando el ordenamiento constitucional y los precedentes jurisprudenciales".	Por qué no pueden dudar los alcaldes de los municipios? El pueblo soberano está pidiendo al alcalde que se haga la consulta. No es el alcalde. Es el pueblo. El alcalde tiene sus dudas que son válidas. Por eso se ha hecho el llamado a los expertos.

Días después de esta audiencia, el Concejo de Cajamarca decidió no convocar la consulta. En las elecciones locales anteriores se había presentado un cambio radical en la composición del concejo municipal. En el concejo anterior 8 de los 11 concejales representaban el sector campesino. A partir de 2011 el concejo tenía 9 miembros abiertamente a favor de la empresa minera. Esta transformación de las dinámicas políticas de Cajamarca hacen parte de procesos ampliamente descritos de expansión del neoliberalismo a nuevas fronteras extractivas (Durand y Martinot, 2012; Sawyer and Gómez, 2012). En estos procesos, las corporaciones transnacionales, en un contexto de asimetrías de poder, operan en relaciones multi-escalares con el estado, convirtiéndose en obstáculos a la democracia (Svampa, 2015). En este caso, la em-

presa AGA ha publicado su oposición a las consultas populares (AGA, 2014), en respuesta al informe sobre el proyecto en Colombia que hizo la organización británica Colombia Solidarity Campaign dirigido a los accionistas de la empresa, por estar inscrita en la bolsa de valores de Londres (CSC, 2014). La desestimación de los resultados de la consulta popular en Piedras y su abierta oposición a un instrumento democrático, sumadas a las cuestionables prácticas sociales de AGA en Cajamarca y otras zonas del país, han sido analizadas en el contexto más amplio de los crímenes estado-corporativos y los discursos de responsabilidad social corporativa (Ebus, 2014). Es también un dato interesante que meses después de la audiencia pública, se publicara en medios nacionales las pruebas del plagio de la tesis doctoral del abogado Francisco Reyes (Revista Semana, 2016), quien dijo no representar los intereses de la empresa en la audiencia pública de febrero, pero que era un candidato para ser registrador nacional, última instancia desde la cual se pueden bloquear las consultas, tal como lo demostró el caso de Norte de Santander.

Este año 2016, con un nuevo concejo municipal y la continua movilización ciudadana, avanza la iniciativa de la consulta popular, que deberá ser evaluada por el concejo.

Otros municipios

Otros intentos de consulta popular a escala municipal han sido bloqueados por distintos medios. Por ejemplo, en el municipio de Pueblorrico la consulta popular ya había sido respaldada por el alcalde y el concejo municipal, para responder a la pregunta que aparece en la tabla 7. Pero en abril de 2015, el tribunal administrativo de Antioquia bloqueó la consulta con los argumentos que se resumen en la Tabla 6, junto con las reacciones de la comunidad.

Tabla 6. Argumentos del tribunal administrativo de Antioquia para bloquear la consulta en Pueblorrico y la reacción de la comunidad

Tribunal administrativo de Antioquia	*Comunidad de Pueblorrico*
Efectivamente la vida, el agua y el territorio como derechos sagrados, supremos, autónomos y colectivos, entran en la categoría de derechos fundamentales, pero como eso ya está incluido en la Constitución Política de Colombia, es el Estado quien debe asumir las garantías de su protección.	En Colombia se le está dando prioridad a los derechos económicos por encima de los derechos fundamentales; y cuáles son esos derechos fundamentales para nosotros: vida, agua y territorio.
Las Alcaldías y los Municipios no tienen la competencia para regular el tema minero energético en su territorio ya que para eso están las autoridades nacionales, del Estado Nación.	Cuando la actividad minera es declarada de utilidad pública y de interés social, nos está amenazando con la expropiación y con la transformación de nuestra vocación económica.

Fuente: CAJAR, 2015

A partir de este bloqueo, la comunidad ha empezado a ampliar los horizontes de la participación y a debatir el significado de la democracia participativa. La comunidad decidió no realizar una consulta autónoma para no limitar la participación a un voto en una urna. Se plantean ejercicios autónomos de legislación popular, como los mandatos populares, reco-

giendo experiencias de otros territorios, como el de la etnia Wayuú donde se asumen responsabilidades a partir de la construcción propia del territorio y se definen acuerdos políticos que determinen las relaciones entre sociedades y con la naturaleza. La comunidad reivindica el derecho a la participación a partir de la construcción de lenguajes y pensamientos propios, a partir de las identidades campesinas e indígenas, de las prácticas agrícolas y culturales. En un encuentro regional, al plantearse la definición de autonomía, la comunidad generó una matriz de plan de vida comunitario. Esta matriz define el horizonte político de las organizaciones para luchar por los planes de desarrollo y los esquemas de ordenamiento territorial. A partir de escenarios deliberativos, han surgido dos mandatos populares que han sido acogidos por el concejo municipal: la declaración de actores no gratos y la prohibición del uso de cianuro y mercurio. Estos mandatos populares han logrado mantener al margen a las empresas mineras que están presentes en el sur oeste de Antioquia.

En Pijao Quindío existen títulos mineros sobre más de 80% del territorio, de los cuales Anglogold Ashanti tiene 23 en contradicción con la visión propia del paisaje cafetero y de tener un plan de desarrollo enfocado hacia el turismo lento. En el año 2014 se realizó un cabildo abierto en el que se planteó la consulta popular que fue aprobada por el concejo municipal y rechazada por el tribunal administrativo del Quindío. Ante este rechazo la comunidad instauró una acción de tutela que fue fallada desfavorablemente dos veces por el concejo de estado y que, posteriormente, fue seleccionada por la Corte Constitucional, la cual aún no se ha pronunciado.

Por su parte, el Concejo Municipal de Ibagué, que se encuentra en el área de influencia del proyecto La Colosa, aprobó en febrero 2016 la consulta popular con la pregunta que aparece en la tabla 7. El tribunal administrativo aprobó la pregunta a finales de abril con una votación de 10 contra nueve magistrados y los medios locales anunciaron que el fallo sería hecho público el 2 de mayo. El fallo fue publicado 2 meses después el 28 de Julio 2016. Desde el anuncio de la aprobación, hubo una fuerte reacción de los opositores. Una de ellas fue buscar la anulación del fallo argumentando que uno de los magistrados del tribunal estaba impedido al tener a una hija trabajando para la alcaldía de Ibagué. Esta acusación fue rápidamente resuelta por Dejusticia, que aclaró las razones jurídicas por las que no existe impedimento (El Olfato, 2016a). La acusación contra el magistrado provino del procurador ambiental del Tolima, Ernesto Cardoso, quién también amenazó a los concejales de Ibagué con procesos disciplinarios y penales, con base en el argumento de que los asuntos mineros no son competencia de los municipios y defendió la minería como una actividad que promueve el desarrollo sostenible (El Olfato, 2016b). La consulta se realizará el 2 de Octubre 2016 y será la primera consulta popular realizada en una ciudad capital de departamento.

Tabla 7. Preguntas formuladas para las consultas populares

Consulta	*Pregunta*
Santander	¿Está de acuerdo en que los ecosistemas esenciales en el ciclo del agua en Santander se declaren bienes de utilidad pública e interés común para su protección?
Norte de Santander	¿Está de acuerdo con declarar legalmente como "Área protegida" todas las zonas productoras de agua definidas por la Autoridad Ambiental en el departamento Norte de Santander, antes de finalizar el año 2015?
Piedras	¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?
Tauramena	¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?
Cajamarca	¿Está usted de acuerdo con que en Cajamarca se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, aire, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación de la salud de la población o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio con motivo de proyectos mineros?
Pueblorrico	¿Está de acuerdo o no que en el Municipio de Pueblorrico, Antioquia, el derecho a la vida, al agua y al territorio sean declarados derechos sagrados, supremos, autónomos y colectivos que están por encima de cualquier proyecto minero energético, tratado comercial o industria extractiva?
Pijao	¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Pijao se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación a la salubridad de la población, o afectación de la vocación agropecuaria del municipio, con motivo de proyectos mineros?"
Ibagué	¿Está usted de acuerdo SI o NO que en el municipio de Ibagué se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio?

Las decisiones de la corte constitucional en apoyo a la democratización ambiental

En marzo de 2016 la Corte Constitucional se pronunció sobre la inconstitucionalidad del art. 37 del Código Minero que establecía que las autoridades territoriales estaban restringidas para prohibir la minería en sus territorios. En 2014, la Corte había declarado este artículo como constitucional, pero en el entendido de que la autorización de nuevas áreas mineras se

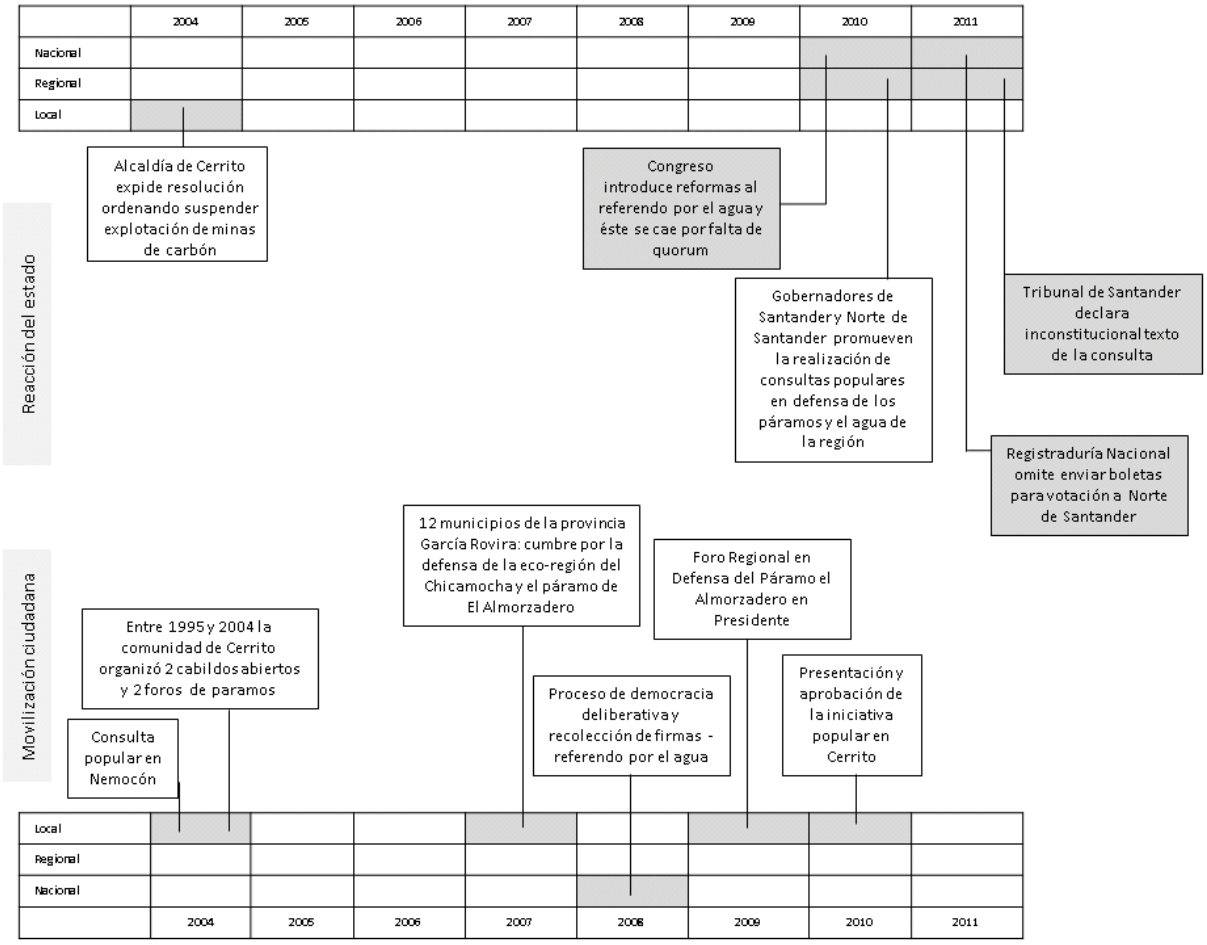
debía realizar de común acuerdo entre las autoridades nacionales y territoriales. Esta vez, el tribunal declaró la inconstitucionalidad del artículo frente a la acción pública de inconstitucionalidad presentada por estudiantes de derecho de la Universidad de Antioquia. Según los estudiantes, una efectiva interpretación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que regulan la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales no puede permitir que la declaración de utilidad pública e interés social de una industria como la minera, que ocasiona altos impactos, limite otros contenidos de la constitución, incluyendo principios rectores como la participación ciudadana, la autonomía territorial, los derechos fundamentales y el deber de la conservación del patrimonio natural y cultural de la nación. De acuerdo con esta interpretación, la idea de un ordenamiento territorial y de una organización político administrativa fundamentada en la participación es la de propiciar un entorno jurídico en el que la democracia y la autonomía son inseparables (Sánchez, 2016).

En junio del año 2016 la Corte Constitucional defendió nuevamente el derecho a la participación, esta vez en respuesta a una acción de tutela interpuesta por la ONG Tierra Digna para la protección del derecho a la consulta previa a minorías étnicas que estaba siendo violado con el establecimiento de áreas estratégicas mineras por el MME y la Agencia Nacional de Minería. A principios de este año, la corte también se había pronunciado a favor de la protección del derecho fundamental al agua, al declarar la inconstitucionalidad de las actividades mineras en zonas de páramo.

3 Dos olas de democratización ambiental

Los casos presentados en la sección anterior pueden organizarse en una cronología de la activación de los mecanismos de participación y las respuestas del estado. Dicha cronología puede verse en los cuadros 2 y 3, donde se hacen visibles dos momentos distintos en la lucha por la democratización: el primero, entre los años 2004 y 2011, es decir, entre el cabildo abierto de Cerrito en 2004 y las consultas regionales frustradas en los dos departamentos de Santander. El segundo, entre 2013 y el presente, se extiende entre la activación exitosa de las consultas populares en Piedras y Tauramena, con el posterior bloqueo de otras consultas por parte del gobierno central, las reacciones ambiguas de los gobiernos locales y los tribunales regionales, y el apoyo de la Corte Constitucional.

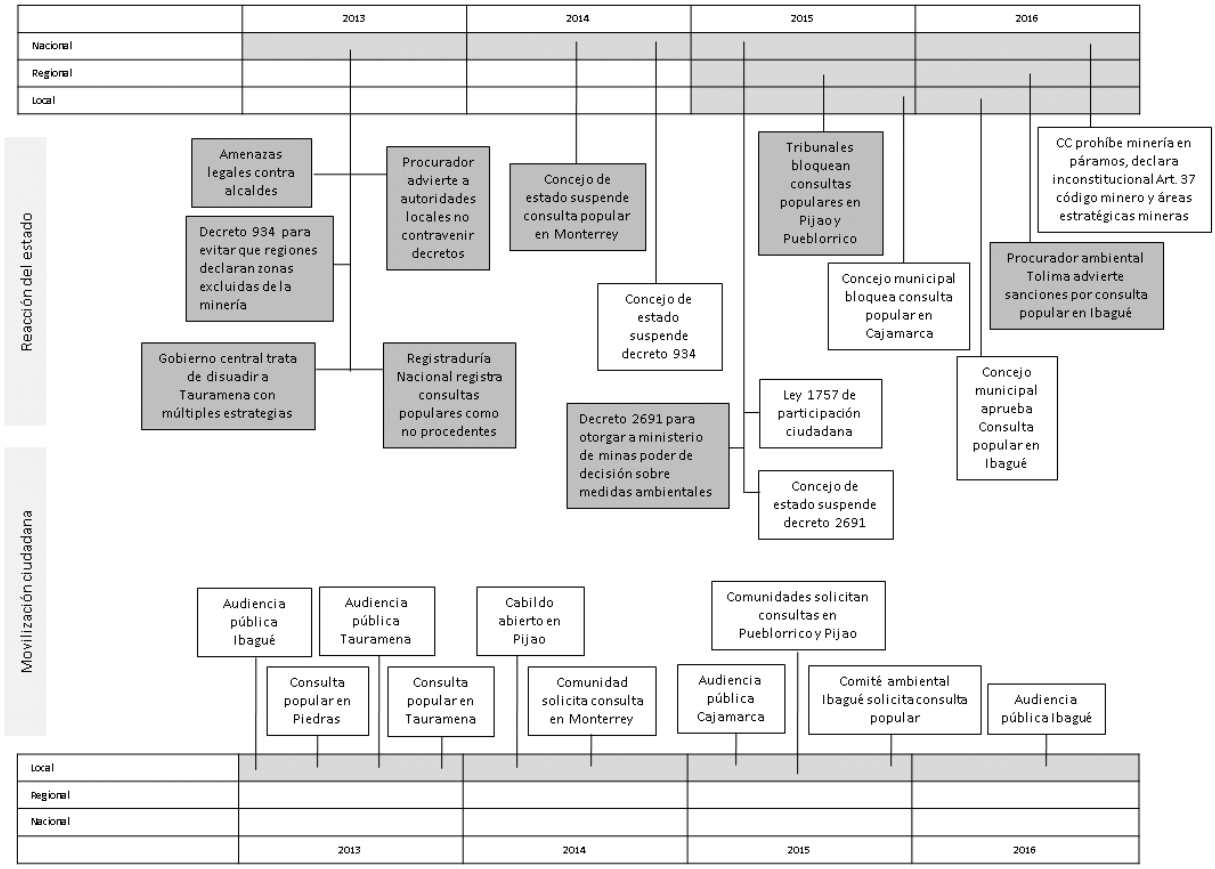
Cuadro 2. Primera ola de movilización ciudadana y reacción del estado



Áreas sombreadas representan bloqueos.

La primera ola de democratización ambiental tiene una larga genealogía de casi 20 años con la lucha en la provincia de García Rovira, donde la comunidad se ha opuesto a la extracción de carbón en el páramo El Almorzadero. Pero fue sólo en 2004 que como resultado de estas presiones, el gobierno local de Cerrito emitió una resolución ordenando la suspensión de las actividades mineras en su territorio (ver cuadro 2). La movilización social de campesinos y grupos ambientales en esta provincia en los primeros años fue localizada pero persistente, condujo a la única iniciativa popular normativa que haya sido aprobada en Colombia, e inspiró una movilización mucho mayor de la población de los departamentos de Santander (de los cuales la provincia García Rovira es parte) en 2009, que culminó en 2010, cuando los gobernadores de estos departamentos convocaron las consultas dirigida a proteger sus fuentes de agua. Este proceso fue paralelo a la movilización nacional para el referendo por el agua. Estos dos intentos más grandes de democratización ambiental – referendo e iniciativa popular normativa – fracasaron, como se ha descrito anteriormente, pero sin duda crearon una atmósfera propicia para nuevos intentos de profundización de la democracia.

Cuadro 3. Segunda ola de movilización ciudadana y reacción del estado



Áreas sombreadas representan bloqueos.

La segunda ola comenzó en 2013 con las consultas en Piedras y Tauramena y la abrumadora manifestación contra proyectos con potencial de afectar las fuentes de agua y los medios de vida campesinos. Estos dos movimientos de abajo hacia arriba generaron una reacción polivalente del gobierno nacional. Después de la consulta en Piedras, el gobierno nacional usó varias estrategias para prevenir la consulta en Tauramena y, después de que ésta se realizara, toda iniciativa popular ha generado una reacción de bloqueo desde diferentes escalas del gobierno (áreas sombreadas en el cuadro 3). Por cierto, no todas las reacciones del estado han tenido la intención de bloquear las consultas. Como puede verse en la , algunas decisiones han defendido la participación, como la del Consejo de Estado suspendiendo decretos que pretendían socavar la autonomía de los municipios para decidir sobre el uso de sus territorios (Decreto 934) o para participar de una manera justa e informada (Decreto 2691). La nueva Ley 1757 de 2015 a iniciativa del Ministerio del Interior está facilitando el uso de los mecanismos de participación al saltarse la aprobación de los concejos municipales si las comunidades recogen firmas de apoyo de 20% o más del electorado. Además, deben sumarse las decisiones de la Corte Constitucional que declaran a: 1) la inconstitucionalidad de la actividad minera en páramos; 2) la inconstitucionalidad de la creación de áreas estratégicas mine-

ras sin consultar a las comunidades; y 3) la defensa de la autonomía de las entidades territoriales para decidir sobre la conveniencia de la minería en sus territorios.

Las diferencias entre las dos olas de democratización consisten en que, en la segunda, las comunidades se han centrado en la consulta popular, mientras que la primera ola fue más variada en el uso de los mecanismos de participación. La primera ola de democratización planteó un interrogante sobre la escala de la participación en decisiones ambientales. Los fracasos de las consultas departamentales y el referendo con sus metas más ambiciosas, plantearon la posibilidad de enfocarse en problemas más locales. La segunda ola también ha visto un nuevo tipo de reacción por parte del estado, que usa amenazas por parte de los tribunales nacionales y regionales, pero que también ha visto la promoción de mecanismos de participación con la nueva ley, tres fallos de la Corte Constitucional y uno del Consejo de Estado en favor de la autonomía de las comunidades para tomar decisiones sobre sus territorios. Estas últimas decisiones, en particular, han llevado la democratización ambiental a otro nivel, porque con ellas se están protegiendo las fuentes de agua de las actividades extractivas y los principios de autonomía individual y colectiva a nivel local, como también se está cuestionando indirectamente el papel del sector extractivo como motor del desarrollo territorial. Las implicaciones de estos fallos son significativos en los territorios, ya que la participación ciudadana sobre el medio ambiente se considera un componente clave de la paz territorial. No es mera coincidencia que estos fallos hayan sido emitidos prácticamente al mismo tiempo en que las conversaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC avanzaban hacia un acuerdo sobre el fin del conflicto armado.

3.1 ¿Qué nos dicen los casos sobre la emergencia de la democratización ambiental?

Tomando los casos descritos de forma individual, daría la impresión de que la democratización ambiental es episódica y localizada. Por ejemplo, un análisis de las consultas populares por sí solas no permitiría ver las sinergias con otros instrumentos tales como las audiencias públicas, cabildos abiertos e iniciativas normativas precedentes. Sin embargo, el recorrido cronológico muestra reacciones en cadena entre las movilizaciones sociales y las acciones de las agencias del estado y, en su conjunto, muestran una aspiración social cada vez mayor hacia la democratización ambiental a partir de los movimientos locales en las fronteras extractivas que resuenan en las regiones e inspiran a otros movimientos locales y movilizaciones nacionales, como en el caso del referendo por el agua. Las activaciones individuales de los mecanismos democráticos de participación son, en efecto, episódicas, localizadas y sólo temporalmente exitosas. Pero también son recurrentes (Wolin, 1994), lo que nos lleva a observar si su repetición produce un efecto acumulativo o una masa crítica en las fronteras extractivas para desencadenar una reorientación económica.

Con base en estos casos, se identifican tres capas en los procesos de democratización ambiental: una primera capa donde los escenarios deliberativos / discursivos están creando sinergia con los mecanismos más formales de participación democrática; una segunda capa ca-

racterizada por la lucha por la justicia ambiental; y una tercera capa donde se manifiesta una aspiración radical para recuperar lo político y generar espacios para discutir alternativas al capitalismo.

El componente deliberativo / discursivo de la democratización ambiental puede ser visto tanto en la primera ola de democratización, cuando tuvieron lugar las audiencias públicas, foros de páramo y cumbres ambientales a escala local, regional y nacional (en torno al referendo por el agua) mucho antes de que pudieran tener un impacto sobre cambios institucionales, y en la segunda ola, cuando la recogida de firmas para cumplir con los requisitos legales de las consultas populares implicaron la amplia discusión de argumentos informados con los potenciales firmantes. Un buen ejemplo del poder del componente deliberativo/discursivo de la democratización ambiental es la audiencia pública en Tauramena sólo cuatro días antes de la fecha establecida para la consulta popular (Tabla 2). De cara a la inminente consulta, la deliberación se centró más en el argumento moral (justicia) de la consulta que en las ideas éticas de la decisión más conveniente, en este caso de la preservación de las fuentes de agua. Mason (1999, p 11), citando a Habermas, lo dice claramente: "el discurso moral adquiere una importancia primordial en la toma de decisiones democráticas a causa de su preocupación por la regulación imparcial de los conflictos, donde a los intereses de cada persona se les da la misma consideración". La inclusión y la imparcialidad de la práctica discursiva implica legitimidad, lo que explica el resultado de esta audiencia pública en la que después de horas de deliberaciones, las amenazas hechas por la vice-ministra del interior fueron expuestas como amenazas e inhabilitadas en la deliberación y, al final de la audiencia, al ministro de minas no le quedó más salida que aceptar públicamente la voluntad popular de llevar a cabo la consulta, después de haber sido el líder opositor. Otro aspecto de la teoría discursiva de la democracia que se ejemplifica en esta audiencia pública, así como en todos los demás casos en que los mecanismos de participación fueron activados por las comunidades, es que la racionalidad discursiva - por lo tanto, la legitimidad democrática – depende de la interacción entre las instituciones formales que aceptan como vinculantes la solicitudes colectivas de participación y una vibrante y autónoma esfera pública que radica en la comunicación entre las personas potencialmente afectadas (Habermas, 1996, pp 354-365). En resumen, es evidente que los mecanismos de democratización ambiental se han basado en gran medida en los discursos y escenarios de deliberación con el fin de convertirse en medios legítimos para la toma de decisiones.

En segundo lugar, la activación de los mecanismos de participación democrática expresa conflictos ambientales en las fronteras extractivas y la lucha por la justicia ambiental. Los tres aspectos de la justicia ambiental (distribución, reconocimiento y participación) han sido reclamados en los ejemplos presentados. Aspectos de distribución, en particular del agua (con reclamos diferenciados sobre el acceso a una cantidad suficiente y los impactos de las actividades extractivas sobre la calidad para las comunidades locales) han sido un reclamo común en los casos. Sin embargo, el acceso al agua reclamado por las comunidades es más que el ac-

ceso al agua de uso doméstico. Se reclama el derecho a mantener una relación diferente con el agua y los ríos, como fuentes de vida, identidad y pertenencia. Las demandas por el reconocimiento de visiones alternativas de las relaciones sociedad-naturaleza son explícitamente expuestas por las comunidades campesinas que rechazan los modelos de desarrollo basados en las industrias extractivas y están implícitos en el hecho de que es a partir de las fronteras extractivas que se activan los mecanismos. Los discursos sobre el agua, especialmente en torno al derecho al agua, vinculado a su vez al derecho a un medio ambiente sano, proporcionan una base filosófica para las luchas. El reconocimiento y el desafío a que el agua fluya hacia el poder (Boelens et al., 2011) es evidente en las movilizaciones sociales en las fronteras extractivas que confluyen alrededor de la defensa del agua, los ríos, lagos, quebradas, acuíferos, nacimientos. Es común ver consignas expresando que "el agua vale más que el oro", "SÍ al agua, NO al petróleo", "defender el agua y el derecho a la vida", y los promotores de movilizaciones son casi invariablemente comités locales de agua, y organizaciones comunitarias del agua, con la capacidad de movilizar esos discursos.

La tercera capa de razones que explican la democratización ambiental es la aspiración radical de la sociedad para recuperar el espacio de lo político (Swyngedouw, 2009) y ofrecer alternativas al capitalismo. Las dos últimas resoluciones de la Corte Constitucional (defendiendo la participación territorial en relación con las actividades mineras) podrían interpretarse como el esfuerzo de poner freno al modelo económico neoliberal representado en la llamada "locomotora minera", es decir, en un plan de desarrollo basado en actividades extractivas. Pero estas resoluciones, en la perspectiva cronológica que aquí se presenta, se pueden considerar como una respuesta de la Corte Constitucional a una aspiración de largos antecedentes de recuperar los espacios políticos de debate y toma de decisiones en las fronteras extractivas. Estos espacios políticos fueron abiertos por la constitución de 1991 y estaban siendo bloqueados. Desde esta perspectiva, hay una respuesta por parte de la Corte Constitucional a la aspiración de abajo hacia arriba de formar parte del debate político y la toma de decisiones. Además, las luchas campesinas en Colombia son tan antiguas como el país y la cultura campesina no es más débil después de años de guerra en su contra. Los campesinos se reconocen como víctimas de la guerra, pero también como los guardianes de la soberanía alimentaria nacional, los paisajes rurales, las abundantes fuentes de agua y las frágiles diversidades biológica y cultural. Hay un gran orgullo en los discursos campesinos en las audiencias públicas y una fuerte lucha por convertirse en un sector económico reconocido a través de un modelo de desarrollo alternativo que respete todos los elementos constitutivos de la vida que se encuentran en la naturaleza.

3.2 ¿Qué nos dicen los casos sobre las barreras a la democratización ambiental?

De manera similar a las explicaciones del surgimiento, las ideas que pueden contribuir a explicar los obstáculos a la democratización ambiental pueden ser interpretadas como tres capas de barreras. Una primera capa se encuentra en la des-democratización y despolitización

de los actores y discursos. Por ejemplo, el acuerdo que el gobierno nacional invitó a firmar con los alcaldes de la zona de influencia del proyecto Odisea 3D en el piedemonte llanero era una petición para evitar la polarización que causan las consultas populares en las comunidades. Este argumento paradójico tiene la intención de eliminar la disidencia al subvertir el valor de la participación democrática describiéndola como un instrumento de división y conflicto. Otras tácticas que juegan un papel en la despolitización de los actores tienen que ver con la interrupción abrupta de los procesos de democratización en los actos procesales sin que medie una explicación racional, que sólo pueden verse como la negación violenta de la democratización ambiental. Estas tácticas incluyen medidas coercitivas (amenaza de aplicación de la ley para castigar acciones presuntamente ilegales), acción legislativa (cambiar la ley para facilitar los procesos de toma de decisiones que no permiten la participación), acciones efectivas de bloqueo (como el no enviar los materiales para realizar las consultas), acciones preventivas (como el negociar un acuerdo con los alcaldes del bloque de sísmica en Casanare) y acciones de desdeño o negligencia (como la calificación de las consultas realizadas como no procedentes o la inasistencia a la votación del referendo por el agua). Se trata claramente de acciones en contra de expresiones legítimas de la voluntad de las comunidades.

La despolitización y las variadas formas de violencia en el contexto de los conflictos ambientales son las dos caras de la misma moneda. La obstrucción injustificada de los mecanismos democráticos a través de dinámicas de poder representa una clara expresión de violencia en contra de la autonomía de las comunidades y los ciudadanos de participar de manera efectiva en las decisiones que tienen un impacto directo en sus vidas. Estas tácticas se explican, al menos parcialmente, con la teoría de la violencia estructural (Galtung, 1969), ya que estas acciones de bloqueo a la participación democrática no tienen consecuencias legales. La manifestación máxima de la condición post-democrática es el asesinato de actores politizados, un problema que es cada vez peor, siendo 2015 el peor año en homicidios de defensores del medio ambiente y la tierra. Colombia ocupa el tercer lugar dentro de los países con el mayor número de asesinatos de activistas ambientales, después de Brasil y Filipinas (Global Witness, 2016). La despolitización es sólo una manifestación de capas más profundas de los conflictos, pero su omnipresencia y expresión multifacética son argumentos para observarla de cerca, ya que la politización del bien privado, así como la repolitización del bien público son dos principales requisitos de la democracia ambiental (Eckersley, 2004).

La segunda capa de barreras se encuentra en la cooptación por parte de la democracia liberal de los intentos de expandirse a la democracia económica. Como se describe en la introducción, los mismos movimientos sociales que lucharon por la profundización de la democracia e incluyeron una amplia gama de mecanismos de participación en la constitución de 1991, fueron dispersados rápidamente después de la asamblea constituyente. Sin una fuerza activa para defender los derechos adquiridos en la constitución, las luchas por la justicia y la inclusión se desplazaron del campo político al campo judicial (Uprimny y Villegas, 2004; Cepeda, 2005). En el ámbito local, y durante la lucha por activar los mecanismos de participa-

ción democrática, la cooptación ha sido especialmente visible en los intentos del gobierno y las empresas para influir en los gobiernos locales que tienen un papel decisivo en el apoyo a las iniciativas. El caso del acuerdo firmado entre los alcaldes del bloque de exploración de petróleo cediendo a la presión ejercida por el Senado para detener la consulta en Tauramena, así como el cambio radical en la composición de los miembros del consejo de Cajamarca de ser mayoritariamente campesino a ser mayoritariamente pro-minero en las elecciones de 2011, revelan la debilidad de los instrumentos de la democracia participativa que dependen de la aprobación de los representantes elegidos. La mediación entre la demanda popular y los llamados a la participación contribuye a la precariedad del instrumento (Gargarella, 2012), y se ha utilizado para bloquear iniciativas. La democracia liberal es limitada, ya que la participación puede ser cooptada por la democracia representativa.

La capa más profunda de barreras es más sistémica, y consiste en la comprensión dual de la sociedad y la naturaleza, idea tan arraigada y generalizada que la mayoría de las veces es difícil de percibir y rara vez se utiliza en los discursos de resistencia. La larga resistencia de las comunidades campesinas y étnicas de entregar a bajo precio los recursos de las fronteras extractivas al capital se manifiesta en estos casos a través de instrumentos de participación democrática. Sin embargo, también refleja la tendencia del sistema capitalista de depender de un espacio exterior que le proporciona materiales, energía y sumideros extremadamente baratos. La diferencia actual es que las fronteras extractivas son las últimas fronteras. Como lo dice Moore, el capital tiene que empezar a pagar la factura de su acumulación incesante (Moore, 2014). Las fronteras extractivas son donde se expresa la crisis de la difusión de los patrones de producción y consumo del Norte global. El acceso exclusivo a los recursos, garantizado por contratos o a través de la violencia abierta, y la externalización de los costos socio-ecológicos han definido las fronteras extractivas, y han sido la condición sine qua non del *modo de vida imperial* (Brand y Wissen, 2013) de los países del Norte. Al llegar a las últimas fronteras de energía, materiales y sumideros baratos los proyectos extractivos se encuentran con comunidades que no tienen otro lugar a donde ir y que tienen visiones alternativas de las relaciones sociedad-naturaleza. La frontera como una manifestación del "espacio exterior" del sistema capitalista se hace explícita en los discursos del estado en los conflictos socio-ambientales. La propiedad del subsuelo es una de tales construcciones. Mediante la definición de los minerales y combustibles como recursos estratégicos para el beneficio de todos los ciudadanos, los estados-nación se reservan el papel de brokers (Urteaga-Crovetto, 2012) entre la sociedad y la naturaleza al decidir quién, dónde y cómo se transforman estos recursos. La propiedad del subsuelo, y su mercantilización, rara vez son cuestionadas por los movimientos sociales. Lo que se discute es la autonomía de los gobiernos locales y el derecho de los particulares y las comunidades afectadas por tales decisiones para tener una participación en la toma de decisiones. Hay otros discursos en las declaraciones de funcionarios públicos o representantes corporativos, como por ejemplo los discursos sobre el desarrollo sostenible, en los que se evidencia un entendimiento implícito de la naturaleza como algo que puede ser administrado, reparado o compensado a través del mismo sistema económico que la

destruye. Esta tercera capa de barreras no es fácil de alcanzar en escenarios deliberativos, pero por ser la barrera más arraigada y básica es la que los movimientos sociales que enfrentan las mayores dificultades han empezado a abordar, como en el caso de Pueblorrico.

4 Conclusiones

Este trabajo se ha centrado en las causas subyacentes del surgimiento y las barreras a la democratización ambiental, demostrando que se trata de un proceso ya en marcha en las fronteras extractivas y una oportunidad para repensar la autonomía territorial, la democracia y las alternativas al capitalismo. Los desarrollos recientes y la jurisprudencia de los tribunales superiores de Colombia muestran que la democratización ambiental se considera como un importante proceso para fortalecer la autonomía en decisiones trascendentales en la vida de los territorios y, aunque los instrumentos están lejos de ser perfectos, han permitido una amplia movilización de las comunidades marginadas que viven en las fronteras extractivas, donde se ha vivido el mayor impacto del conflicto armado colombiano.

El estado es ambiguo frente a la democratización ambiental pues alberga en sí mismo la contradicción entre los imperativos estatales liberales relacionados con su dependencia de las rentas de las fronteras extractivas, y su responsabilidad como garante de la constitución y los derechos ciudadanos y de los territorios. La ampliación del ámbito de la democracia a la naturaleza ha significado un cambio en el foco de atención, desde el modelo democrático liberal centrado en la persona y en la autonomía a la interpretación colectiva y radical de la democracia sobre la base de las relaciones. En otras palabras, y parafraseando a Wollin, la democratización ambiental se entiende como un modo de ser colectivo en relación con la naturaleza que está condicionado por experiencias amargas, condenado a tener éxito sólo temporalmente pero como una posibilidad permanente, siempre y cuando se mantenga vivo el espíritu de lo político.

Los discursos sobre el agua como bien común están llenos de significado. Estos discursos proporcionan una base sólida para la democratización ambiental, no sólo porque el agua es para la mayoría de actividades extractivas, la receptora o transportadora de los impactos socio-ambientales, sino porque el agua es la fuente de la vida en todos los niveles y por lo tanto un gran movilizador y unificador de todas las esferas sociales.

Las capas de tácticas, discursos y motivos detrás tanto del surgimiento como de las barreras a la democratización ambiental ilustran la dinámica de poder que determinará la transición hacia un paradigma alternativo de las relaciones naturaleza-sociedad. La democratización ambiental es la oportunidad de hacer esa transición de manera pacífica, inclusiva y justa.

Bibliografía

Anglo Gold Ashanti - AGA, 2014. *Resumen: nuestra posición. Informe de Colombia Solidarity Campaign "La Colosa, crónica de una muerte anunciada"*. Anglo Gold Ashanti, 19 p.

Bakker, K., 2002. *From State to market? Water mercantilization in Spain*. Environment and Planning A, 34, 767–790.

Bakker, K., 2007. The ''commons'' versus the ''commodity'': alter-globalization, antiprivatization and the human right to water in the global south. *Antipode* 39 (3), 430–455.

Bakker, K., 2010. *Privatizing water: Governance failure and the world's urban water crisis*. Ithaca: Cornell University Press.

Backstrand, K., Khan, J., Kronsell, A. y Lövbrand, E., 2010. *Environmental Politics and Deliberative Democracy: Examining the Promise of New Modes of Governance*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Boelens, R., 2014. Cultural politics and the hydrosocial cycle: Water, power and identity in the Andean highlands. *Geoforum*, 57, 234-247. doi:10.1016/j.geoforum.2013.02.008.

Boelens, R., Cremens, L. and Zwarteveen, M., 2011. Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social. Lima: IEP-PUCP: Justicia Hídrica.

Bonaiuti, M. 2012. Growth and democracy: Trade-offs and paradoxes. *Futures*, 44, 524–534.

Brand, U. y Wissen, M., 2013. Crisis and continuity of capitalist society-nature relationships: The imperial mode of living and the limits to environmental governance, *Review of International Political Economy*, 20, 4, 687-711, DOI: 10.1080/09692290.2012.691077.

Castaño-Valderrama, 2013. *Sismica. Impacto ambiental de la industria petrolera*. Censat, Bogotá.

Castoriadis, A., 2010. *Society Adrift – Interviews and Debates 1974–1997*. In: Escobar, E., Gondicas, M. y Vernay, P. (eds), Fordham University Press, New York.

Castree, N., 2008. *Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation*. Environment and Planning A, 40, 131-152.

Cepeda, M. J., 2005. Judicialization of politics in Colombia: The old and the new. In: Angell, A., Schjolden, L. y Sieder, R. (eds) *The judicialization of politics in Latin America*. Palgrave Macmillan, New York, pp. 67–104.

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo – CAJAR. 2015. *En Pueblorrico habrá consulta autónoma ante negativa de consulta popular*. Online: <www.colectivodeabogados.org/noticias/noticias-nacionales/article/en-pueblorrico-habra-consulta> (31/08/2015).

Colombia informa 2014. *Santander: así concluyó Foro de Derechos Humanos*. Online: <www.colombiainforma.info/politica/109-ddhh-conflicto-paz/1227-santander-asi-concluyo-foro-de-derechos-humanos> (31/08/2015).

Colombia Solidarity Campaign - CSC, London Mining Network, Redher and The Green Centre. 2013. *La Colosa: Una Muerte Anunciada: Informe Alternativo acerca del proyecto de minería de Oro de AngloGold Ashanti en Cajamarca*, Tolima, Colombia. London: MB Colombia Solidarity Campaign, 115 p.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. 1993. *Informe anual de la comisión interamericana de derechos humanos 1992-1993*. Informe no. 32/92 Caso 10.454 Colombia 25 de septiembre de 1992(*). Online: <www.cidh.oas.org/annualrep/92span/Colombia10.454.htm> (31/08/2015).

Corporinoquia. 2010a. *Resolución 200-41-10-0515 de 27 de Marzo, 2010. Por la cual se otorga permisos ambientales a la sociedad Ecopetrol S.A., para el desarrollo del programa sísmico Odisea 3D a ejecutarse en jurisdicción de los municipios de Tauramena*, Aguazul, Monterrey, Recetor y Chámeza en el departamento de Casanare.

Corporinoquia. 2010b. *Resolución 200-41-10-0845 de 9 de Abril, 2010. Por medio de la cual se modifica la Resolución 200-41-19-1126 de 2 de Octubre, 2009*.

Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia 035/16*. Online: <www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2004%20comunicado%2008%20de%20febrero%20de%202016.pdf> (16/06/2016).

Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia T-766/16.*

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-273-16. Online: <www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2022%20comunicado%2025%20de%20mayo%20de%202016.pdf> (13/06/2016).

De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. 2016. Introduction: Environment and Society in Contemporary Latin America. In: De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (eds.) *Environmental Governance in Latin America*. Palgrave Mcmillan, United Kingdom, pp. 1-25.

Dryzek, J. S. 1996. *Democracy in capitalist times: ideals, limits and struggles*. Oxford University Press, New York.

Dryzek, J. S. 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford University Press, New York.

Dryzek, J. S., Downs, D., Hernes, H.K. y Schlosberg, D. 2003. *Green States and Social Movements. Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*. Oxford University Press, Oxford. doi:10.1093/0199249024.001.0001

Durand, C., y Martinot, S. 2012. *Recreating Democracy in a Globalized State*. Clarity Press, Atlanta.

Ebus, B. 2014. *Digging deeper in El Dorado, Neutralizing the gap between CSR and practice: gold mining TNCs in Colombia*. PhD diss., University of Utrecht.

Eckersley, R. 2004. *The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty*, MIT Press, Cambridge.

Eco Oro. 2015. *Developing a multi-million ounce gold-silver deposit in Colombia*. Angostura. Online: <www.eco-oro.com/s/Angostura.asp> (31/08/2015).

EJATLAS, 2016. *Environmental Justice Atlas, World Map*. Online: <https://ejatlas.org/> (31/08/2015).

El Espectador. 2015. *Municipios, ¿sin posibilidad de decidir sobre minería?* Online: <www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/municipios-sin-posibilidad-de-decidir-sobre-mineria-articulo-537955> (31/08/2015).

El Espectador. 2014. *¿Me investigan por cumplir la ley?* Abril 11, 2014. Online: <www.elespectador.com/noticias/actualidad/me-investigan-cumplir-ley-articulo-486537> (31/08/2015).

El Olfato, 2016a. *Consulta minera: Dejusticia explica por qué el magistrado Belisario Beltrán no está impedido*. Online: <www.elolfato.com/consulta-minera-dejusticia-explica-por-que-el-magistrado-belisario-beltran-no-esta-impedido/> (05/07/2016).

El Olfato, 2016b. *Pregunta de la consulta popular minera no es democrática, dice Procurador Ambiental.* Febrero 23, 2016. Online: <www.elolfato.com/pregunta-de-la-consulta-popular-minera-no-es-democratica-dice-procurador-ambiental/> (05/07/2016).

El Tiempo, 2012. *Con represas, finqueros secan río productor de ostras en Tolima*. El Tiempo, Diciembre 12 de 2012. Online: <www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12452791> (07/07/2016).

Escobar, A., 1998. Whose knowledge, whose nature? Biodiversity, conservation, and the political ecology of social movements. *J. Polit. Ecol.* 5 (1), 53–82.

Escobar, A., 2010. Latin america at a crossroads: alternative modernizations, postliberalism, or postdevelopment? *Cult. Stud*. 24 (1), 1–65.

Escobar, A.,2015. Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminary Conversation. *Sustainability Science*, 10, 451–462.

Fraser, N., 1998. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation, in: *The Tanner Lectures on Human Values*, Vol. 19, University of Utah Press, Salt Lake City.

Fulmer, A.M. 2014. The Politics of a Strange Right: Consultation, Mining, and Indigenous Mobilization in Latin America. In: Andreopoulous, G. and Kabasakal Arat, Z. F. (eds) *The uses and misuses of human rights, a critical approach to advocacy*. Palgrave McMillan, New York, pp. 65-88.

Galtung, J., 1969. Violence, peace and peace research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.

Gargarella, R. 2012. Latin American constitutionalism then and now: promises and questions. In: Nolte, D. and Schilling-Vacaflor, A. (eds) *New constitutionalism in Latin America: promises and practices*. Ashgate, Farnham, pp. 143-160.

Global Witness, 2016. *On Dangerous Grounds. Report June 20, 2016*. Online: <https://www.globalwitness.org/en/reports/dangerous-ground/> (12/07/2016).

Habermas, J., 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, W. Rehg (trans.). MIT Press, Cambridge, MA.

Hillón, Y., 2014. La participación en conflictos socioambientales: la paradoja institucional colombiana. En: Eslava, A. (ed.) *Oro como fortuna: Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Universidad Eafit, Medellín, pp. 409-448.

Himley, M., 2008. Geographies of environmental governance: The nexus of nature and neoliberalism. *Geography Compass*, 2, 433–451.

Le Billon, P., 2015. Environmental conflict. In: Perreault, T., Bridge, G. and McCarthy, J. (eds) *The Routledge Handbook of Political Ecology*. Routledge, New York, pp. 598–608.

Martínez-Alier, J. y Walter, M., 2016. Social Metabolism and Conflicts over Extractivism. In: De Castro, F., Hogenboom, B. and Baud, M. (eds) *Environmental Governance in Latin America*. Palgrave Mcmillan, United Kingdom, pp. 58-85.

Mason, 1999. *Environmental Democracy: A contextual Approach*. Earthscan, New York.

McCarthy, J., y Prudham, S., 2004. Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, 35, 275–283.

Misión de Observación Electoral – MOE. 2012. *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia, 20 años de ilusiones*. Bogotá, 182 p. Online: <http://issuu.com/misionobservacion electoralmoe/docs/libro_mecanismos> (04/07/2016).

Moore, Jason W., 2014. *The Capitalocene, Part II: Abstract Social Nature and the Limits to Capital* (unpublished paper). Fernand Braudel Center, Binghamton University. Online: <www. jasonwmoore.com/uploads/The_Capitalocene___Part_II__June_2014.pdf> (04/07/2016).

Muradian, R., Walter, M. and Martinez-Alier, J., 2012. Hegemonic transitions and global shifts in social metabolism: Implications for resource-rich countries. Introduction to the special section. *Global Environmental Change*, 22, 559–567.

Murcia-Riaño, D.M. 2014. *Mecanismos de participación ciudadana en defensa del ambiente y los territorios. Cali*, 52 p. Online: <http://censat.org/es/publicaciones/mecanismos-de-participacion> (04/07/2016).

Perera, V. 2015. Engaged universals and community economies: The (human) right to water in Colombia. *Antipode,* 47(1), 197–215.

Perreault, T., 2014. What kind of governance for what kind of equity? Towards a theorization of justice in water governance, *Water International*, 39(2), 233-245, DOI: 10.1080/ 02508060.2014.886843

Revista Semana, 2016. *Así habría plagiado el ex viceministro Guillermo Reyes su tesis doctoral.* Oct. 1, 2015. Online: <www.semana.com/nacion/articulo/guillermo-reyes-habria-plagiado-su-tesis-doctoral-en-espana/444543-3> (consultada Julio 4, 2016).

Rico, L. 2009. ¿Se irá a la basura la consulta popular de Nemocón? *La Silla Vacía*. Online: <http://lasillavacia.com/historia/3699> (31/08/2015).

Roa-Avendaño, T., and T. Rodríguez-Maldonado. 2011. Santander busca blindar a sus páramos y sus aguas frente a la amenaza minera. *Desde Abajo*. Online: <www.desdeabajo.info/ediciones/item/17883-santander-busca-blindar-sus-p%C3%A1ramos-y-sus-aguas.html> (31/08/2015).

Roa-García, M.C., Urteaga-Crovetto, P., and Bustamante-Zenteno, R., 2015. Water laws in the Andes: a promising precedent for challenging neoliberalism. *Geoforum*, 64: 270-280. doi:10.1016/j.geoforum.2013.12.002.

Rodríguez-Franco, 2015. *Voting against extraction: the activation and effects of popular consultations in Latin America*. Paper presented at the XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association, May 2015, Puerto Rico.

Rodríguez-Garavito, C.A. 2015. Minminas: se acata pero no se cumple. *El Espectador*, Ene. 29 2015. Online: <www.elespectador.com/opinion/minminas-se-acata-no-se-cumple-columna-540925> (31/08/2015).

Sánchez, D.C., 2016. *Intervención de la Clínica Jurídica de la Universidad de Antioquia en la Audiencia Pública*, Ibagué, Junio 22 de 2016.

Sandoval, M.S. 2013. La resistencia a la minería en el Páramo El Almorzadero. In: *Minería, Territorio y Conflicto*. Universidad Nacional de Colombia, Plataforma DESC y CENSAT Agua Viva, 413-426. Bogotá.

Santos, B de S. 2000. *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Editora Desclée de Brouwer, Bilbao.

Santos, B. de S. y Avritzer L, 2007. *Introduction: Opening Up the Canon of Democracy. In: Santos, B. de S. (ed.) Democratizing democracy. Beyond the liberal democratic canon.* Verso. XXXV-LXXIV.

Sawyer, S., y Gómez, E.T., 2012. *The Politics of Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations and the State.* Palgrave Mc Millan, Basignstoke.

Schlosberg, D., 2004. Reconceiving environmental justice. Global movements and political theories, *Environmental Politics*, 13(3), 517–540.

Shiva, V., 2002. *Water Wars: Privatization, Pollution and Profit*. Pluto Press, London.

Svampa, M. 2015. Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America. *The South Atlantic Quarterly* 114(1), 65-82. doi 10.1215/00382876-2831290.

Swyngedouw, E., 2004. *Social power and the urbanization of water: flows of power*. Oxford University Press, Oxford.

Swyngedouw, E., 2007. Impossible/undesirable sustainability and the post-political condition. In: Krueger, J.R. y Gibbs, D. (eds) *The sustainable development paradox*, Guilford, New York, pp. 13-40.

Swyngedouw, E., 2009. The antinomies of the postpolitical city. In search of a democratic politics of environmental production. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3): 601–620. DOI:10.1111/j.1468-2427.2009.00859.x

Swyngedouw, E., 2010. Apocalypse forever? Post-political populism and the spectre of climate change, Theory, *Culture and Society*, 27(2–3): 213–232. DOI: 10.1177/026327 6409358728

Swyngedouw, E., 2011. Depoliticized Environments: The End of Nature, Climate Change and the Post-Political Condition. *Royal Institute of Philosophy Supplement*, 69: 253-274. doi:10.1017/S1358246111000300

Uprimny, R., García Villegas, M., 2004. Corte constitucional y emancipación social en Colombia. In: Santos, B. de S., Garcia Villegas, M. (eds), *Emancipacion Social y Violencia en Colombia.* Colección Vitral, Grupo Editorial Norma, Bogotá, pp. 463–514.

Urkidi, L., y Walter, M. 2011. Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America. *Geoforum*, 42, 683–695.

Urrea, D., y Cárdenas, A. 2009. Agua sin planes ni dueños: política de privatización y procesos de resistencia en Colombia. Bogotá: *Ecofondo*, 58 p. Online: <http://censat.org/es/publicaciones/aguas-sin-planes-ni-duenos-politica-de-privatizacion-y-procesos-de-resistencia-en-colombia> (31/08/2015).

Urteaga-Crovetto, P. 2012. The Broker State and the 'Inevitability' of Progress: Impacts of the Camisea Project on Indigenous People in Peru. In: Sawyer, S. y Gomez, E. T. (eds) *The Politics of Resource Extraction. Indigenous Peoples, Multinational Corporations and the State*. New York. Palgrave-MacMillan, pp. 103–128.

Usma-Oviedo, J.S., y F. Trujillo-Gonzalez. 2011. *Biodiversidad del Casanare: identificación de ecosistemas estratégicos*. Bogotá: Unión Gráfica Ltda., 287 p.

Vera-Rodríguez, J.M. 2011. *La cuenca del Combeima amenazada por la megaminería. Corporación para la Educación y la Investigación Popular.* Online: <http://cedins.org/index.php/proyectos-mainmenu-50/recursos-naturales-mainmenu-66/357-la-cuenca-del-combeima-amenazada-porla-megamineria> (31/08/2015).

Walter, M. and Urkidi, L., 2015. Community mining consultations in Latin America (2002–2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation. *Geoforum.* Online: <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.007> (31/08/2015).

Wolin, S. S., 1994. Fugitive Democracy. *Constellations*, 1(1), 11-25.

Zovatto, D., 2014. Las instituciones de la democracia directa. In: Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (eds) *Democracias en Movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Mexico D.F. pp. 13–70.

Zwarteveen, M.,y Boelens, R., 2015. Defining, researching and struggling for water justice: some conceptual building blocks for research and action. *Water International,* 39(2): 143–158. DOI: 10.1080/02508060.2014.891168

GIGA Working Papers
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

Recent Issues

No 290 Marina Dodlova, Anna Giolbas, and Jann Lay: Non-Contributory Social Transfer Programmes in Developing Countries: A New Data Set and Research Agenda, August 2016

No 289 Felix Haaß, Sabine Kurtenbach, and Julia Strasheim: Fleeing the Peace? Determinants of Outward Migration after Civil War, August 2016

No 288 Stephan Rosiny: Brutalisation as a Survival Strategy: How the "Islamic State" Is Prolonging Its Doomsday Battle, July 2016

No 287 Julia Strasheim: Domestic Explanations for War and Peace in Ukraine, June 2016

No 286 Maria Josua: If You Can't Include Them, Exclude Them: Countering the Arab Uprisings in Algeria and Jordan, May 2016

No 285 Cornelis W. Haasnoot: Does Size Matter? The Productivity of Government: Expenditures and the Size of States: Evidence from India, May 2016

No 284 Hanspeter Mattes: Die regionalen Ambitionen Marokkos in Westafrika: Strategie – Aktivitäten – Erfolgsbilanz [Morocco's Regional Ambitions in West Africa: Strategies, Activities, Track Record], April 2016

No 283 Georg Strüver: International Alignment between Interests and Ideology: The Case of China's Partnership Diplomacy, March 2016

No 282 David Kuehn: Institutionalising Civilian Control of the Military in New Democracies: Theory and Evidence from South Korea, February 2016

No 281 Alexander Stroh: The Consequences of Appointment Policies for Court Legitimacy in Benin: A Network Analysis Approach, February 2016

No 280 Abbas Busafwan and Stephan Rosiny: Power-Sharing in Bahrain: A Still-Absent Debate, November 2015

No 279 Rustum Mahmoud and Stephan Rosiny: Opposition Visions for Preserving Syria's Ethnic-Sectarian Mosaic, October 2015

No 278 Miguel Rodriguez Lopez, Daniele Vieira do Nascimento, Daniela Garcia Sanchez, and Martha Bolivar Lobato: Disabling the Steering Wheel?, National and International Actors' Climate Change Mitigation Strategies in Latin America, September 2015

No 277 Christian von Soest and Julia Grauvogel: How Do Non-Democratic Regimes Claim Legitimacy? Comparative Insights from Post-Soviet Countries, August 2015

All GIGA Working Papers are available free of charge at <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.
For any requests please contact: <workingpapers@giga-hamburg.de>.
WP Coordinator: Melissa Nelson

GIGA German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21 • 20354 Hamburg • Germany
E-mail: <info@giga-hamburg.de> • Website: <www.giga-hamburg.de>