



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **La participación ciudadana en los proyectos de desarrollo: hegemonías y disidencias, un estudio de caso**

**Marta Isabel Matute Campuzano**

Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín

Facultad de Minas, Escuela de Geociencias

Medellín, Colombia

2016



# **La participación ciudadana en los proyectos de desarrollo: hegemonías y disidencias, un estudio de caso**

**Marta Isabel Matute Campuzano**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo**

Directora:

Clara Inés Villegas Palacio

PhD. Economía

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Minas, Escuela de Geociencias  
Medellín Colombia  
2016



## **Agradecimientos**

Cursar la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo no hubiera sido posible sin el apoyo de Alejandro Aguilar, gerente de Servicios Ambientales y Geográficos- SAG-, quien con su convencimiento de la importancia y necesidad de la cualificación del personal de la empresa ha contribuido al logro de metas personales y profesionales que de otra forma son más difíciles de alcanzar.

A Ceci y a Nati, mi reconocimiento y gratitud inmensos por dedicar su tiempo a leer y comentar lo que había escrito, por acompañarme incondicionalmente en esta tarea y alegrarse con mis logros. Gracias Alba, por compartir angustias y experiencias en los momentos más difíciles del cierre de este ciclo. Agradezco también a Yane porque siempre está para poner el granito de arena que hace falta para terminar la obra.

Además agradezco a mi familia, que guardaron y aguardaron pacientemente el disfrute de momentos especiales, en la espera de poder compartir conmigo.

Muchas gracias a todos.



## Resumen

El presente estudio se ocupa de analizar el papel de la participación ciudadana en la gestión ambiental en proyectos de desarrollo, y las estrategias y las formas cómo se realizó el proceso de información y participación con las comunidades involucradas en la ejecución del proyecto de transmisión eléctrica “Subestación El Bosque 220 kV y Líneas de Transmisión” desarrollado en Cartagena, y de las dinámicas que se originaron alrededor de la gestión socio ambiental de este proyecto buscando la aceptación de las comunidades para su realización. Partiendo de este caso particular, se ponen sobre el escenario la descripción, análisis e interpretación de las circunstancias y vivencias de cada uno de los actores conforme a su rol, sentido o conciencia de concebir su derecho a la información y participación, teniendo en cuenta que se interviene el territorio donde habitan y construyen en su trasegar. Igualmente se analiza el rol de los promotores del proyecto y como asumen el deber de informar y cumplir con las políticas y legislación vigentes en este marco de acción.

**Palabras clave:** Desarrollo, Participación, Ciudadanía, Gestión Socio Ambiental, Consulta Previa, Interculturalidad.

## Abstract

This study is concerned with the analysis of the citizen participation role in the environmental management of development projects. We study the strategies and ways in which the information and participation process was conducted with the communities involved in the “El Bosque 220 kV Substation and transmission lines” electrical transmission project execution, developed in Cartagena, Colombia. Here is important to understand the dynamics generated around the social and environmental management of this project, seeking for the acceptance of the communities for its implementation. From this particular case, the description, analysis and interpretation focuses on the circumstances and experiences of each of the actors according to their role. We analyses the sense or conscience in which local communities conceive their right to information and participation and perceive the impacts generated in their territory. Likewise the role of the project promoters is analyzed, and the way they assume the duty to inform and comply with the current policies and legislation in this framework.

**Keywords:** Development, Participation, Citizenship, Environmental management partner, after consultation, Multiculturalism.



# Contenido

	Pág.
<b>Resumen .....</b>	<b>VII</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Escenarios y acciones del desarrollo (teorías y críticas) .....</b>	<b>23</b>
1.1 Desarrollo y medio ambiente.....	31
1.2 Desarrollo y Ciudadanía .....	37
<b>2. Desarrollo y participación .....</b>	<b>49</b>
2.1 La participación ciudadana y los proyectos de desarrollo en Colombia. Alcances nacionales 51	
2.2 Participación ciudadana de los grupos étnicos en Colombia .....	58
2.2.1 Contexto Histórico .....	58
2.2.2 La consulta previa es un derecho fundamental .....	63
2.2.3Cuál es el procedimiento .....	64
2.2.4 Legislación que se aplica en la Consulta Previa.....	67
2.2.5 La Consulta Previa y el derecho a la participación .....	68
2.2.6 Limitantes de la Consulta Previa en Colombia .....	71
2.3 La Consulta Previa en el proyecto El Bosque .....	72
<b>3. Cartagena y el proyecto El Bosque .....</b>	<b>76</b>
3.1 Barrios en suelos creados, escenarios para el proyecto El Bosque .....	79
3.2 El Proyecto El Bosque, y su modelo de Gestión Ambiental .....	86
<b>4. Mecanismos de participación en el Proyecto El Bosque.....</b>	<b>95</b>
4.1 Reuniones de información.....	97
4.2 Recorridos por el trazado de la línea de transmisión .....	115
4.3 Reuniones de identificación de impactos y concertación de las medidas del plan de manejo 118	
4.4 La Consulta previa .....	122
4.5 Visiones de la comunidad frente al proyecto.....	128
4.6 Visiones de la comunidad Palenquera.....	133
4.7 Visiones de las autoridades locales frente al proyecto .....	139
4.8 Visiones de los profesionales que participaron en los estudios y en el programa de información y participación frente al proyecto .....	146
<b>5. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>153</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>157</b>



## Introducción

La ejecución de proyectos de infraestructura y la operacionalización del desarrollo en Colombia y Latinoamérica, han pasado por diferentes etapas que evidencian procesos de transformación, vinculados tanto al cambio y adopción de normas jurídicas y ambientales, como a la manifestación de la necesidad de replantearse el modelo de desarrollo por parte de las potencias y de los dirigentes del mundo por un lado, y por el otro, a la expresión de las poblaciones objeto de estos proyectos respecto al acceso a la información (Pérez Brito, 2004; 1).

En Colombia, las experiencias de participación de la población involucrada en proyectos de desarrollo tanto en contextos urbanos como rurales, han pasado de una concurrencia pasiva a hechos de participación que según sus promotores, sean simpatizantes o detractores, pueden ser pronunciamientos en los que se aceptan los proyectos como agentes de progreso en el primero de los casos o actos de oposición algunas veces beligerante, argumentando que los proyectos aceleran la destrucción ambiental, la injusticia, la inequidad y la acumulación de la riqueza, en la segunda forma de opinar.

Las normas adoptadas en Colombia al respecto, obedecen a la adscripción del país a acuerdos internacionales y a la apropiación de la condición de Estado Social de Derecho después de suscripción de la Constitución de 1991, en la cual, desde el primer artículo se pone de presente que Colombia es una República democrática y participativa. Antecedentes ligados también a un proceso que se vivió en varios países de América Latina en cuanto a transformaciones de los sistemas económico, político y social, proyectándose este ambiente en nuevos ordenamientos jurídicos y políticos.

A lo largo de estas décadas, las comunidades objeto de intervención, acumularon experiencias y conocimientos que cambiaron tanto su concepto del desarrollo como el rol asumido frente a su implementación. Si bien los medios de comunicación y las redes sociales han jugado un papel importante porque en ellos se expresan y comparten experiencias, inquietudes y anhelos sobre mejores y reales oportunidades de participación, la expresión espontánea de opiniones propias y sobre todo, el reclamo en torno a ejercer el poder de decisión y al acceso a un conocimiento amplio sobre las intervenciones que planea hacerse en sus territorios a nombre del desarrollo y sus efectos, dan cuenta de la experiencia vivida hasta el momento y aportan elementos para la reflexión.

El presente estudio se ocupa de analizar e interpretar las estrategias y las formas como se realizó el proceso de información y participación con las comunidades involucradas en la ejecución del proyecto “Subestación El Bosque 220 kV y Líneas de Transmisión” (en adelante proyecto El Bosque), y de las dinámicas que se originaron alrededor de la gestión socio ambiental de este proyecto buscando la aceptación de las comunidades para su realización.

Partiendo de este caso particular, se ponen sobre el escenario la descripción, análisis e interpretación de las circunstancias y vivencias de cada uno de los actores conforme a su rol, sentido o conciencia de concebir su derecho a la información y participación, teniendo en cuenta que se interviene el territorio donde habitan y construyen en su trasegar. Igualmente se analiza el rol de los promotores del proyecto y como asumen el deber de informar y cumplir con las políticas y legislación vigentes en este marco de acción.

El proyecto objeto de estudio se encuentra entre los recomendados por la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME dentro del plan de expansión del sector eléctrico del país 2008-2020. Este caso se eligió para este trabajo por las dinámicas que se generaron en torno a su diseño y ejecución, vinculadas con la participación ciudadana alrededor de proyectos de desarrollo, tema de interés de esta tesis.

El inicio de realización de este proyecto se facilita “En diciembre del año 2007, cuando el Comité Asesor de Planeamiento de la Transmisión (CAPT), emitió concepto favorable con respecto a la recomendación presentada en el Plan de Expansión de Referencia Generación – Transmisión 2008 – 2022. Entre los proyectos recomendados por la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, se encuentra la apertura de la línea Bolívar – Ternera a 220 kV para llevarla a la S/E El Bosque, configurando el corredor Bolívar – Bosque – Ternera. La UPME considera que esta conexión es relevante para Cartagena porque evitará restricciones y riesgos de racionamiento, teniendo en cuenta que su contexto urbano es cada vez más complejo, y brindará, adicionalmente, mayor confiabilidad y seguridad al Sistema de Transmisión de Energía – SNT- Para la adjudicación de la construcción y operación de la línea, la UPME adelantó una convocatoria pública que fue ganada por ISA el 16 de septiembre del año 2009” (ISA, 2011c).

La descripción, análisis e interpretación de este caso, se enfocará principalmente, en el proceso de información y participación realizado por la empresa consultora Servicios Ambientales y Geográficos-SAG, contratada para hacer el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) ajustándose a las políticas de la empresa Interconexión Eléctrica S.A.-ISA, adjudicataria del proyecto.

De este caso específico, se extraen situaciones y opiniones que evidencian formas de pensar y actuar de personas de algunos barrios de Cartagena con las cuales podemos acercarnos a posturas frente al ejercicio de sus derechos y deberes en torno a la instrumentación del desarrollo así como a las formas en que ellos actúan o intervienen proponiendo el diálogo con toda la estructura que conforma el andamiaje del proyecto promovido como acción para el desarrollo entre los que están los financiadores, técnicos de las empresas dueñas y sus consultores. De las distintas situaciones se abordarán las opiniones que develan los intereses y roles asumidos por cada uno de los actores, desde la perspectiva del ejercicio de la ciudadanía.

La intención es provocar una reflexión acerca de las posibilidades que puede ofrecer un proceso de información y participación atendiendo la expresión de las necesidades, vivencias y visiones que las comunidades tienen sobre el progreso, lo mismo que las expectativas que se tejen frente a las oportunidades de mejorar las condiciones de vida; esto es, acerca de las posibilidades de instrumentar el desarrollo desde un diálogo efectivo con las comunidades haciendo eco al espíritu demócrata que anima la ley.

El punto de partida de esta reflexión, es la preocupación sobre las maneras que se adoptan para hacer la gestión de proyectos de desarrollo, este asunto se intentaba resolver encontrando la respuesta a la pregunta sobre cuál era la noción de participación de ISA y otras empresas para gestionar sus proyectos, y a partir de esta inquietud y su respuesta suscitar una reflexión que aportara elementos de revisión al enfoque generalizado de la participación ciudadana en Colombia en entornos de ejecución de proyectos de desarrollo. Con este interés se buscaba explorar las formas de la participación ciudadana activadas en el escenario político de las comunidades afectadas por el proyecto El Bosque, y su relación con los actores involucrados en la toma de decisiones que incidían en la ejecución del mismo.

### **Apuntes metodológicos**

Para la realización de este trabajo se articulan las reflexiones teóricas y conceptuales alrededor del desarrollo, la participación y la ciudadanía con un trabajo de campo realizado en varios momentos durante los meses de mayo y agosto del año 2011 en la ciudad de Cartagena. Sumado a esta experiencia se realizaron en el año 2015 varias entrevistas en Medellín con profesionales que participaron de dicho proyecto.

Siguiendo el derrotero planteado para los estudios ambientales que hicieron parte del EIA del proyecto, el trabajo de campo se llevó a cabo utilizando técnicas de la etnografía, en este caso a través de

la observación, la entrevista y la revisión y análisis de información secundaria. La información se recopiló en distintos espacios y momentos, por ejemplo cuando se llegaba a cada uno de los barrios, durante el desarrollo de las reuniones, en las conversaciones espontáneas con la gente, cuando se recorrían las calles de los barrios para levantar información para los estudios ambientales, en los viajes entre Medellín y Cartagena y en las conversaciones con otros profesionales (otros antropólogos, ingenieros civiles, ingenieros eléctricos, ingenieros ambientales, biólogos, ingenieros forestales, entre otros), que hacían parte del equipo técnico del proyecto y que constantemente tenían preguntas sobre el desenvolvimiento del proyecto y la percepción de la gente sobre el proyecto.

Una fuente importante de obtención de información fueron las actas, documentos que se hacían durante la realización de las reuniones y que dieron cuenta de cada evento, acontecimientos e intervenciones hechas por las personas que asistían a las reuniones. Por ello la revisión de estas memorias se hizo de manera exhaustiva buscando rastrear los datos para reconstruir las visiones de los diferentes actores y hacer la descripción lo más completa posible de reuniones de información y de concertación, de recorridos y del proceso de consulta previa. En estos relatos de las reuniones quedaron registradas imágenes, relaciones, experiencias, actitudes, emociones y sentimientos que dieron cuenta de la manera de pensar de las comunidades y de sus posturas frente a la realización del proyecto y la intervención de su territorio.

En ese sentido, tal como lo plantea Rodríguez J. (2012; 8) “No se nos escapa, de estas notas, que la etnografía deja de ser un ejercicio de reflexión o interpretación individual, para convertirse en un instrumento político y a la vez transformador de ciertas prácticas; y que conlleva dos dimensiones: una primera epistemológica, pues implica hacer etnografía no ya de la alteridad, sino de la mismidad (Uribe y Restrepo, 2000) como observador privilegiado haciendo parte del estudio, pero con el reto añadido de reflexionar sobre las prácticas propias; y en segundo lugar, una etnografía crítica de la política y la racionalidad administrativa de las intervenciones para el desarrollo” (Rodríguez Jiménez, 2012, pp. 223-253).

Efectivamente, durante el desarrollo del trabajo en campo se suscitaron inquietudes que conducían a la reflexión del papel que desempeñé como antropóloga, desde dos posturas.

La realización de este trabajo que se hizo en varios momentos en el campo, me permitió ser partícipe, por un lado, de la dinámica de implementación del programa, y por el otro de aplicar a través de la entrevista, una herramienta más reflexiva sobre las condiciones de esa implementación del programa de información y participación.

Estas circunstancias que emprendí desde dos posiciones o perspectivas, una como profesional responsable de una parte de los estudios de caracterización y de la implementación de las reuniones y otra como antropóloga observadora para recopilar información para la tesis, implicó algunas dificultades frente a la necesidad de centrarse en el desempeño profesional, aspecto que debía reflejarse en resultados de acuerdo con unos cronogramas precisos con tiempos muy limitados para las entregas de informes que debían hacerse según las fechas preestablecidas. Recordé el cuestionamiento que algunos antropólogos hoy, en otros tiempos estudiantes y compañeros de la universidad, hacían a los antropólogos que se inclinaban por el ejercicio de la investigación aplicada en el campo de los proyectos de desarrollo. Una de las reflexiones que vi como respuesta en ese momento es que en este campo de trabajo se puede aportar con el conocimiento como antropóloga a hacer estudios y procesos de información que repercutan en nuevas posibilidades para la gente, respondiendo con esto, también a una necesidad del ejercicio profesional en campos que son demandados por la sociedad, concibiéndolos como trabajos que se hacen para las comunidades y no para el desarrollo.

El otro aspecto de este escenario es que paralelamente debía recoger datos que sustentaran el trabajo académico. Esto implicó tener conciencia de que debía por un lado, minimizar posturas y creencias frente a los inquietantes interrogantes sobre la trascendencia y los modelos de gestión que se adoptan entre los agentes encargados de viabilizar los proyectos de desarrollo, asunto que me enfrentaba a un cuestionamiento sobre la labor que desempeñaba como profesional consultora que hacía los estudios y



el proceso de información para la empresa dueña del proyecto, y la otra cuestión era que si quería seguir con mi propósito de hacer la tesis de maestría con este caso, debía aguzar el sentido de observación que me permitiera obtener la información que como estudiante requería. Me enfrenté entonces a la pregunta sobre cuál era el momento y la mejor manera de aplicar las técnicas para recoger la información que necesitaba para mi tesis aprovechando el trabajo que como antropóloga hacía en ese momento

En tal sentido, de acuerdo con Guber (2004,113), “La actividad específica del investigador es sólo aparente y superficial si éste no puede indagar reflexivamente de qué manera coproduce el conocimiento a través de sus nociones y sus actitudes y desarrollar la reflexión crítica acerca de sus supuestos, su sentido común, su lugar en el campo y las condiciones históricas y socioculturales bajo las que lleva a cabo su labor”.

De esta manera la etnografía abre otro espacio de interpelación para el antropólogo que como profesional aporta su conocimiento para comprender las interacciones que se dan en la gestión ambiental de proyectos de desarrollo en un marco de interculturalidad.

En las siguientes líneas se expondrán los razonamientos de algunos autores que influyeron en la realización de este trabajo y fueron guía y fuente de consulta, por el tratamiento que han hecho del tema de la participación ciudadana vinculado con los modelos de actuación del desarrollo.

En Colombia la literatura producida sobre el tema de la participación ciudadana, ha ido aumentando progresivamente en la última década ampliándose este concepto a varios campos de acción y vinculado con prácticas y discusiones alrededor de la implementación de políticas, programas y proyectos sociales o en otra dirección hacia la materialización de proyectos de desarrollo.

En tal sentido, se pueden encontrar varios estudios que hacen alusión al tema y que se enfocan en la organización social y política, la planeación, la formulación de políticas públicas y la etnicidad entre otros.

Por ejemplo para Esperanza González (2003,14), la participación es un mecanismo de la democracia que facilita la gestión pública del Municipio y que además promueve la transparencia, facilitando el dialogo entre instituciones y ciudadanos y con esto favoreciendo un cambio de visión entre funcionarios, líderes y comunidades sobre el papel de la participación en el mejoramiento de la calidad de vida. De acuerdo con este enfoque la participación puede direccionar las políticas públicas y procesos de planeación que tiendan a la inclusión, la equidad y el desarrollo sostenible.

En este estudio González (2003, p. 36) hace énfasis en: 1-el estudio de las condiciones externas de la participación ciudadana, es decir los elementos del medio sociopolítico que facilitan o entorpecen el ejercicio de la participación (normas, instituciones, actores que la promueven, recursos financieros, clima político y condiciones sociales en las que se da). 2- los sujetos de la participación: agentes que participan en la formulación de políticas públicas, quiénes participan, cómo se practican los liderazgos, recursos para intervenir en contextos públicos. 3- motivaciones de quienes participan y 4- resultados de la participación (cultura, comportamientos políticos, tejido social, actores sociales y la democratización de la gestión pública).

Por su parte Carmona (2002, p. 31), en cuanto a la participación en contextos étnicos, plantea que ante la ausencia del estado, estas comunidades han enfocado su participación alrededor de demandas hacia las empresas que implementan obras de infraestructura, exigiendo con esto que dichas empresas asuman las funciones generales del estado, vehiculando con esto las demandas en inversión social y el derecho a la participación, así, esta situación que puede reflejar un conflicto entre población indígena, empresas (privadas o públicas) y el estado. De esta manera se confunden las competencias haciendo confuso el espacio para una participación efectiva y la resolución de las demandas sociales.

También Gloria Amparo Rodríguez y Lina Marcela Muñoz (2009; 21 y 85) dicen que la participación se da en el ámbito particular y en el colectivo y puede entenderse como un proceso social que busca incidir en la toma de decisiones que se conectan con los intereses de los que participan, la

finalidad de la participación es encontrar soluciones comunes o hacer que las voluntades se junten en una acción compartida.

En lo que atañe a la gestión ambiental, estas autoras sostienen que la participación en el campo ambiental adquiere gran importancia, asumiendo que las personas tienen una responsabilidad grande en el cuidado del medio ambiente en conjunto con el estado y los sectores productivos. Se añade que, a través de la participación social se pueden buscar consensos para la formulación de políticas y estrategias para la protección de los recursos naturales. En este plano, las autoridades deben informar a las comunidades permanentemente acerca de los cambios del medio ambiente, a la vez que tienen en cuenta el conocimiento y las experiencias de dichas comunidades. Una de las maneras más efectivas de solucionar problemas ambientales es involucrar a las sociedades y sus organizaciones.

En lo que concierne a las teorías y críticas del desarrollo Arturo Escobar y otros autores como Quintero (2013), Sachs (1996), Quijano (1992) son algunos de los que han cuestionado la noción de desarrollo, vinculada con un modelo de ordenamiento del mundo por parte de los países desarrollados.

Para Escobar (1999,13) en los discursos de los organismos multilaterales, entes gubernamentales y sectores académicos subyacen prácticas que refuerzan el marginamiento de poblaciones locales frente a decisiones sobre el manejo de recursos naturales, tecnológicos o culturales. De acuerdo con Escobar, la idea de desarrollo al materializarse despliega una institucionalidad que tiene su propia racionalidad, es decir la planeación, cuyos resultados en lugar de contribuir a la calidad de vida de la población construyeron discursivamente unos modos de vida de la gente como subdesarrollados y de esta forma abrió paso al control de la maquinaria desarrollista y de sus expertos.

En este contexto, temas como la participación ciudadana ligada a la ejecución de proyectos de desarrollo se perfila como uno de los principales temas para expandir el análisis y discusión acerca de las dinámicas que se suscitan cuando se construyen proyectos de infraestructura.

Este trabajo se aborda comenzando con un recorrido por la idea de desarrollo, su desenvolvimiento a partir de algunas teorías y autores que han analizado el tema, presentando argumentos y puntos de vista que desembocan en objeciones, que se presentan aquí como una forma de mirar el concepto. Así en el primer capítulo y en un segundo y tercer apartado se exploran las conexiones existentes entre desarrollo y medio ambiente, y desarrollo y ciudadanía.

Más adelante, en el segundo capítulo se avanza en el análisis del vínculo existente entre desarrollo y participación y cómo las intervenciones efectuadas por la implantación de proyectos de desarrollo en el territorio de las comunidades intervenidas, provocan interpelaciones que suscitan una reflexión acerca de la forma como se abren los espacios de participación en contextos del desarrollo. Aquí se abordan en tres secciones aspectos concernientes a los alcances de la participación ciudadana en Colombia alrededor de la gestión de los proyectos de desarrollo, la participación ciudadana de los grupos étnicos en Colombia y los programas de información y participación a la comunidad y la gestión ambiental.

En el tercer capítulo se hace una corta caracterización de Cartagena, lugar donde se llevó a cabo el proyecto El Bosque, presentando algunos datos socioeconómicos de la ciudad, además se describen los barrios que estaban influenciados por las acciones del proyecto y donde se ejecutaron los mecanismos del proceso de información y participación, en esta parte también se hace una descripción general del proyecto y de su modelo de gestión ambiental

Por último, en el capítulo cuarto se presenta la experiencia de ejecución de los mecanismos de participación en el proyecto El Bosque y las dinámicas e interacciones que se originaron con las reuniones y eventos que se hicieron. Se hablará acerca de las estrategias o dispositivos que se aplicaron para hacer el proceso de información y participación como uno de los pasos para llevar a cabo el proyecto El Bosque.

---

Esta sección consta de tres partes, en la primera se aborda la manera como se distribuyeron los espacios de participación dentro del proceso de información y participación del proyecto El Bosque. En seguida se prosigue con la descripción de los mecanismos de participación. Finalmente se tratan aspectos que tienen que ver con las visiones de los diferentes actores del proceso de información y participación.



## 1. Escenarios y acciones del desarrollo (teorías y críticas)

Asumir que aspectos culturales y políticos están casi “naturalmente” implícitos en los procesos de implementación del desarrollo se constituye como un reto al analizar su operacionalización como tema de estudio. Lo anterior porque el desarrollo, como concepto, ha sido instrumentado mediante prácticas que dan cuenta de las formas de concebir la existencia de los “otros” desde los parámetros que el “propio mundo” ve como un modo de vida ideal y único (Quintero, 2013).

El concepto, fue concebido inicialmente bajo la mirada de la teoría social liberal que defiende al individuo y al mercado como elementos centrales del paradigma de sociedad y estado, asimilando así la historia de la conformación y el desarrollo de Europa con el mercado y la acumulación de riquezas, como fin principal y modelo a seguir. El modelo ha sido ampliamente discutido y cuestionado por un número considerable de autores porque no sólo operó en el despliegue de unas ya conocidas dinámicas capitalistas, sino que además, produjo una rígida clasificación de la geografía y la población mundial (Escobar, 1999; Esteva, 2000; Quijano, 2012). La nueva imagen del planeta en este contexto, era representada por una división geográfica en torno a distinciones según los supuestos “niveles de desarrollo” económicos y socioculturales alcanzados identificando tres entidades diferenciadas: el Primer Mundo, desarrollado, tecnológicamente avanzado, libre para el ejercicio del pensamiento utilitario y sin restricciones ideológicas. El Segundo Mundo, casi extinto en la actualidad aunque también desarrollado y tecnológicamente avanzado pero provisto de un cúmulo ideológico que impide el pensamiento utilitario; y finalmente, el Tercer Mundo, subdesarrollado, rezagado tecnológicamente y con una mentalidad tradicional que obstruye la posibilidad del pensamiento utilitario y científico (Arturo Escobar , 1999).

La crítica de Arturo Escobar, advierte cómo la idea de desarrollo y su quimérico alcance planetario, siendo una construcción coyuntural de la postguerra, respondía al afán de intervención y dominio de los países del “Primer Mundo” sobre las naciones del “Tercer Mundo” y como para justificar la intervención en sus sistemas políticos, económicos y socioculturales, se argumentaban las diferencias de éstos con la situación económica y los efectos sociales del proceso de industrialización de Europa. Define este contexto, como el espacio donde surgen las políticas económicas y sociales de intervención externa, que con la pretensión de mitigar los impactos de la pobreza introdujeron no solo los modelos de industrialización y urbanización como herramientas del desarrollo en ámbitos urbanos y rurales, sino también, las prácticas y discursos que avalaban el desarrollo económico como verdad y único modelo. El tema ofrece un amplio horizonte para el cuestionamiento y en la discusión se cruzan confusamente formas de ver el mundo con alternativas diferentes a la industrialización y a la urbanización, otros caminos con técnicas y tecnologías de aprovechamiento de recursos menos devastadores que las defendidas por el primer mundo.

En consonancia con los sucesos de trascendencia global que se vivían, la concepción de los tres mundos obedecía al estado de cosas de ese entonces: un primer mundo conformado por los países industrializados capitalistas, un segundo mundo conformado por los países industrializados socialistas y un tercer mundo, en el margen, compuesto por los “pobres” desalineados, necesitados de ayuda y asistencia para alcanzar el avance de los dos otros mundos, mirada que correspondió a los países de América Latina, Asia y África. En este sentido, el desarrollo se convierte en el concepto geocultural central que actúa como máquina homogeneizadora y unificadora de vastos conglomerados poblacionales bajo el rótulo de “subdesarrollados” o “tercermundistas”. Como plantea Quintero citando a Coronil “Estas imágenes ontológicas han alcanzado tal grado de aceptación, que parecen ineluctables al grado de establecerse como una especie de segunda naturaleza” (Quintero, 2013, p.102).



El apuntalamiento del capitalismo, desplegó un nuevo orden y racionalidad donde la planeación era el principio fundamental y símbolo central del discurso, que promoviendo el mejoramiento de la calidad de vida, desembocó realmente en la adopción de nuevas representaciones y discursos sobre los modos de vida de poblaciones distintas a las europeas y norteamericanas; los otrora atrasados, primitivos o salvajes, fueron cobijados bajo la denominación de subdesarrollados, por tanto, objeto de intervención y control por parte de las burocracias del desarrollo. La tendencia ya se dejaba ver en el discurso del presidente Truman en enero de 1949, momento en el que empezó a verse la pobreza como atraso y signo del “subdesarrollo”.

“En su discurso de posesión como presidente de los Estados Unidos el 20 de enero de 1949, Harry Truman anunció al mundo entero su concepto de "trato justo". Un componente esencial del concepto era su llamado a los Estados Unidos y al mundo para resolver los problemas de las "áreas subdesarrolladas" del globo: Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada, es víctima de 'la enfermedad. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza constituye un obstáculo y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas. Por primera vez en la historia la humanidad posee el conocimiento y la capacidad para aliviar el sufrimiento de estas gentes [...] Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimiento técnico para ayudarlos a lograr sus aspiraciones de una vida mejor [...] Lo que tenemos en mente es un programa de desarrollo basado en los conceptos del trato justo y democrático [...] Producir más es la clave para la paz y la prosperidad. Y la clave para producir más es una aplicación mayor y más vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno. (Truman, 1964)” (Escobar, 2007, p. 19-20)

Según este discurso “desarrollo” equivale a “evolución”, es decir, es el camino hacia el bienestar y perfeccionamiento del género humano, como si la ruta y escala de los países industrializados fuera el único patrón de validación de los atributos que daban a estas naciones los niveles de vida defendidos y promovidos. Industrialización, urbanización, tecnificación de la agricultura, crecimiento acelerado de la producción y la adopción de valores culturales y educativos ajenos pero modernos, fueron los elementos que marcaron la ruta diseñada para los países “subdesarrollados” desde los países que entonces ostentaban el poder del mundo, en un proceso que fue rápidamente aceptado y respaldado por los gobiernos y sus instituciones. Escobar (1999).

Desde las Naciones Unidas y apoyados en un grupo de expertos, se diseñaron las políticas que orientaron el desarrollo económico de los países subdesarrollados y si bien en sus postulados se planteaba la transformación drástica de dos terceras partes del mundo en pos de objetivos orientados a la prosperidad material y el progreso económico, en el fondo y desde comienzos de la década de los cincuenta estaba imponiéndose la voluntad de los círculos de poder como lo demuestra la experiencia. La crisis de la deuda, las hambrunas, la creciente pobreza, la desnutrición y la violencia no solo son la imagen opuesta al panorama de abundancia prometido por los teóricos y políticos, sino que también son los rasgos característicos de estas naciones en cincuenta años del “desarrollo”. De ahí la conclusión de Escobar y otros académicos como Pablo Quintero (2013) respecto a que los modelos de desarrollo fundados en el crecimiento económico, la modernización, la urbanización y la industrialización acrecentaron la pobreza y la desigualdad en los países latinoamericanos y africanos.

Sobre las múltiples opiniones que ha suscitado la crítica se configuraron posturas y discursos de respaldo a la inversión en programas para el desarrollo y megaproyectos de infraestructura que popularizaron el término “proyectos de desarrollo” para nombrar muchas de las intervenciones planeadas mediante estas políticas. Sin embargo, a la par surgieron cuestionamientos a la aplicación de modelos economicistas y tecnocráticos que desconociendo los aspectos sociales y culturales de las comunidades involucradas terminaban avasallándolas. En la década de los 70, esta discusión trajo consigo el replanteamiento de la forma de implementarlos introduciendo prácticas de atención a factores sociales claves para hacerlos culturalmente viables. Otras opiniones más moderadas no veían al desarrollo como la súper estructura que aniquila las poblaciones sobre las que interviene, sino como la compleja trama de relaciones que articulan al sistema cultural con las relaciones sociales, políticas y económicas al momento de la intervención, constituyendo transformaciones sociales frecuentemente imprevistas.

Para Isla y Colmegna (2007), por ejemplo, el concepto de desarrollo tiene un carácter teleológico, pues usualmente se plantea haciendo referencia a un estado de cosas deseable, ideal, al que se espera

llegar o alcanzar y centran su crítica en tres elementos básicos. Destacan en primer lugar, el contenido de la visión de una sociedad ideal lograda tras alcanzar la meta del desarrollo y superando una realidad que se define por la falta de... (Desarrollo), que solo muestra “sub” o ausencia de desarrollo.

En segundo lugar, plantean que a la noción de desarrollo le es inherente la relación con el progreso desde la perspectiva de la civilización tal y como ha sido concebida y promovida por occidente, con su propósito de expansión y dominación sustentado en la necesidad de superar el salvajismo y la barbarie que impide mejorar las condiciones de vida de las poblaciones relegadas o excluidas desde las grandes capitales, se naturaliza la homogeneidad con un mensaje de modernización que propone transformaciones de saberes y tecnologías locales. En otras palabras, subyace la idea de progreso como el proceso evolutivo lineal y unívoco vivido por las poblaciones occidentales ubicadas en un nivel más alto y en una etapa más avanzada frente a las menos favorecidas que estarían varios niveles por debajo.

“Esta noción puede extenderse al Tercer Mundo como un todo, pues lo que está en juego es el proceso mediante el cual, en la historia occidental moderna, las áreas no europeas han sido organizadas y transformadas sistemáticamente de acuerdo con los esquemas europeos. Las representaciones de Asia, África y América Latina como Tercer Mundo" y "subdesarrolladas" son las herederas de una ilustre genealogía de concepciones occidentales acerca de otras partes del mundo” (Escobar, 1999, p.39).

Como tercer elemento plantean que el concepto de desarrollo alude a dos nociones distintas pero interrelacionadas: primero y como antecedente, el proceso de transformación hacia una economía capitalista, moderna e industrial pero a partir de los años 70 y tras el fracaso de las políticas e intervenciones iniciales, es portador de reinterpretaciones que respondiendo a los cuestionamientos plantea estrategias que sin desistir de los intereses de los poderes económicos y políticos se justifica como el antídoto a la peligrosa suma entre pobreza y prácticas culturales incapaces de alcanzar el ritmo del progreso. En este momento las políticas de desarrollo intensifican el discurso que defienden para las poblaciones menos favorecidas el logro de una mejor calidad de vida y el acceso a bienes y recursos, enfocándose en la reducción de la pobreza y la reducción de la desigualdad en el acceso a oportunidades para diferentes grupos clasificados y catalogados según género, edad o pertenencia étnica.

Se dice que el comienzo de la conciencia moderna política y pública de los problemas ambientales globales, fue marcado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (también conocida como Conferencia de Estocolmo). El principio 2 de su Declaración prefigura la tendencia que adoptaría esa conciencia con su concepto de “desarrollo sustentable”, explícitamente definido así: “aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1972). Este principio exhortaba a las poblaciones presentes a hacer un aprovechamiento de los recursos naturales a través de prácticas que garantizaran su acceso a ellas y las futuras. Pero la experiencia demostró que la consecución del beneficio para las generaciones presentes suponía un consumo desmesurado e irresponsable, que no garantizaba la perdurabilidad de los recursos naturales en el tiempo, si no tenía en cuenta la restauración y la reparación; en otras palabras, la sustentabilidad debía durar en el tiempo, hacerse “sostenible” y ser capaz de satisfacer, en primera instancia, necesidades mínimas del ser humano como: alimentación, vestido, techo y empleo, pero también preservar otras necesidades tales como la cultura, el idioma, la belleza del paisaje etc.

A la necesidad de preservar los recursos naturales se sumó la necesidad de preservar las necesidades sociales cambiando el enfoque de Desarrollo Sustentable por el de Desarrollo Sostenible entendido como el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades económicas, sociales, de diversidad cultural y de un medio ambiente sano de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de las mismas a las generaciones futuras. Para la crítica, este cambio no significó un cambio de enfoque real como lo expresa Wolfgang Sachs,

...“Conceptual y políticamente, el redesarrollo está ahora tomando la forma de desarrollo sostenible, por ‘nuestro futuro común’, tal como prescribió la Comisión Brundtland. O bien, lo promueven activamente, como redesarrollo verde y democrático, quienes asumen que la lucha contra el comunismo, el tema básico del discurso de Truman, ha quedado atrás. En esta interpretación convencional, empero, se ha concebido el desarrollo sostenible como una estrategia para sostener el ‘desarrollo,’ no para apoyar el florecimiento y la perduración de una vida social y natural infinitamente diversa” (Sachs, 1996, p.65)

Desde la posguerra hasta ahora el discurso del desarrollo está saturado de discrepancias entre actores con múltiples intereses, ahora a la noción de desarrollo sostenible, se le critica la pretensión de conservación de lo verde con la que al parecer, en realidad se busca el sostenimiento del poder económico de algunos, mientras, en el lado opuesto están las comunidades locales esperanzadas en ser reconocidas para tener cierto control de los recursos y mantener sus formas productivas tradicionales. Es decir, los intereses políticos y económicos y, la concepción del desarrollo de gobiernos y ciudadanos, son la estructura del discurso que está permanentemente en juego.

En Colombia, Margarita Serje (2010) acompasa con estas discusiones haciendo una crítica al Estado en tanto que para este la fórmula para prevenir y conjurar conflictos y hasta el logro de la paz y el bienestar, se prescriben y relacionan directamente con el desarrollo suponiendo que éste ofrece exactamente lo que la gente quiere y necesita y, que el potencial para aliviar la pobreza y la desigualdad lo tienen los programas y proyectos promovidos en su nombre.

“Además, se espera que mediante la puesta en marcha de las intervenciones y prácticas que normalmente conforman las lógicas del desarrollo se pueda conjurar cualquier tipo de rebelión, se supone que la oferta del desarrollo debe servir como moneda de negociación para enfrentar las movilizaciones y confrontaciones populares. En Colombia, país que ha sido escenario de un intenso conflicto armado en los años recientes, se han venido institucionalizando programas de “desarrollo y paz” como salida y como esperanza para intervenir en las regiones más complicadas: el desarrollo aparece como panacea” (Serge, 2010).

Puede decirse que si el concepto y modelo de desarrollo impulsado por el primer mundo se cimenta en valores como “la verdad” y “el orden” vistos desde una perspectiva europea antagónica a la “barbarie y salvajismo” del Tercer Mundo, en realidad es una forma de ejercer el poder y adjudicarse la hegemonía como derecho propio para la apropiación de los recursos naturales por unos pocos, que tienen la potestad para designarse como agentes del cuidado de un planeta que le pertenece a todos.

Lo evidente hasta ahora es que el desarrollo se organiza alrededor de principios que lo constituyen, y representan su modo de operar como sistema clasificador de la población mundial, y que en su acontecer histórico dichos ordenamientos fueron especializándose precisamente en las escalas de clasificación social más subalternizadas, bien sea por condiciones de raza, género, sexualidad o clase. No en vano los programas de desarrollo internacionales están dirigidos hacia los países del tercer mundo, y los programas de desarrollo local hacia donde el modelo de poder ejerce con mayor fuerza su dominio.

Históricamente el poder del Estado y su derecho sobre los ciudadanos se respalda en los principios de la ley y el orden, el bienestar y la redistribución. La entrada del desarrollo al escenario del Estado con un rol preeminente en los países del llamado tercer mundo justifica la intervención del Estado en la forma como las personas imaginan sus vidas supeditando los intereses vitales de la población a intervenciones que apuntan a la “supervivencia del planeta”. La operacionalización del desarrollo ha sido descrita por Pablo Quintero así:

“1) los agentes del desarrollo, compuestos por los “expertos” de los organismos nacionales e internacionales de planificación auxiliados por todo un aparataje académico-disciplinario, son los encargados de realizar los proyectos e intervenciones del desarrollo; 2) la intervención de los agentes del desarrollo está orientada a transformar significativamente las condiciones de vida de las comunidades y sociedades objetivo; 3) se presupone que las comunidades y sociedades que necesitan con más premura las intervenciones del desarrollo son las identidades más subalternizadas dentro de las clasificaciones sociales de la colonialidad del poder; 4) para intervenir en las sociedades y comunidades objetivo, es necesario en primera instancia, evaluar los problemas puntuales que le impiden el alcance del desarrollo a dichas colectividades; 5) por lo general estos problemas puntuales son producto de la “cultura” y las formas de vida de las comunidades y sociedades objetivo; 6) a partir de la evaluación de los problemas se diseña y planifica una intervención que intentará revertir progresivamente las condiciones de vida de las comunidades y sociedades objetivo; 7) los cambios en las condiciones de vida se fundamentan básicamente en lograr transformaciones económico-productivas de las sociedades o comunidades objetivo, procurando articularlas con el mercado capitalista, es decir, profundizando la dependencia de las sociedades y comunidades con respecto al sistema capitalista; 8) el cambio cultural y la

profundización de las relaciones con el mercado, esperan en última instancia lograr un incremento de la producción y del consumo en las comunidades o sociedades donde se interviene” (Quintero, 2013, p.8).

En conclusión, el desarrollo se operacionaliza desplegando todo el andamiaje construido por las lógicas de pensamiento y acción que orientan las abstracciones y representaciones de la estructura, donde el desarrollo y sus agentes articulan el modo como piensan a las sociedades y/o comunidades, con el modo en que las intervienen.

### **1.1 Desarrollo y medio ambiente**

Los cuestionamientos al modelo de desarrollo han provocado reflexiones en torno a sus consecuencias y sin embargo las discusiones no han conducido a transformaciones estructurales respecto de la primera concepción que se enfocaba en el economicismo y la industrialización, por el contrario se han creado nuevas categorías taxonómicas para justificar estas ideas.

En épocas de agudización de la crisis relacionada con el deterioro de los recursos naturales, las conclusiones de las reuniones realizadas por las Naciones Unidas siempre se enfocan en la necesidad de seguir adelante con la empresa del desarrollo basado en el crecimiento económico, entendido como “el crecimiento de consumo de recursos, con un consumo creciente de energía y otros recursos naturales” (Goodland, 1994, p.14), y proponen nuevas condiciones para los más pobres y para las generaciones futuras lo mismo que para disipar las consecuencias de la industrialización sobre el medio ambiente, en una ambivalencia que encierra como paradoja que el desarrollo sustentable se convierte en el techo conceptual para la violación y el respeto por el medio ambiente.

Esta paradoja, recurrente en los ámbitos de discursividad y operacionalización del desarrollo, actúa en paralelo con las lógicas de las ideas de desarrollo y medio ambiente, es decir, en el mismo

empaques van la cura y la enfermedad. Es así como el Informe Brundtland<sup>1</sup>, después de analizar la ignorancia y la pobreza de las décadas anteriores, considera probable que la tan publicitada emergencia de los 90 desatara un nuevo frenesí del desarrollo y luego de evocar la imagen del planeta flotando en el espacio, concluye su párrafo inicial declarando: “Esta nueva realidad, de la cual no hay escapatoria, debe ser reconocida y *manejada*” (Sachs, 1996, p.115). Efectivamente para “manejarla” y obedeciendo al patrón histórico de poder relacionado con la noción de desarrollo, surgió la idea de medio ambiente asociada a la racionalidad y lógicas económicas y políticas de las naciones ricas; el medio ambiente como categoría es el constructo en que transformaron a la naturaleza cuando la convirtieron en objeto de la política y del planeamiento, por lo tanto naturaleza y medioambiente no son ahora conceptos intercambiables.

El vínculo entre desarrollo y medio ambiente, fue difundido y promovido desde la posguerra y “Desde entonces, el desarrollo connota por lo menos una cosa: escapar de una condición indigna llamada subdesarrollo” (Sachs, 1996, p.53). Con el sello de “desarrollo sustentable” y luego con el de “desarrollo sostenible” se popularizó la necesidad de conservar el medio ambiente para las generaciones futuras, es decir, cuidar para que otros usen. No son escasas las advertencias sobre la necesidad de que la población mundial sea racional con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales mientras cada vez más algunos gobiernos, -principalmente de Latinoamérica- direccionan sus políticas hacia el saneamiento de

---

<sup>1</sup> Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo- Nuestro Futuro Común-. Esta Comisión se reunió en octubre de 1984, se conoció como la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, este encuentro fue promovido por las Naciones Unidas ante una necesidad que se consideraba urgente, la cual era establecer una agenda global para el cambio. “La Comisión partió de la convicción de que es posible para la humanidad construir un futuro más próspero, más justo y más seguro”. El resultado de esta Comisión fue un informe que se publicó en 1987 con el nombre de "Nuestro Futuro Común" (Our Common Future), el que además se conoce como "Informe Brundtland". En este contexto surgió el concepto de Desarrollo Sostenible buscando abarcar con este el significado de crecimiento económico, equidad social y protección del medio ambiente. Definiendo el Desarrollo Sostenible como el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las poblaciones actuales cuidándolos para las generaciones futuras. Es decir, el desarrollo sostenible es “aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.



las deudas o la recuperación de sus economías legislando para facilitar la explotación a grandes multinacionales de recursos no renovables como petróleo, oro, platino y otros minerales utilizados en la producción y ensamble de aparatos tecnológicos de última generación, pero simultáneamente, invierten recursos públicos en la ejecución de proyectos orientados a que el común de la población se concientice y actúe consecuentemente con el deber de conservar para las generaciones que le siguen.

La explicación es que como por mucho tiempo no se consideró que la pobreza tuviera relación con la degradación del medio ambiente, la ecuación le atribuía mayor peso al impacto del hombre industrial e incluía a los pobres sólo como los futuros demandantes de un estilo de vida industrial; pero la alarmante propagación de la deforestación y la desertificación en todo el mundo, les identificó rápidamente como agentes de destrucción y los convirtió en objetos de campañas para promover la conciencia ambiental.

La relación entre medio ambiente y desarrollo se debe entonces a la interpretación que desde la lógica economicista se hizo de la relación de los pobres con el medio ambiente, la interpretación acusó a la víctima y recomendó la antigua receta según la cual se supone que el crecimiento elimina la pobreza y en consecuencia, el medio ambiente sólo podría ser protegido mediante una nueva era de crecimiento. En palabras del Informe Brundtland:

“La pobreza reduce la capacidad de las personas para usar los recursos de una manera sostenible; intensifica la presión sobre el medio ambiente... Una condición necesaria, pero no suficiente, para la eliminación de la pobreza absoluta, es una elevación relativamente rápida de los ingresos per cápita en el Tercer Mundo” (Sachs, 1996, p.53).

De esta manera se allanó el camino para la boda entre medio ambiente y desarrollo.

Este fue el punto de partida para el impulso de grandes eventos en la agenda ambiental mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas (ONU) sobre el Medio Humano (Estocolmo-1972), fue el primer gran evento de carácter internacional de este organismo en donde se debatieron temas ambientales internacionales y en ella se definió el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

(PNUMA). De este encuentro salió una Declaración de 7 puntos y una resolución con 26 principios sobre medio ambiente y desarrollo, además del plan de acción con 10 recomendaciones denominado “Declaración de Estocolmo”. Una de las metas planteadas como necesidad por la misma Conferencia era: “La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas” (ONU, 1972).

El principio 19 de la Conferencia se refiere a la necesidad de información entre la población menos favorecida pero con fines educativos, buscando con esto la transformación de conductas que se reflejen en el deterioro del medio ambiente, sin embargo no se mencionan asuntos vinculados con los derechos de estas poblaciones a la participación y a la información. Ya en los principios 23 y 24 se toca directamente el asunto de la participación como oportunidad de acción frente las decisiones que afecten su medio ambiente, incluso con repercusiones económicas, en el sentido de poder exigir indemnizaciones en caso de que se le provoque daños a su entorno.

Transcurridos 20 años, las Naciones Unidas convocaron a otro evento a gran escala, la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo-(CNUMAD) o Cumbre para la Tierra” (Rio de Janeiro-1992), el énfasis se centró en el desarrollo sostenible y la urgente necesidad de hablar de temas como la diversidad biológica y el cambio climático, pero con el correr del tiempo el segundo tema predominó en las agendas ambientales y políticas de diferentes países. La masiva participación de representantes de Estado, de la sociedad civil y del sector económico, 10.000 delegados, 1.400 ONG y miles de periodistas sin contar que los eventos previos también involucraron a miles de personas de todo el mundo, comparada con la asistencia a la Conferencia de Estocolmo da cuenta del posicionamiento del tema a nivel global y de los efectos que en términos de movilización social y de opinión había alcanzado.

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo también conocida como “Carta de la Tierra”, derivó en un plan de acción conocido como el Programa 21 que contiene 27 principios, dos convenios internacionales -el Convenio marco de las Naciones Unidas sobre los cambios climáticos (UNFCCC) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)-, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS), el acuerdo para negociar un convenio mundial de desertificación y la declaración de Principios para el Manejo Sostenible de los Bosques. A partir de esta reunión y en todos los casos, el concepto de Desarrollo Sostenible pasó a ser el foco de múltiples espacios y discusiones, numerosos grupos lo adoptaron como parte de sus prioridades para la deliberación y opinión, buscando herramientas para incidir con sus agendas y estrategias en la toma de decisiones que tengan que ver con el medio ambiente.

La “Carta de la Tierra” abordaba conceptos nuevos como la soberanía de los estados sobre sus recursos naturales, las responsabilidades compartidas pero diferenciadas, el principio precautorio, el respeto y promoción de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales con participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de ellos. Estos dos últimos puntos, siguen constituyendo materia de debate y desencuentros en las negociaciones de los tratados y convenios ambientales internacionales, de nuevo los espacios donde tiene cabida el modelo economicista son acogidos con facilidad, mientras los que puedan controvertirlos se aplazan en contradicción con el principio 10 de la Cumbre que promulga:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (ONU, 1992).

El principio 10 es solo el inicio y la base del reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana en los asuntos ambientales y le da relevancia al acceso a la información y a la oportunidad de participación en los procesos de toma de decisiones, pero su aplicación en todo el sentido que tiene es obstruido por la supremacía que todavía tiene el enfoque economicista. Al respecto, en la medida en que los principios 20 y 22 sobre la participación de mujer, de las poblaciones indígenas y de otras comunidades locales sigan siendo eufemismos que adornen el discurso, la igualdad seguirá siendo una quimera.

Después de la Conferencia de Rio vinieron otros eventos regionales que también incluían los temas alusivos a la sostenibilidad ambiental y sus estrategias para el desarrollo, de nuevo se puso en marcha la maquinaria para iniciar procesos que incluyeran en las políticas públicas de los distintos países los aspectos ambientales implícitos en los programas de desarrollo que gradualmente se han venido visibilizando en las prácticas económicas y agendas públicas de los países del tercer mundo. Un gran dispositivo del patrón de poder del desarrollo viabiliza las acciones mediante empréstitos y proyectos.

La adopción de la noción de desarrollo sostenible como paradigma para la conservación y cuidado ambiental se ha extendido hacia los sistemas educativos, mediante dispositivos que se replican con cursos y programas, también las políticas y sistemas de calidad de las empresas introducen el tema de la conservación y el desarrollo sostenible en la obtención de certificaciones sobre normas de regencia mundial que les hacen más expedito el camino hacia los círculos de mercado con los países industrializados, en donde sellos verdes y políticas ambientales son garantía de competencia.

Las estrategias discursivas de validación del modelo han calado profundo y para la CEPAL por ejemplo, este engranaje ha representado progresos que redundan en una creciente participación de actores no estatales en el debate, la negociación y la formulación de políticas de sostenibilidad transformando el tema ambiental en una causa ciudadana con capacidad de convocatoria a nivel local, regional, nacional y global, agrega además y a manera de reproche, que para muchos sectores la protección ambiental y el

desarrollo sostenible son una restricción al desarrollo económico. Cuando concluye que “la sostenibilidad ambiental todavía ocupa un papel secundario en la economía política de la mayoría de los países de la región” (CEPAL, 2000, p.41), surge aquí la pregunta si lo que sucede en realidad es que los debates y las críticas de los actores promueven el rechazo a la perpetuación de las prácticas en torno a las lógicas del desarrollo, en donde el medio ambiente no es más que el nuevo ámbito de poder y hegemonía de los países más ricos hacia los países etiquetados como los pobres o subdesarrollados del planeta, de acuerdo con el modelo de desarrollo dominante.

### 1.2 Desarrollo y Ciudadanía

De acuerdo con Quintero (2013), pese a la trayectoria que ha tenido el concepto de desarrollo es cierto que las designaciones y resemantizaciones que ha vivido la idea de desarrollo (sustentable, endógeno, local, étnico etc.) constriñen todo intento cognitivo de transformar los órdenes del desarrollo progresista y modernizador del Tercer Mundo. Añade Quintero que de acuerdo con Boaventura de Sousa Santos:

“Hay que tener en cuenta que los sustantivos aún establecen el horizonte intelectual y político que define no solamente lo que es decible, creíble, legítimo o realista sino también, y por implicación, que es indecible, increíble, ilegítimo o irrealista. O sea, al refugiarse en los adjetivos, la teoría acredita en el uso creativo de la franquicia de sustantivos, pero al mismo tiempo acepta limitar sus debates y propuestas a lo que es posible dentro de un horizonte de posibilidades que originariamente no es suyo. La teoría crítica asume así un carácter derivado que le permite entrar en un debate pero no le permite discutir los términos del debate y mucho menos discutir el porqué de la opción por un debate dado y no por otro.” (Quintero, 2013, p.103).

En consonancia con el contexto esbozado a nivel mundial, en Colombia el modelo de desarrollo se acompaña con las políticas económicas adoptadas por sucesivos gobiernos que han buscado con esto una suerte de “emparejamiento económico” del país con otros países de Latinoamérica. Y al igual que en otros países del planeta los resultados no han sido los esperados, con un acrecentamiento de la pobreza, la

inequidad y una concentración de la riqueza cada vez mayor (PNUD, 2007, 79-98). En los planes de desarrollo nacionales las políticas impulsan el desarrollo centrado en la explotación de los recursos naturales y para ello se favorece la concesión de títulos y propiedades a empresas multinacionales.

Los antecedentes de la consolidación del modelo de economía política neoliberal impulsado en Latinoamérica por las dictaduras militares y por los programas de ajuste económico del Fondo Monetario Internacional (FMI), se sitúan en la década de los setenta, y en Colombia el modelo se consolida en 1989 con la adhesión al Consenso de Washington. Las primeras reformas neoliberales planteaban reducir el papel del Estado en su intervención social, la privatización de instituciones públicas, el auge del poder del mercado y el fortalecimiento de la propiedad y la empresa privada. Las primeras reformas se implantaron desde la administración del presidente Virgilio Barco, se aceleraron en el Gobierno de César Gaviria, fueron continuadas por Ernesto Samper y Andrés Pastrana, profundizadas en los dos periodos del Gobierno de Álvaro Uribe y en el de Juan Manuel Santos, actual presidente.

Los programas de gobierno tienden a atender las prioridades asignadas desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a los gobiernos del orden nacional, regional y local, entre estas necesidades una de las más importantes es desaparecer la pobreza y reducir la brecha entre ricos y pobres. Siendo consecuentes con el modelo macro las políticas públicas se han diseñado y diseñan bajo la óptica del desarrollo integral, sustentable y sostenible para el territorio y la población colombiana. Sin embargo, como la pobreza y la desigualdad no han desaparecido, constantemente se cambian los indicadores de medición de manera que los reportes de avances aunque leves puedan sustentarse con cifras.

En este contexto es donde surgen los vínculos entre políticas gubernamentales de desarrollo, la ciudadanía y las formas de manifestarse a través de los movimientos sociales que cada día son más visibles e importantes. Como se ha dicho, la historia del desarrollo es la historia de la institucionalización y del despliegue cada vez más penetrante de la planificación facilitada por "estrategias" sucesivas como el crecimiento y la planificación nacional en los años cincuenta, la revolución verde y la planificación

sectorial y regional de los años sesenta y setenta; el enfoque de las "necesidades básicas" y la planificación local en los años setenta y ochenta, la planificación del medio ambiente para el desarrollo sostenible de los años ochenta incorporando a las mujeres y a las bases en el desarrollo, sin que en ningún momento el alcance y las ambiciones de la planificación hayan cesado de crecer.

En todos los casos, la construcción de la noción de ciudadanía que ha estado implícita y paralela a la construcción discursiva y práctica del desarrollo, delega una responsabilidad cada vez mayor a la sociedad civil. Con el paso del Estado de bienestar a un Estado basado en los postulados del neoliberalismo, se equipara el ejercicio de la ciudadanía con la capacidad del individuo de integrarse al mercado y esta concepción se asimila a definiciones de ciudadanía asociadas a conceptos como representación política, participación y democracia.

En las últimas décadas del siglo XX, y como efecto de las políticas del PNUD, América Latina se caracterizó por el reduccionismo teórico de la ciudadanía a una concepción que equipara a la democracia con el régimen y al ciudadano con el votante, una diada funcional gracias a la tecnocracia que opera como un saber técnico definido por criterios y mecanismos economicistas, por ejemplo los subsidios y la bancarización, donde el consumidor es la categoría principal. Esta idea de ciudadanía remite de manera particular a un deber ciudadano del voto y a su vez, a la idea de que la democracia representada en el voto habilita al Estado para promover y garantizar la existencia del mercado como lineamiento principal del sistema; en este plano se reduce el papel del Estado entonces solo a la capacidad de mantener las condiciones para que las personas tengan acceso a bienes de consumo, lo mismo que el albedrío para adquirirlos, sin importar que dicha situación albergue de una manera osada e irrespetuosa la desigualdad.

En estas circunstancias se desdibuja la íntima relación entre Estado y democracia planteada por Rodolfo Mariani, según la cual la democracia "está consagrada en la noción de ciudadanía, como estatuto universal de derechos y deberes que portan los que son sujeto y objeto de la democracia" (Mariani, 2007, p.80). Siguiendo a este autor, la democracia es un principio de organización social que tiene como eje la

ciudadanía y desde la noción de democracia interpela al Estado en cuanto a que el poder que ostenta sea garante del ejercicio de los derechos civiles y de la misma ciudadanía. Porque si bien el Estado sustenta mucha parte de su materialización en el ejercicio del gobierno con respaldo en las instituciones legales - por ende en el derecho y en la autoridad-, es en los ámbitos del poder, ligazón propia del Estado, en donde es posible la construcción y el ejercicio de la ciudadanía.

“[...] un régimen político democrático tiene, principalmente, una doble atadura con el Estado: a través del sistema legal y a través de la dimensión centro de poder. Ambas son imprescindibles: la primera opera como la libertad negativa; la segunda, como la libertad positiva del Estado en relación al constructo ciudadanía.

La democracia, como principio de organización, requiere del Estado en ambos planos: el de las libertades inscriptas en el sistema legal y en el de la acción política estatal destinada a construir un orden social efectivo con centro en la ciudadanía” (Mariani, 2007, p.82).

El Estado y la nación como presupuestos de la democracia propician la emergencia de la ciudadanía en dos niveles, la ciudadanía nacional y la ciudadanía democrática; mientras la primera es adscripta porque se pertenece a una nación, la segunda es activa toda vez que es con su ejercicio que se hace la historia de las luchas por la libertad y la igualdad. En este escenario y con el ejercicio de la ciudadanía pueden construirse representaciones que fortalecen la democracia o que por el contrario, entran en conflicto con ella; en la práctica y adopción de estas dos dimensiones de la ciudadanía está implícita una tensión potencial que evidentemente no es desconocida por los agentes encargados de planear el desarrollo.

“El interés nacional suele ser un componente clave de la política. Y en democracias con alta desigualdad y pobreza como las latinoamericanas, las políticas de desarrollo capaces de acompañar un proceso de expansión de la ciudadanía exigen una comprensión y una operacionalización de ese interés a través de la política democrática. Pero el vínculo entre interés nacional y expansión de la democracia no siempre es armónico. En ocasiones la apelación al interés nacional suele ser una vía para evadir la institucionalidad y la política democrática” (Mariani, 2007, p.86).



Posiblemente esto es lo que sucede en Colombia cuando se afirma que el interés general<sup>2</sup> prima sobre el interés particular; en estas circunstancias vale la pena preguntarse si quien decide sobre lo que se declara como interés general representa los intereses de todos los involucrados, si lo que es así proclamado lo es para el conjunto de la población o si con esto solo se obedece al interés de unos pocos. Esta situación se hace frecuente en algunos espacios de participación ciudadana, en donde pese a los cuestionamientos a dichas declaratorias se impone la idea del interés general, desembocando casi siempre en la subordinación e invalidación de derechos considerados colectivos. Si a esto se añaden los grandes niveles de pobreza y la desigualdad que existe en las democracias latinoamericanas, se hace cuestionable la existencia de derechos políticos plenos para el ejercicio de la ciudadanía.

A este nivel cada espacio de interlocución y de ejercicio de la ciudadanía implica un contexto social y político diferente permeado por opiniones y formas de concebir derechos y ciudadanía particulares, donde por un lado, las organizaciones comunitarias y los líderes frecuentemente actúan en nombre propio, y por el otro, el Estado y los promotores del desarrollo actúan sin incorporar los espacios de participación como ámbitos de expresión y construcción de las concepciones de democracia y ciudadanía inherentes al Estado y a los ciudadanos que hacen parte de este.

---

<sup>2</sup> “La prevalencia del interés general sobre el particular se refiere a la consideración de preponderancia de lo social por encima de lo individual. Los intereses de la comunidad priman sobre los de los individuos, pero deben realizar fines que a todos beneficien. Se trata sin más de la idea del bien común expresada en esta fórmula. [...] El término en la Constitución no es uniforme: se utiliza interés social, interés público, interés colectivo, interés de la Nación. Tales se desarrollan en los artículos 58, 118, 209, 277, 333, 336, 355 de la Carta”. Disponible en: <http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/fundado.html>. Consultado el 11 de enero de 2016.

“El concepto de interés general es una cláusula más indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto. Entre tanto, el de “interés social”, que la Constitución emplea es una concreción del interés general que se relaciona de manera inmediata con la definición del Estado como social y de derecho.

Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución”. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-053-01.htm>. Consultado el 11 de enero de 2016

Las luchas de movimientos como los sin tierra de Brasil, los piqueteros y las asambleas barriales de Argentina, los movimientos étnicos-identitarios de varios países de Latinoamérica, las ocupaciones de fábrica otra forma de expresión de los trabajadores en varios países de América Latina y hasta las huelgas declaradas ilegales, son ejemplos de ese impulso vital hacia la construcción de ciudadanía en Latinoamérica fuera de la democracia representativa. Siempre al borde de la legalidad, expresan las construcciones colectivas que han elaborado -desde la necesidad y no del derecho-, de esas vías de inclusión que van de lo social a lo individual. Como fenómeno de la experiencia democrática en América Latina se inscriben dentro del orden simbólico que instaura la existencia de derechos políticos democráticos y muy seguramente, esto no sería posible fuera de este orden donde los derechos políticos conllevan los civiles y sociales.

Una característica esencial de un régimen político democrático es el sistema legal, este como elemento esencial y constitutivo del Estado es el sostén de los derechos y libertades políticas, aunque se funda en la prescripción de que ninguna persona retiene para sí el arbitrio de sustraerse a los alcances de la ley. Esta tensión hace parte de la ciudadanía al definir el estatuto de derechos y deberes basados en los valores de libertad en el plano individual e igualdad del lado colectivo de la ciudadanía.

Pensar en las tensiones que se evidencian cuando se alude a la construcción de ciudadanía en América Latina, es un asunto que invita a reflexionar en torno a los vínculos existentes entre las políticas, los dispositivos del desarrollo, la democracia, el estado, la economía, la política y el poder. Terminada la década del noventa, los países de América Latina asistieron al final del proceso mediante el cual se ajustó al Estado a la supremacía de la economía de mercado y alrededor de la cual se constituyó una fuerte hegemonía política con un relato social legitimado en el plano del conocimiento técnico. De esta forma el mundo económico adquirió autonomía frente al campo de la política democrática argumentando que si el conflicto reside en la política, la racionalidad técnica evade el conflicto sobre lo que ella gobierna.

Después de vaciarle el campo de dominio a la democracia y recortarle sus competencias solo hasta la gestión de las condiciones de despliegue del modelo económico como “una talla única”, la apreciación de los resultados que produjo el cambio aumentó el malestar de las ciudadanías con la política y con la democracia. Las políticas del nuevo modelo desembocaron en la construcción y fortalecimiento de la individualización típica del neoliberalismo, el ensanchamiento de la vulnerabilidad y el deterioro de las condiciones de vida de quienes sobrevivieron al modelo. Como respuesta surgieron nuevas identidades o resurgieron algunas que habían estado dormidas, pero siempre con la intención de representar el sentido colectivo aprovechando espacios donde el Estado no participó de la construcción de un “sentido del nosotros”, tal como corresponde de acuerdo con el vínculo entre estado-nación, democracia y ciudadanía.

El Estado neoliberal comparte con el modelo promovido por el desarrollo los valores del individualismo, el pragmatismo y el egoísmo y sus políticas de ciudadanía se corresponden con la denominada “ciudadanía asistida” planteada por Bustelo (citado por Bojórquez, s.f., p.81) para referirse al modelo hegemónico implantado desde el consenso de Washington donde a partir de una concepción atomística de la sociedad sólo se reconocen individuos con intereses, y el mercado aparece como un mecanismo auto regulatorio donde la presencia del Estado es mínima.

El ejercicio de los derechos o la concreción del espacio donde se construye la ciudadanía para que se haga efectiva, requiere el fortalecimiento de los derechos a la par del establecimiento de políticas que eduquen sobre los deberes y responsabilidades de los ciudadanos. Pero los derechos sociales, económicos y culturales -DESC- deberían ser marcos de actuación claros para el Estado en cuanto a la distribución de recursos y la provisión de servicios que garanticen la calidad de vida de la población, no obstante el panorama en Latinoamérica es desolador, el crecimiento de la exclusión y la pobreza reflejan la incapacidad del Estado para proveer los servicios sociales y públicos que garantizan el goce de los DESC. Este es el reflejo de la nueva concepción de Estado y los enfoques ideológicos que como el neoliberalismo han vaciado de contenido a la democracia instrumentalizando a la sociedad civil y

asociando la ciudadanía solo a las libertades negativas, es decir la definición de la ciudadanía a partir de la idea de “ser dejado en paz por el Estado”.

Estos enfoques también sesgan el proceso de construcción de ciudadanía, por ejemplo al propiciar la participación en la implementación de proyectos solo como participación administrativa, la despotizan; al asociarla al pago de servicios públicos aumentan la inequidad y la exclusión, o cuando se admite la participación social como poder compartido la restringen, privilegiando los intereses directamente concernidos a “stakeholders” o buscando la colaboración de los beneficiarios, sin que en ninguno de los casos se de una intervención social en los asuntos públicos.

Los modelos de desarrollo adoptados por los países de América Latina y los asuntos vinculados a ellos son el lugar común: los desalentadores resultados de las reformas macroeconómicas, el menoscabo de la cohesión social y sus efectos sobre la consolidación de la democracia soportada en el Estado y, en el fortalecimiento de la ciudadanía como expresión del ejercicio de derechos y deberes. Como el mercado no resultó ser la condición infalible para garantizar la distribución adecuada y equitativa de los recursos algunos estados latinoamericanos repiensen sus modelos de desarrollo implementando reformas integrales en el sistema institucional, el mercado laboral, las formas de liderazgo y control corporativo, los sistemas educativo, legal y de justicia, mientras otros países como Bolivia, Ecuador y Venezuela se declaran abiertamente en contra de las directrices del Consenso de Washington como única alternativa e implementan medidas de política social y económica más acordes a sus realidades. Por fuera de estos escenarios,

“... se identifica al desarrollo humano como el objetivo fundamental de la política pública, entendido – siguiendo a Amartya Sen– como “el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo”. Este proceso va más allá del aumento del bienestar material y abarca el creciente cumplimiento de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales. Dicho cumplimiento es indispensable para robustecer la ciudadanía efectiva, pilar central de la democracia.

Supone, de forma más específica, que los ciudadanos no sólo deben elegir qué consumir, qué riesgos quieren correr y qué representantes políticos desean tener, sino también que tienen que decidir qué fines debe

perseguir la sociedad a la que pertenecen. Por ello no son suficientes los mercados competitivos y los sistemas electorales como espacios de interacción entre las personas, sino que además se requiere instituciones estatales donde la ciudadanía participe en relación con las metas y objetivos de las políticas públicas y con su cumplimiento” (Moreno-Brid y Puchet, 2007, p.313)

En Colombia el ejercicio de la ciudadanía se ha conducido por los caminos que de manera general se ha llevado en otros países de Latinoamérica, es el mismo modelo de construcción del Estado y concepción de la democracia, por influencia del sistema económico, el ejercicio de la ciudadanía ha estado direccionado por los vaivenes del mercado y la explotación de los recursos naturales. Aún no se ha tratado la inequidad social reflejada en las problemáticas vinculadas con el desarrollo: la exclusión y la vulnerabilidad social de significativos segmentos de la población sumergidos en el desempleo, el subempleo, la pobreza y la indigencia. A pesar de la profundización de estas problemáticas en los últimos años, la política social continúa caracterizándose por un estilo de intervención asistencial-clientelista, buscando así compensar el carácter incompleto del desarrollo y los efectos del ajuste estructural sin tocar para nada la inequidad social, punto central a solucionar.

Esta situación se acentúa en Colombia con las estrategias implementadas para la erradicación de la pobreza desde una ética de la compasión que promueve la creación y ejecución de programas sustentados en el otorgamiento de subsidios focalizados hacia la población más vulnerable; programas dirigidos a madres cabeza de familia, población desplazada, desempleados, adultos mayores, subsidios de vivienda, subsidio al aporte en pensión y subsidios para discapacitados entre otros, hacían parte de la estrategia contra la pobreza lanzada por el gobierno colombiano en el año 2000<sup>3</sup>, la cual sigue vigente

---

<sup>3</sup> Este Plan contaba con cuatro pilares: proyectos comunitarios, vías para la paz, subsidios condicionados a familias pobres y capacitación para jóvenes desempleados. El programa contra la pobreza se planteó en las mismas negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, FMI, como una de las condiciones que puso el presidente Pastrana: firma de un acuerdo de ajuste, pero estructurando programas nuevos en el área social con recursos propios. El plan será financiado con recursos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y la AID y la aceptación del Fondo Monetario Internacional. Cada año tiene un costo de 300 millones de dólares, equivalente a 0.3 por ciento del PIB. El Tiempo. 6 de marzo de 2000. Programa de subsidios para pobres. Consultado el 5 de julio de 2015 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1303942>

aunque para cada gobierno sean objeto de ajustes y de cambio de nombres. En estas circunstancias, el ejercicio de la ciudadanía fue supeditándose cada vez más a la priorización de la satisfacción de las necesidades básicas y al ejercicio del derecho al voto, es decir a lo que se ha denominado ciudadanía política para hacer referencia al ejercicio de la ciudadanía coaccionada por la consecución de dádivas económicas y de los elementos necesarios para la subsistencia apoyándose en prácticas clientelares como la compra y el trasteo de votos.

Esta es la forma como en Colombia la exclusión e inequidad social existentes se convirtieron en la guía de la concepción y ejercicio de la ciudadanía, mayoritariamente se asiste a las urnas buscando ejercer un derecho ignorando deliberadamente los deberes. Se restringe la construcción de ciudadanía al ámbito del ejercicio electoral aprovechando que bajo el peso apremiante de las necesidades básicas sin resolver, se posterga el poder de incidir en la toma de decisiones.

Otro modelo de ciudadanía y que apunta más a las demandas que plantea la igualdad es el que Bustelo (2015) ha denominado “ciudadanía emancipada” refiriéndose a otra tradición conceptual ligada al desarrollo del Estado de Bienestar y donde la igualdad social es entendida como el derecho de las personas a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes, guardando siempre la proporcionalidad entre el acceso a los beneficios y los costos del desarrollo. A este modelo le son inherentes principios de justicia distributiva basados en la solidaridad colectiva y bajo un esquema de cooperación que parte de la existencia de un “nosotros” con posibilidad de compartir argumentos como comunidad, porque hay sociedad y en consecuencia, hay una esfera pública en el sentido de una preocupación por lo común, por lo compartible y por el interés del conjunto. En este modelo las libertades individuales se orientan a la ampliación del campo de las personas para acceder a las oportunidades que les permitan su superación y desarrollo. Así la igualdad más que una propuesta niveladora es un proyecto habilitador.

Por definición, la ciudadanía emancipada es una propuesta socialmente inclusiva, las personas no son pacientes u objetos de tratamiento por parte del Estado, sino actores en su doble dimensión individual y societaria: la emancipación es individual ya que los individuos son autónomos; pero esta no se cuenta de uno a uno, implica, como ya se dijo una comunidad de argumentos y una responsabilidad sobre el conjunto, por eso se plantea como una emancipación democrática.

Volviendo al caso colombiano, el ejercicio de la ciudadanía se proyecta más al uso de estratagemas para ser incluidos en las políticas de asistencia o programas de subsidios del Estado, o a ejercer el derecho político al voto frecuentemente supeditado a la obtención de ventajas económicas y de bienes básicos para la subsistencia, con esta conducta también se permean en gran parte la autonomía y las oportunidades de participación en contextos comunitarios, políticos y del desarrollo, renunciando de esta forma a una demanda de derechos sociales que como ciudadanos colombianos podrían obtenerse a través de la acción colectiva; espacio que ofrece la ciudadanía emancipada.

Después de hacer este recorrido es evidente el vínculo existente entre el proceso de construcción del Estado en América Latina y la noción de la democracia entre sus ciudadanos, también es clara la conexión que existe entre la concepción del desarrollo desde el modelo neoliberal y las consecuencias que ha traído esto para la definición del Estado y la construcción de ciudadanía en Latinoamérica. Al respecto Boaventura de Sousa Santos plante que

“En los años 80, emergió la propuesta “neoliberal” de desarrollo, que nos condujo al actual modelo de globalización. Tenemos que tener en mente que ese modelo apoyó mucho la idea de sociedad civil, devolviéndole competencias que estarían indebidamente en las manos del Estado. Se condenó el control estatal de empresas públicas y del sistema de previsión social, salud, educación... De esa forma, se fortaleció un concepto de sociedad civil que tiene mucho que ver con mercado y privatizaciones. [...]

[...]Una de las principales áreas en que vamos a tener que luchar mucho para imponer una alternativa es la democracia. Luego del fin de las diferencias ideológicas, la democracia se tornó un mercado. Y con ello entró la corrupción. (...) En otras palabras, la democracia actual es de bajísima intensidad. En rigor, si consideráramos a los primeros pensadores de la democracia, no tenemos ninguna sociedad verdaderamente democrática. El propio Rousseau decía: 'Una sociedad sólo es democrática cuando nadie es tan pobre para

tener que venderse y nadie tan rico para poder comprar a alguien'. Algo muy diferente de lo que ocurre hoy en día..." (De Sousa Santos, s.f.).

En este escenario se precisa que el ejercicio de la ciudadanía abandone el campo de las libertades individuales y trascienda hacia la construcción de argumentos colectivos frente la desigualdad y la inclusión social.

Mientras tanto seguirán presentándose las discusiones, los radicalismos y las manipulaciones frente a las brechas existentes entre el Estado y las demandas de los grupos marginales y subalternos. En Colombia es frecuente ver en los espacios de gestión de los proyectos de desarrollo, que los movimientos sociales o representantes de ciertos sectores políticos, asumen posiciones radicales de oposición sustentadas en demandas que en muchas ocasiones no se fundamentan en argumentos colectivos y legítimos, sino en la postura de unos cuantos que buscan el beneficio a través de intereses propios. En esta manifestación de la dicotomía existente entre dominantes y dominados, se ha generalizado una postura del Estado que se caracteriza cada vez más por no abrir "espacio" para la permeabilidad a las acciones y demandas de los grupos subalternos sin consultar la naturaleza y las fuentes de las demandas,

"Pareciera que para éstos reconocer que el Estado ha sido y sigue siendo poroso y maleable a las acciones de los diversos grupos sociales, incluyendo los subalternos, les quitaría legitimidad a las demandas políticas que están detrás de sus explicaciones históricas" (INDH/PNUD, 2007, p.7)



## 2. Desarrollo y participación

Los resultados de cada proyecto no dependen exclusivamente de las lógicas del desarrollo, también influyen las condiciones de vida y la respuesta política que las comunidades objeto le den al proceso. Estas intervenciones provocan interpelaciones, no obstante, estas se den en un contexto enmarcado en los derroteros de la operacionalización del desarrollo, es decir los espacios para la participación o interlocución son señalados por lineamientos previamente diseñados y en ocasiones, las repuestas desborden las expectativas de los agentes del desarrollo y de las mismas comunidades que son objeto de la intervención.

Con frecuencia la participación es asumida por los agentes del desarrollo como una forma de captar recursos y ayudas internacionales, adoptándola a la vez como una estrategia para legitimar los proyectos que buscan ejecutar.

“En su contexto actual, la descripción que hiciera Karl Polanyi de la economía moderna se presta para afirmar que la participación ha llegado a «desarraigarse» de los orígenes socio-culturales que siempre la habían mantenido con vida. Se la percibe ahora simplemente como uno de los muchos «recursos» necesarios para mantener con vida a la economía. Por tanto, participar se reduce al acto de tomar parte en los objetivos de la economía y los arreglos de tipo social relacionadas con ella” (Sachs, 1996, p. 200).

Por lo menos en cuanto a la verbalización sobre lo que es y representa la participación en contextos del desarrollo, muy pocas personas niegan hoy su importancia, cuando en el pasado llegó a considerarse innecesaria u onerosa. El rediseño del modelo que empezó a tener en cuenta los aspectos sociales y culturales vinculados con el desarrollo en Colombia fue influenciado tanto por leyes y políticas de organismos financiadores y promotores del desarrollo, como por el nivel de conciencia y apropiación que las comunidades tienen hoy de sus territorios y de la pertenencia a una comunidad, pero quizás lo

más contundente han sido los fracasos ocasionados por el desconocimiento de la población “beneficiaria”. Ahora la participación en contextos del desarrollo es un factor crítico que las políticas del Estado, las empresas y los agentes del desarrollo en general, abordan con una mayor o menor intencionalidad de respeto y reconocimiento de los derechos y deberes de quienes son intervenidos; sin embargo, en la operacionalización del desarrollo aún hay diferencias en las formas de gestionar la participación.

Los procesos para la implementación de proyectos de desarrollo son escenarios políticos de encuentro entre varios actores: el Estado, los agentes financiadores, la población objeto y los técnicos o expertos. Las relaciones de dominio en estos espacios se presentan cuando la operacionalización parte de una visión hegemónica y de negociación soportada únicamente en información por concepciones, opiniones o intereses particulares de alguno o varios de los actores, en este caso se da una relación asimétrica de dominio y el intento por agotar en ella las posibilidades que la interlocución brinda como un mecanismo válido de reconocimiento, respeto y equidad muy probablemente no surtirán los efectos esperados por los agentes ni por la población.

La participación como directriz relevante para los entes financiadores es regulada incluso con políticas definidas y ampliamente difundidas. Sin embargo, es frecuente encontrar que los procesos presenten carencias de parte de los agentes del desarrollo y de las poblaciones. En algunas instancias de la operacionalización del desarrollo la participación se concibe como un requisito y en ese sentido, se instrumentaliza mediante artificios sobre impactos y beneficios, o como acción legitimadora del consentimiento que dan las comunidades para la intervención en su territorio. También pueden encontrarse comunidades que expresan poco interés en acercarse a estos espacios o tras delegar su responsabilidad en líderes que los representan descubren que éstos aprovechan dicho poder para obtener beneficios propios. En otras ocasiones los espacios de participación son concebidos como un ritual subyugador que impresiona por el despliegue mediático o por el lenguaje técnico utilizado, además suelen asumirse como actos “oficiales” por hacerse en espacios públicos.

“Sin embargo, puede verse como un hecho positivo la creciente concientización y participación de la sociedad civil, a través de los grupos principales, cuya capacidad de ejercer influencias en la adopción de decisiones gubernamentales es cada vez mayor, aunque aún no se verifica de igual forma en la implementación de las mismas” (Jankilevich, 2003, p. 13)

### **2.1 La participación ciudadana y los proyectos de desarrollo en Colombia. Alcances nacionales**

En el ámbito internacional, el discurso del desarrollo participativo se ha convertido en un fenómeno teórico-práctico de grandes magnitudes que se desborda hasta burocratizarse como efecto de la organización regulada por normas que establecen el orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. Las tensiones entre los promotores del desarrollo de organismos internacionales, los gobiernos y la sociedad civil que se han suscitado respecto al derecho a la participación son responsables de este fenómeno.

En Colombia los procesos de información y participación ciudadana en los proyectos de desarrollo se han enfocado básicamente en lo estipulado por la legislación y en las políticas de gestión socio ambiental establecidas por las empresas dueñas de los proyectos. Algunas de estas trascienden los bordes del requisito buscando que la gestión y ejecución de los proyectos se revierta en beneficios.

La participación ciudadana como factor necesario para que el desarrollo se operacionalice se ha instrumentado en Colombia contando con los intereses de los diferentes actores involucrados, mediante articulados contenidos en la Constitución Política de 1991 y productos de esta como la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana. La Participación como concepto y proceso se ha hecho relevante en el discurso y la práctica del desarrollo, debido a la creciente evidencia que otorga legitimidad y viabiliza los proyectos de desarrollo.

Uno de los pilares en los que se sustenta la actual Constitución Política de Colombia, es la participación. Desde el preámbulo, expresa el carácter participativo del orden jurídico que ella encarna,

desarrollando este aspecto en el artículo primero donde se afirma que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada o con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. En el artículo segundo lo reafirma al plantear como fines esenciales del Estado, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y que todos los ciudadanos tienen derecho a estar enterados y participar en las decisiones sobre los asuntos que los afecten.

Respecto al medio ambiente, el artículo 79 de la Constitución Política reconoce como un derecho de los ciudadanos participar en las decisiones que afecten el medio ambiente<sup>4</sup>, lo cual se regula principalmente, a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental.

Se han ido construyendo otras normas y mecanismos articulados a estos principios para regular aspectos más puntuales y concretos. Al respecto, entre los requisitos que la ley colombiana tiene para el licenciamiento de proyectos de desarrollo, se encuentra la realización de procesos de información y participación a la comunidad. En casi todos estos espacios la participación se agota en el cumplimiento de los términos de referencia, diseñados para acatar la normativa nacional y aplicar los convenios internacionales que al respecto ha suscrito el Estado colombiano. El alcance es tan constreñido que no permite la generación de procesos de largo alcance que faciliten la interlocución de la población con los agentes del proyecto sin caer en el asistencialismo y tampoco logran una participación activa en la construcción de propuestas que trasciendan hasta iniciativas propias de desarrollo articuladas a los objetivos de desarrollo que persigue el proyecto. Los procesos de información y participación comunitaria son escenarios de inmediatez y casi siempre coyunturales por los tiempos que marcan los términos y las

---

<sup>4</sup> **ARTICULO 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

clausulas económicas que rigen la elaboración de los estudios previos, -espacio donde por ley deben realizarse dichos procesos-, y estas condiciones se vuelven oportunidades de capitalización para múltiples actores que generalmente defienden intereses propios.

En las jornadas de información y participación se genera todo tipo de documentos probatorios o “fuentes de verificación” que básicamente certifican ante la autoridad ambiental que efectivamente se hicieron reuniones y que la asistencia fue suficiente. Los acontecimientos que anteceden, ocurren y siguen a los espacios propiciados, en ocasiones, pueden generar interrogantes entre los agentes acerca de la trascendencia de dicha gestión y sobre el modelo en que se inserta. Otras veces las preguntas no surgen porque estos espacios se consideran como los naturales del proceso.

La idea de participación ciudadana concebida desde la perspectiva del proceso social “en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de la organización social y política” (Ministerio de Educación, s.f., p.1), se puede tomar como un punto de partida para aclarar la confusión en que se ha convertido su definición.

Como hecho político es la forma consciente de intervención social que les permite a los ciudadanos reconocerse como actores con oportunidades para identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes, con capacidad para traducirlas en formas de actuación individual y colectiva; pero sobre todo con autonomía frente a otros actores sociales y políticos (González, 1996).

La intervención permanente de los ciudadanos en los asuntos ambientales amerita que haya una capacidad de respuesta institucional respaldada en la legitimidad otorgada por el respeto a la legislación y los derechos individuales y colectivos, lo que sin duda facilitaría una interlocución con los ciudadanos, sustentada en la claridad frente al papel del estado en cuanto a la garantía de los derechos de la población y en lo que se refiere a las expectativas de la población en cuanto al cumplimiento de deberes, de los objetivos y naturaleza de los espacios y mecanismos de participación existentes.

Algunas intervenciones de los asistentes a las reuniones realizadas con las comunidades asentadas en área de influencia directa del proyecto, dan cuenta de la forma como estos espacios se convierten en referentes para dotar de significado la noción de participación ciudadana, tal como se evidencia en la siguiente intervención,

“Además la falta de ética de ISA es la convocatoria, porque hacen una convocatoria y la toman como una concertación. Esta reunión debería estar acompañada por varios especialistas. Además se dijo que esto iba a estar acompañado por los vocales de control, pero hasta ahora no nos han invitado a ninguna reunión. Este proyecto afectaría el próximo desarrollo turístico de esta zona por donde pasa la línea. El paso por la ciénaga afectaría el desove en la ciénaga, además genera energías perjudiciales”.<sup>5</sup>

“...en Cartagena las personas son muy apáticas a asistir a las reuniones, pero en este momento que hay elecciones, el eje de las personas en este momento son los \$60.000.000 y después salen a decir que este dinero se les dará a las JAC, y a mi casa han ido a decir ¿qué vamos a hacer con los \$60.000.000? y ese es un grado de irresponsabilidad”<sup>6</sup>.

“Nosotros estuvimos en una conferencia con el Ministerio de Minas y Energía y se habló sobre las líneas de alta transmisión y allí en ese momento la ex alcaldesa Judith mandó una carta y dijo que no quería que se hiciera en la Perimetral por vía aérea, que debía ser enterrada. Entonces, por qué allí no se hizo también subterránea, cuando esta es una de las zonas más pobres de Cartagena. Dónde está la licencia, nosotros queremos leerla y saber allí que se dice”<sup>7</sup>.

“aquí no se garantiza que esta obra sea el 100% bien realizada... quién garantiza que el cable, la cubierta que trae... según tengo entendido esos túneles deben ser refrigerados...o sea ese proyecto va porque va...a mí la casa me la rajó la buseta y nadie me ha respondido por eso...yo a los dirigentes de la JAC no los reconozco... ¿y qué tal que a mí la casa se me desvalorice? ... eso trae sus consecuencias...”<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Acta de reunión socialización proyecto subestación El Bosque. JAL localidad dos. 9 de febrero de 2012 a las 11:00 a.m.

<sup>6</sup> REUNIÓN: Ratificación de compromisos, socialización del Plan de Contingencia y definición de la estructura de contratación de mano de obra. Comunidad del barrio Amberes. 20 de abril de 2012

<sup>7</sup> REUNIÓN: Ratificación de compromisos, socialización del Plan de Contingencia y definición de la estructura de contratación de mano de obra. Comunidad del barrio Alcibía. 21 de abril de 2012

<sup>8</sup> REUNIÓN: Ratificación de compromisos, socialización del Plan de Contingencia y definición de la estructura de contratación de mano de obra. Comunidad del barrio El Prado. 18 de abril de 2012

### Capítulo 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

---

La noción de participación ciudadana, tal como sucede con otros muchos conceptos contruidos a partir de la significación que adquieren en la esfera de las relaciones sociales adquiere diferentes significados, sin embargo, casi siempre está asociada a la participación política, vista más allá de la forma habitual del voto. Éste es sólo uno más entre los muchos recursos de los que disponen los sujetos para incidir en el mundo político, en este sentido es incuestionable que en los repertorios citados existen reflexiones en torno a las alteraciones que pueda ocasionar el proyecto en el territorio, a los espacios de poder relacionados directamente con la toma de decisiones sobre éste y también, dudas o incomprensiones relacionadas con las características técnicas del proyecto por imprecisiones en la información que circula desde los dueños del proyecto respecto a la de los agentes gubernamentales. También son conscientes del potencial de protesta que contienen sus interpelaciones.

[...] Asociado por lo general al régimen democrático, la tradición política diferencia esquemáticamente tres formas o niveles de participación: la presencia, la activación y la participación en sentido estricto, referida a las situaciones en las que el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política (Pizzorno, citado por Ballón, 2003).

El concepto ha transcurrido por un proceso de adaptación usándose con diferentes sentidos para hacer alusión al derecho al voto para elegir representantes, a la actuación de los movimientos sociales que representan a poblaciones pobres y excluidas, a las acciones comunales que se organizan para resolver algunas necesidades de las comunidades de las que hacen parte, a estrategias gubernamentales con fines clientelistas que se erigen como formas de consenso y control, a iniciativas de grupos y organizaciones para acceder y controlar recursos e intervenir en la toma de decisiones, como también a la acción colectiva instaurada desde la institucionalidad para intervenir territorios de las comunidades. En pocas palabras, la participación ha pasado a ser un tema importante en la agenda pública y en el escenario del debate político.

[...] “en las democracias contemporáneas en los países de capitalismo avanzado, la participación aparece asociada a la necesidad de garantizar la calidad de vida del régimen político, erosionada por la diversidad de expresiones de la vida social y por los límites del sistema de representación para reflejarla. Por el contrario,

---

en las democracias incipientes en los países de capitalismo atrasado y subordinado [...], la participación es vista, entre otras lecturas, como ya hemos señalado, además de como redistribución de poder real o simbólico (fuente de inclusión), como forma de relegitimar un sistema de representación alejado del ciudadano que desconfía profundamente del mismo” (Ballón, 2003, p.3)

Alrededor de esta profusión de significados de la noción, existe un consenso en torno a que la participación ciudadana es un proceso que implica un hecho político en donde intervienen múltiples actores y que hace parte de la democracia. Existe un acuerdo tácito entre los diferentes autores que estudian el tema y en algunos de los elementos que se incorporan de manera frecuente al concepto, por ejemplo el accionar de actores con intereses distintos, que no en pocas ocasiones son divergentes y que se vehiculan a través de estrategias y procedimientos que intentan resolver conflictos para conseguir una legitimidad, no siempre entre los que participan sino ante lo que se considera los dispositivos del poder. Entonces, mientras por un lado los sentidos y los intereses se ponen en juego en los procesos de participación, por el otro se despliegan estrategias y procedimientos asociados a la participación para legitimar y operacionalizar el desarrollo.

La participación ciudadana es un proceso social y político que implica los elementos mencionados y que per se, connota conflicto, pues el hecho de que en este escenario haya actores con diferentes intereses, provoca tensiones que oscilan entre la pluralidad de intereses y formas de pensar y el deseo de reconocimiento por parte de agentes, siguiendo la línea instaurada en la noción de desarrollo de una representación hegemónica y según el contexto donde se haga la intervención, clientelista.

Para Ballón (2003), existen dos grandes visiones sobre la participación, presentes en muchas experiencias de desarrollo local y concertación. La primera la entiende como un valor en sí misma, abarcando en consecuencia un conjunto de actividades muy amplias: desde la voluntad individual o el interés colectivo en un asunto público, hasta la participación como práctica que establece mecanismos de relación con la esfera pública, aunque no se llega necesariamente a precisar sus fines últimos. Es el caso de muchas experiencias de concertación alrededor de motivaciones definidas vagamente como desarrollo



local. La segunda visión es más instrumental y gira alrededor de un bien preciso (por ejemplo, el acceso al agua) o de una problemática claramente definida (por ejemplo, conservación del medio ambiente).

Mientras que en la primera visión la participación aparece como un valor, en la segunda es un medio para conseguir un objetivo ligado al cambio sustancial en cierta situación de desventaja en la que se encuentra una población determinada, pero la diferencia diametral entre ambas no quiere decir que sean excluyentes, en el caso que nos ocupa los dos se articulan, en los escenarios los sentidos apuntaban a la necesidad de reconocimiento en la esfera pública como una estrategia para lograr objetivos relacionados con el logro de objetivos concretos. En el primer caso se privilegia la promoción de determinados procedimientos participativos con vocación de continuidad y permanencia; en el segundo, se trata de un mecanismo para favorecer a la población y a la efectividad del sistema de toma de decisiones, y se mide por el logro de determinados resultados acotados a su objetivo práctico.

En estas perspectivas subyacen también varios discursos sobre los actores, uno de ellos concibe a la comunidad como un actor homogéneo, es decir un actor indiferenciado que equivale a un “todos” con intereses compartidos, donde la participación es un espacio para definir y dirigir la acción colectiva hacia el bien común. El otro parte del reconocimiento de la existencia de actores sociales estratégicos que catapultan o lideran procesos de cambio en dichas comunidades. Y un tercero, admite la existencia de actores vinculados y variados, entendiendo la participación como los procedimientos y mecanismos que ordenan la negociación de intereses y que, supone una tarea coordinada con representantes de distintos sectores de la esfera estatal y del sector privado, además de las organizaciones de la sociedad civil y los municipios.

## **2.2 Participación ciudadana de los grupos étnicos en Colombia**

El acceso a la información y la participación en la ejecución de proyectos de desarrollo en territorios de comunidades étnicas colombianas, se ha ordenado través de mecanismos como la Consulta Previa derivada del Convenio 169 de 1989 de la OIT, de la Carta Política del 1991, del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, que más tarde se desarrollaría en La Ley 70 vinculada directamente con el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las comunidades afrodescendientes; por su parte, las comunidades indígenas se incluyen en lo dispuesto por la Carta Política y en el decreto 1320 que regula la Consulta Previa.

La Ley 99 de 1993, establece varios mecanismos de participación ciudadana con relación con al trámite, expedición y seguimiento de las licencias ambientales. Los principales son la intervención de terceros en los procedimientos administrativos; la audiencia pública y la Consulta Previa con comunidades indígenas y negras.

Aunque en el orden institucional y articulado a la realización de los EIA, en la mayoría de los países latinoamericanos que han suscrito Convenios y Tratados Internacionales, se ha legislado en materia medioambiental incorporando aspectos socioculturales con miras a la sostenibilidad, pero con énfasis en la protección de los “pueblos originarios” o las “minorías étnicas” que puedan ser afectadas por la inserción de los grandes proyectos de infraestructura; la participación ciudadana y la legislación ambiental han sido tópico de discusión constante en el ámbito de los proyectos de desarrollo, sobre todo cuando se trata de grupos étnicos.

### **2.2.1 Contexto Histórico**

Es importante hacer una retrospectiva histórica acerca del tema, pues en nuestro país, en no pocas ocasiones se traza el perfil histórico del asunto desde la Constitución Política de 1991.

Para esto es necesario abordar varias cuestiones de manera independiente, que luego permitan buscar una línea de confluencia hacia una reflexión que no sea ni unívoca. Por ejemplo, se puede empezar por la relación desigual que existió y se estableció por siglos entre Estados y sociedades mayoritarias frente a los indígenas y sociedades tribales. En segundo lugar, es importante tener en cuenta un contexto político y económico en donde instituciones de rango mundial como la Organización de las Naciones Unidas y la OIT, aparecen vehiculando el reconocimiento del “otro” mediante la aplicación de instrumentos que buscan verlo como sujeto de derechos propios<sup>9</sup>, pero también como objeto de aplicación de políticas y programas que apuntan al desarrollo<sup>10</sup>. En tercer lugar, surge el proceso de lucha que iniciaron y aún sostienen los pueblos indígenas en el mundo, Latinoamérica y Colombia para su reconocimiento; buscando cambiar la condición de asimilación e integracionismo a una condición de inclusión como pueblos indígenas y tribales con identidad y formas propias de concebir el mundo, en naciones que después de mucho tiempo, se proclamaron como pluriétnicas y multiculturales con matices y adaptaciones propias.

Otro vector que cruza este panorama, son las consecuencias del reconocimiento y el cambio de la representación colectiva del “indio” en el escenario político y económico de las sociedades mayoritarias con posturas hegemónicas. Cuestión que desemboca en el surgimiento del multiculturalismo, lo cual trae consigo la aceptación o el reconocimiento de la existencia de ciudadanos que son parte de “grupos”, “pueblos”, “comunidades” o “culturas”, denominaciones desde las que se ha hablado de lo étnico.

---

<sup>9</sup> Colombia es un país líder en legislación ambiental en América Latina. En los inicios de la República se legisló sobre el uso adecuado de los recursos naturales y el saneamiento básico, y el Código Civil de 1886 reguló la propiedad del agua, animales bravíos y las servidumbres”. Zárate Yepes, Carlos Alberto.1992. Derecho y Medio Ambiente. Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila. FESCOL. Presentación, p. 8.

<sup>10</sup> “[...] para el mantenimiento de la sociedad es necesario poner en entredicho el actual modelo de desarrollo que se sustenta en los crecimientos constantes a escala, el incremento de la productividad y la maximización de la ganancia. El ser humano bajo una posición egocéntrica, siempre se ha colocado por fuera y encima de la naturaleza, lo que ha permitido que se actué sobre ella sin ninguna otra consideración”. Zárate Yepes, Carlos Alberto.1992. Derecho y Medio Ambiente. Hacia el planteamiento de un nuevo contrato natural-De Holbach y Morelly-Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila. FESCOL, p.16.

Es ineludible abordar el asunto desde la perspectiva que se construye a partir de las proclamaciones del Convenio 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el año 2007, instrumentos que dejaron atrás el convenio 107 de 1957 en el que aún se evidenciaba una visión integracionista de los grupos étnicos.

“Según el investigador Roque Roldán Ortega, puede hablarse de tres grandes fases históricas anteriores a la adopción del Primer Convenio Internacional sobre Indígenas (convenio 107 de 1957): la Conquista, la Colonial y la República. La primera se inició en los primeros años del siglo XVI; La segunda cubre un largo período de casi tres siglos y coexistió durante buena parte del siglo XVI con la conquista; La tercera va hasta los primeros años de la década del sesenta en el siglo XX” (Rodríguez, 2010, p. 26).

Por su parte, Gloria Amparo Rodríguez propone que se hable de “[...] una cuarta fase que comprende hasta el período de la Constituyente (1991) y una quinta fase desde la Constitución Política que comenzó a regir en 1991, en la cual se consagran los actuales derechos de los pueblos indígenas” (Hurtado, 2012, p.26).

No son desconocidas las concepciones imperantes desde el Siglo XVI y que permanecerían hasta el Siglo XX, acerca de la imagen del “indio” como ser inferior e indefenso, totalmente dependiente del gobierno, con menos inteligencia que españoles, portugueses, otros colonizadores y la sociedad criolla o mestiza mayoritaria. Legitimando estas ideas una interacción asimétrica, en donde para los nacientes gobiernos era lógica la inferioridad del “indio”.

De esta manera, se originó una representación del “otro” basada en la oposición y en la subvaloración frente la sociedad dominante, la cual sentía como obligación y derecho “rescatar” al “indio” para evangelizarlo.

“Para Stavenhagen (2009), el pasado colonial y postcolonial de la explotación, racismo y exclusión social de pueblos étnicos que se mantuvo en la construcción de los Estados Nacionales en las Américas tuvo como ruptura histórica las década de los 80 del Siglo XX, donde un considerable número de Estados adoptaron reformas legales que incorporaron por vez primera los pueblos indígenas al marco legal de los países” (Almanza, s.f., p.2)

Colombia se declara como país pluriétnico y multicultural a partir de la Constitución Política de 1991, en concordancia con la Ley 21 del mismo año y por la cual se ratificó o adoptó el Convenio 169 de la OIT, se reconocieron primero los derechos a la consulta de pueblos indígenas en los asuntos que inciden en sus vidas y posteriormente se reconocieron los afrodescendientes, raizales, Palenqueros y Rom como ciudadanos con identidad, derechos propios y prerrogativas frente a la población mestiza mayoritaria en un Estado Social de Derecho llamado Colombia.

Paradójicamente la Ley 21 y la Constitución Política se produjeron casi de manera simultánea, pues la Ley 21 se emitió el 4 de marzo de 1991 y la Constitución Política se promulgó el 4 de julio del mencionado año, es decir 4 meses después. Esta situación obedeció a un contexto histórico internacional y del país, en donde las gestas de grupos sociales diversos e indígenas se movilizaban en torno al reconocimiento de derechos y necesidades propias por fuera del asimilacionismo e integracionismo impuesto por sociedades mayoritarias en el decurso de la historia. Con esta situación se experimentó un cambio sustancial, pasando de una visión homogeneizadora a un reconocimiento de la existencia de un “multiculturalismo”, que si bien siempre estuvo presente fue invisibilizado por las políticas de Estado y por los intereses de la sociedad mayoritaria.

“Una de las consecuencias de este “multiculturalismo neoliberal”<sup>11</sup> es que la pertenencia a un grupo étnico se convierte en un criterio relevante de atribución de derechos y la pregunta por quién tiene el poder para reconocer a esos “otros” de la nación, esto es, quién tiene la competencia para expedir certificados de etnicidad y qué criterios emplea para identificarlos, cuestión que pasa a ser altamente disputada, bajo este régimen de gobernanza propio del “multiculturalismo neoliberal”. En el caso colombiano, esos “otros” de la nación han sido tradicionalmente los indígenas, sumándose a ellos desde 1991 afrocolombianos, raizales y

---

<sup>11</sup> Se refieren los autores al hecho de que el reconocimiento del multiculturalismo se ha sucedido simultáneamente con un “giro neoliberal” en el modelo económico y de desarrollo, no implicando esto solo cuestiones económicas sino también las que tienen que ver con un proyecto político más amplio en donde la descentralización y la reducción de la responsabilidad del Estado, la ratificación de derechos humanos básicos, una política social que contempla un papel protagónico de la sociedad civil y de otros grupos que gestionen sus propios derechos, son elementos preponderantes. Por tanto, en este escenario resulta muy útil el reconocimiento de derechos colectivos a pueblos culturales hasta hace un tiempo invisibilizados e ignorados. Todo esto ligado a los límites y conveniencias señalados por el modelo de desarrollo adoptado por Colombia.

---

gitanos, como las grandes categorías de población diseñadas por el Derecho para hacer legible la etnicidad y respecto de las cuales ha empleado un modelo de gestión que ha seguido las huellas del empleado para definir la relación con los indígenas (Restrepo, 1997; Gros, 2000: 78-83)” (Lopera, 2013).

Sin duda, además de los movimientos sociales, el sistema económico y el modelo de desarrollo adoptado por los países en vías de desarrollo desempeñaron un rol importante en todas estas transformaciones. Como se mencionó, fue fundamental en este escenario el papel interpretado por la ONU con su Organización Internacional del Trabajo- OIT- y su Convenio 169 de 1989 (el cual cuestionaba la visión asimilacionista del convenio 107 de 1957), y la posterior Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Resultado de este proceso de revisión será la adopción en el seno de la OIT de un nuevo instrumento, el Convenio 169 de 1989, basado en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, ya no como una condición transitoria que se debe superar, sino como un atributo digno de respeto y protección. Igualmente, reconoce el derecho de los "pueblos indígenas y tribales", como los denomina, "a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico". Precisamente será este instrumento el que, por primera vez, consagre el derecho a la Consulta Previa.

En Colombia los grupos étnicos han venido incorporando conocimientos y herramientas que les han posibilitado la interlocución con entes del Estado, empresas impulsoras de megaproyectos y otras organizaciones. Estas comunidades reclaman el derecho de protección a la integridad cultural, social y económica resaltado tanto en el Convenio de la OIT como en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas. No significa esto, que en la mayoría de casos las negociaciones se den en marcos igualitarios, u obrando con base en el principio de Buena fe promulgado por el Convenio 169 de la OIT como uno de los pilares de la Consulta Previa.

En este marco, la identidad y la etnicidad han adquirido rasgos de objetivación, en correspondencia con las exigencias y condiciones de contextos asimétricos de participación, en donde casi

siempre los grupos étnicos llegan con menos herramientas que las empresas que buscan llevar a cabo proyectos de desarrollo y que los mismos entes del Estado, que se suponen garantes del proceso de Consulta Previa.

### **2.2.2 La consulta previa es un derecho fundamental**

Si bien la Consulta Previa es un derecho fundamental, su marco de actuación se erige sobre un contexto de conflictividad, de visiones diferentes sobre derechos, necesidades y formas de ver el mundo.

En todo esto hay un trasfondo conformado por intereses y conveniencias, pues el modelo de desarrollo adoptado por Colombia a partir del Siglo XXI implica ir acorde con las políticas mundiales de desarrollo y las exigencias de organismos financiadores. Este modelo de desarrollo ha traído consigo la inversión extranjera a nuestro país con un interés claro en la minería de metales y de hidrocarburos básicamente. Esto a su vez, ha significado la irrupción de empresas colombianas y extranjeras en territorios indígenas y de comunidades afrodescendientes reconocidas por la Constitución Política y “certificadas” por la Ley 70.

Sin embargo y pese a que la Consulta Previa es un derecho fundamental, es conocida la amplia jurisprudencia que existe en Colombia relacionada con su ejercicio en casos que implican a comunidades indígenas y afrodescendientes. Como los implicados en este complejo tema, los procesos de consulta previa están atravesados por múltiples elementos que reflejan disparidades e intereses que en raras ocasiones entran en conjunción y confluyen hacia un mismo camino de respeto y equidad, por el contrario, estos procesos generalmente se convierten en un campo de confrontación y disputa, es decir en un escenario para el conflicto, como consecuencia de la violación de este derecho fundamental por parte de empresas como agentes del desarrollo y por parte del mismo Estado.

En Colombia hay casos que pueden considerarse críticos en este sentido y que han derivado en una especie de “explosión jurisprudencial” con la emisión de gran número de sentencias por parte de la Corte Constitucional<sup>12</sup>, que han llenado los vacíos dejados por la falta de reglamentación o por la misma falta de consulta a grupos étnicos para la ejecución en sus territorios de proyectos de desarrollo, o por la promulgación de medidas legislativas y administrativas que los afectan, sin haberlos consultado, tal como lo expresa Gloria Amparo Rodríguez,

“En cuanto a las comunidades afrocolombianas debemos empezar por señalar que Colombia es uno de los países que consagra más derechos a las comunidades tradicionales, pero también el lugar donde más se violan y se desconocen. El marco jurídico colombiano consagra la protección de la diversidad étnica y cultural, el desarrollo económico y social de la población, el fortalecimiento organizativo, la titulación colectiva de los territorios ancestralmente ocupados y la participación en los espacios de concertación y decisión del Estado” (Rodríguez, 2010, p.27).

### **2.2.3 Cuál es el procedimiento**

De acuerdo con la Sentencia T-382 de 2006, “[...] *el derecho de consulta previa tiene carácter fundamental y debe aplicarse, conforme a los usos y costumbres de cada etnia, no solo a los trámites administrativos, sino también al procedimiento legislativo*”.

Es decir, la Consulta Previa es una diligencia de carácter obligatorio que debe hacerse con procedimientos adecuados de acuerdo con las particularidades de cada etnia, según sus usos y costumbres cuando se vayan a tomar decisiones que afecten a estas comunidades. Estas decisiones pueden estar relacionadas con: a) medidas administrativas, por ejemplo la resolución para otorgar la licencia ambiental

---

<sup>12</sup> Ver por ejemplo: Sentencia de la Corte Constitucional en 1997 en el caso de los U’wa, Ecopetrol-OXY suspendió la extracción de petróleo y reafirmó que el trámite debe hacerse de buena fe. Sentencia de Careperro del 2009 suspende la explotación minera de la empresa estadounidense Muriel Mining Corporation en Antioquia y Chocó.- también se habla de consentimiento previo, libre e informado- Sentencia T-129, suspendió la construcción de una carretera, la interconexión eléctrica binacional Colombia-Panamá y una concesión minera en las comunidades indígenas Chidima Tolo y Pescadito, en el departamento del Chocó.



a un proyecto de desarrollo dentro del territorio de las comunidades étnicas y b) cuando se vayan a emitir leyes o medidas legislativas que involucren a los grupos étnicos.

Estos “lineamientos”, son esbozos generales de un proceso que por su carácter y consecuencias exige cuidado. En el paso número 1, es decir, en la fase de información sobre el proyecto a consultar es necesario considerar algunos elementos que tienen implícito el principio de la “buena fe”, esto es, entre otros elementos incluir la transparencia y la igualdad en la información<sup>13</sup>. Esta parte es coordinada por el Ministerio del Interior y de Justicia, el cual debe velar porque la información suministrada a los grupos involucrados, ya sean indígenas, afrocolombianos o Rom, sea suficiente, amplia y clara. Se debe determinar un espacio donde las comunidades tengan la oportunidad de preguntar y conocer lo que consideren inquietante del proyecto.

En este momento, también se deben identificar y reconocer los representantes de cada parte interesada, es vital establecer que los representantes del grupo étnico sean legítimamente reconocidos, se deben presentar los representantes del gobierno y de las empresas ejecutoras del proyecto. Además, debe definirse entre todos los participantes en la consulta, los planes de trabajo, considerando los lapsos necesarios de acuerdo con la concepción del tiempo y del territorio de las comunidades para preguntar y opinar acerca del proyecto, adicionalmente se determina el espacio donde se van a llevar a cabo las reuniones.

---

<sup>13</sup> Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Convenio 169 de la OIT. Consultado en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf) Es un principio rector en el Convenio que obliga a la verdad, la información, clara, oportuna y adecuada, el multiculturalismo que entre otros aspectos contempla la necesidad de llevar a cabo el proceso en el idioma propio de las comunidades y el reconocimiento y respeto al derecho consuetudinario o derecho propio, todos estos elementos son esenciales en la consulta.

Siguiendo el paso número 2 se responde a la necesidad que las comunidades conozcan a fondo los efectos o impactos que causará el proyecto, que tengan la oportunidad de aportar en la identificación y evaluación de los mismos, para esto deben conocer de forma amplia la ubicación y localización de obras como campamentos, sitios de depósitos de material, adecuación de vías y otros aspectos. La manera en que estos elementos influirán en el territorio y los cambios que se pueden operar a nivel de la territorialidad, evaluar la llegada o presencia de población foránea, entre otros cambios y de qué manera estos pueden afectar la integridad cultural y social de estas comunidades.

En esta fase, después de haber discutido todo lo anterior la comunidad tiene derecho a valorar las medidas de manejo propuestas para minimizar o mitigar los impactos, y también puede decir qué considera importante agregar para un mejor manejo de los efectos.

Una vez realizada esta etapa, si el proceso ha transcurrido según lo indicado por la normatividad, se establecen unos preacuerdos y se concertan las medidas de manejo, para esto también es importante destinar un tiempo en donde las comunidades étnicas reflexionen y piensen acerca de lo acordado. Una vez haya conformidad entre las partes, se protocoliza la Consulta, es decir se hace un acta con firmas de constancia sobre lo pactado. Indicar

Según lo señalado, en un tercer paso que se considera como de sistematización y seguimiento, debe designarse una comisión que vigile y haga seguimiento a los acuerdos establecidos, con el fin de corregir posibles desavenencias e inconformidades que se presenten en el proceso, y retroalimentar el respeto y reconocimiento de los derechos del grupo étnico y de la consulta previa como derecho fundamental. Es importante tener claro que el procedimiento de la consulta previa no se agota en una sola reunión, sino que por el contrario debe ser un proceso flexible, oportuno y transparente. Es importante que en todas las fases de la Consulta participen Organismos de Control como la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

Un aspecto vinculado con el procedimiento y señalado también por el convenio 169 de la OIT, es el que hace referencia a los principios en los que se debe enmarcar la realización del proceso de Consulta Previa. Dichos principios son la garantía de salvaguardia de los derechos de las comunidades afrocolombianas, indígenas y Rom. Por tanto, el principio de buena fe obliga a la verdad, la información, clara, oportuna y adecuada, el multiculturalismo que entre otros aspectos contempla la necesidad de llevar a cabo el proceso en el idioma propio de las comunidades y el reconocimiento y respeto al derecho consuetudinario o derecho propio, todos estos elementos son esenciales en la consulta.

### **2.2.4 Legislación que se aplica en la Consulta Previa**

Si bien este aspecto se ha venido tratando de manera indirecta a lo largo de este texto, es importante señalar que la normatividad para la consulta previa está demarcada por instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y en Colombia por la Constitución Política de 1991 (artículos 1, 2, 7, 40, 70, 329 y 330), normas especiales, Ley 70 de 1993, Ley 21 de 1991, Decreto 1320 de 1998 y el Decreto 200 de 2003, La Ley 21 del mismo año, por la cual se ratificó el Convenio 169 de la OIT. Posteriormente, como se mencionó en párrafos anteriores, se ha producido un largo corpus jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional en torno a casos que han requerido la intervención de dicho organismo frente a la omisión del derecho a la consulta previa.

El derecho internacional establece circunstancias específicas donde el Estado requiere el consentimiento para tomar una decisión<sup>14</sup>:

- En los casos de traslado poblacional por el desarrollo de proyectos de infraestructura.

---

<sup>14</sup> En el marco jurídico internacional la Consulta Previa y el consentimiento previo libre e informado, son dos elementos fundamentales, relacionados de manera directa con los derechos de los grupos étnicos frente a los recursos naturales y al territorio; además de otros derechos como el derecho a la vida y a la integridad física. El Consentimiento Previo, Libre e Informado debe conducir a que los pueblos indígenas y tribales tengan el control sobre su propio desarrollo.

- Cuando se van a hacer megaproyectos que impacten la subsistencia o modo de vida de un pueblo (proyectos mineros)- de acuerdo con Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Cuando va a haber almacenamiento de sustancias tóxicas, por ejemplo relaves de actividades mineras- Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
- La Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, habla también de la limitación a las actividades militares en territorios indígenas.
- El Artículo 4 del convenio 169 de la OIT: cuando se toman medidas especiales de salvaguarda de personas, instituciones, bienes, trabajo, cultura o medio ambiente.

### **2.2.5 La Consulta Previa y el derecho a la participación**

El derecho a la participación es un asunto reiterativo a nivel internacional y nacional, es el resultado de largas disertaciones en convenciones de carácter mundial. Una premisa básica es el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en donde se apunta al logro de lo que se denominó desarrollo sostenible, en dicha declaración se involucra a los ciudadanos, a través de unos mecanismos que señalan el derecho de acceso a la información, la importancia de la participación en la toma de decisiones y en los procedimientos judiciales y administrativos concernientes

Por su parte, en Colombia la Ley 134 de 1994 es explícita en los mecanismos y recursos que tienen las poblaciones para participar en los asuntos que los afectan, esta ley Estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo, regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

Se constituye entonces la participación en un escenario fundamental y, uno de los mecanismos que se presentan para su ejercicio es la Consulta Previa que es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas de incidir sobre medidas (judiciales o administrativas), que los afecten o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus

territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación.

Como se ha expresado en apartes precedentes, el ejercicio del derecho a la Consulta Previa en Colombia es un asunto problemático, pues el proceso ya sea con pueblos indígenas o afrodescendientes tiende a ser campo de confrontación entre las comunidades étnicas, los agentes del Desarrollo y el mismo Estado. Desafortunadamente esta tendencia no mejora con el tiempo y aunque según las estadísticas divulgadas por el Ministerio del Interior las protocolizaciones van en aumento desde el año 2010 hasta la fecha, esto no significa que la consulta en todos los casos se lleve a cabo de acuerdo con los principios de Buena fe y procedimientos adecuados. Una muestra de la incongruencia del proceso y de la violación de derecho a la consulta previa se refleja en el gran número de sentencias emitidas por la Corte Constitucional para dirimir conflictos relacionados con el tema, referenciadas con antelación en este texto<sup>15</sup>.

Es pertinente mencionar, que las cuestiones ambientales son transversales al tema de la participación y la consulta previa, pues la existencia y sostenibilidad de los recursos naturales está ligada a una noción de territorio y de uso y aprovechamiento de los recursos, profundamente vinculada con la cosmovisión y modo de vida propio de comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas.

En este complejo contexto, se puede decir que el principal detonante de omisiones, violaciones y desconocimiento del derecho a la consulta previa, es el modelo de desarrollo adoptado por Colombia, sustentado en la industrialización y el extractivismo de Recursos Naturales no Renovables y Renovables. Para lo cual se han señalado claras directrices en el Plan Nacional de Desarrollo de los últimos dos mandatos para la atracción de la inversión extranjera en Colombia como son el estandarte de la seguridad democrática por parte de Álvaro Uribe y el impulso a las locomotoras de la prosperidad de Juan

---

<sup>15</sup> Ver Nota al pie número 10

Manuel Santos, dentro de las cuales se encuentra por ejemplo la “locomotora minera” en el Plan de Desarrollo Hacia la Prosperidad Democrática: Visión 2010-2014.<sup>16</sup> Eje del desarrollo con grandes repercusiones en los territorios de grupos indígenas y afrocolombianos del país.

Se puede mencionar también como limitantes, que Colombia hizo salvedades cuando firmó la Declaración de la ONU en lo que tiene que ver con la presencia de militares en los territorios indígenas, así mismo, por disposiciones de la legislación minera en el país, hay ciertas condiciones que condicionan la explotación del subsuelo en territorio indígena y afrocolombiano. Sin embargo, de acuerdo con el Artículo 5° del código de Minas, que trata sobre la propiedad de los Recursos Mineros. “Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos”<sup>17</sup>. No obstante en el mismo Código en el capítulo XIV sobre Grupos étnicos se establecen particularidades con relación a la explotación de minerales y las prerrogativas para estos grupos<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> En este Plan de Desarrollo se definieron cinco locomotoras para alcanzar el crecimiento sostenible y la competitividad del país, con base en la economía y la productividad de las empresas, en especial en aquellos sectores con alto potencial de impulsar el crecimiento económico del país en los próximos años. Estas locomotoras fueron llamadas “locomotoras de crecimiento” y son: nuevos sectores basados en la innovación, el sector agropecuario, la vivienda, la infraestructura y el sector minero-energético. Acerca de este último sector en el Plan Nacional de Desarrollo se dice que: El sector minero-energético representa la oportunidad que tenemos de aprovechar de manera responsable nuestra riqueza de recursos naturales para generar crecimiento sostenible y mayor equidad social, regional e inter-generacional. Las elevadas proyecciones de producción de petróleo y carbón para los próximos años, las estimaciones al alza de los precios internacionales de la canasta minero-energética y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran claramente el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años. Ahora bien, con el desarrollo de los sectores minero-energéticos, viene atada una enorme responsabilidad de gestión ambiental. El desarrollo de esta locomotora no puede ir en contravía del desarrollo sostenible del país y de su conservación para las próximas generaciones. Plan de Desarrollo Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20>. Consultado el 7 de febrero de 2014.

<sup>18</sup> LEY 685 DE 2001 (agosto 15) por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. CAPITULO I. La Propiedad Estatal. Artículo 5°. Disponible en: <http://www.simco.gov.co/Portals/0/ley685.pdf>. Consultado el 7 de febrero de 2016.

En el caso del proyecto El Bosque, se realizó un proceso de Consulta Previa que puede denominarse como “atípico”, pues la población afrodescendiente reconocida como comunidad Palenquera desenvuelve su vida en un entorno urbano, es decir, en las calles de Cartagena y habita un sector definido del barrio La Candelaria, ubicado dentro del área de influencia directa del proyecto. Este tema se retomará más adelante.

### **2.2.6 Limitantes de la Consulta Previa en Colombia**

Es indiscutible que la Ley 21 de 1991 que incorpora al derecho colombiano el Convenio 169 de la OIT, el derecho que tienen las comunidades étnicas a que el Estado consulte previamente la adopción de medidas legislativas o administrativas que las pueden afectar, y la jurisprudencia que ha producido la Corte Constitucional, relacionada con la consulta previa, se conviertan en un obstáculo para el cumplimiento de las metas del desarrollo.

En Colombia a través de redes sociales, son ampliamente divulgados los conflictos sociales por la concesión de títulos mineros y los permisos de exploración otorgados a grandes multinacionales con intereses en la explotación de oro y otros minerales en territorios de grupos étnicos, sin tener en cuenta el procedimiento adecuado para la consulta previa. Son críticos en el medio, los casos de la devastación del territorio Nasa en el departamento del Cauca, las protestas y pronunciamientos de los Embera Katío en Acandí y Unguía por el desarrollo de proyectos para la ejecución de obras de infraestructura y explotación de recursos naturales en sus territorios y los trámites de concesión para explotación de oro, sin haber llevado el debido proceso de la consulta, también el resonado caso de los Uwas y la explotación petrolera.

En el país la legislación sobre la Consulta Previa es deficiente y los entes del Estado a partir del Decreto 1320 de 1998 y la Directiva presidencia 01 de 2010 establecen un procedimiento y casos en los que se aplica o no la consulta previa, esto con fin de “agilizar” los procesos de licenciamiento de proyectos, desconociendo los procedimientos adecuados que establece el convenio 169 de la OIT. De esta

manera la consulta previa termina siendo un mero procedimiento, vaciándola de contenido y estimulando la explosión jurisprudencial relacionada con el ejercicio y respeto de este derecho fundamental<sup>19</sup>.

### **2.3 La Consulta Previa en el proyecto El Bosque**

En este espacio es necesario abordar, otro elemento del proceso de información y participación realizado por ISA, para gestionar el proyecto El Bosque y Líneas asociadas, esto es, el proceso de Consulta previa llevado a cabo con un grupo de Palenqueros asentados en un sector del barrio La Candelaria en área de influencia directa del proyecto<sup>20</sup>.

El Ministerio del Interior certificó a los Palenqueros del barrio La Candelaria como Grupo étnico. Estos están ubicados principalmente en el callejón Bolívar (Cra. 36) y Caño María Auxiliadora (Cra. 37)<sup>21</sup>, la certificación se dio después de realizar una visita de recorrido general del área de influencia directa, el día 6 de febrero de 2010.

---

<sup>19</sup> Estos apartes fueron tomados del texto: "Consulta Previa en Colombia: procedimiento e implicaciones para el Estado y los Grupos Étnicos". Matute C., Marta Isabel, Upegui P., Alba Mery y Cortés J., Adriana Carolina y Zarate Y., Carlos Alberto. Este trabajo fue realizado en el marco del curso Legislación Ambiental de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, al que las autoras asistieron en calidad de estudiantes

<sup>20</sup>El proceso de consulta previa surge como un derecho fundamental que tienen las comunidades indígenas y negras (Sentencia SU 039/97- Derechos Fundamentales de Comunidad Indígena), para conocer y determinar las acciones a seguir frente a un proyecto, obra o actividad, que se pretenda realizar dentro de su territorio, y afecte su integridad étnica y cultural (Ministerio del Interior y de Justicia, 2006). (ISA, 2011 a)

<sup>21</sup> Algunos nativos de San Basilio de Palenque migraron en busca de mejores horizontes desde su territorio de origen hacia el barrio Nariño de la ciudad de Cartagena, desde allí iniciaron un proceso de dispersión hacia la zona de bajamar en terrenos inundados de la ciénaga de la Virgen. Los Palenqueros constituyen el primer grupo de población palenquera que se estableció de manera nucleada en el sector de la ciénaga, en los sectores del barrio la Candelaria que hoy se conocen como los callejones Bolívar y María Auxiliadora, fundamentalmente. Actualmente se tiene un estimativo desde las fuentes primarias sobre la presencia de sesenta familias (60) nucleadas en los callejones Bolívar y María Auxiliadora. Y así mismo se considera un estimativo de cien a ciento veinte familias con presencia en los barrios la Candelaria, y Olaya. El sector más poblado por personas reconocidas como palenqueras se encuentra en el barrio La Candelaria, en los callejones Bolívar y María Auxiliadora, sectores que corresponden a zona de influencia directa del proyecto. (ISA, 2011 a).



### Capítulo 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

---

Tanto a ISA como responsable del desarrollo del EIA, como al Ministerio del Interior autoridad encargada de proteger el derecho a la consulta previa, les interesaba garantizar el derecho a la participación (de alguna manera con unas circunstancias especiales en este caso), de esta comunidad en la gestión ambiental del proyecto.

Con el objetivo de contar quienes son hoy los Palenqueros del callejón Bolívar, los líderes de la comunidad propusieron realizar un encuentro el 14 de febrero de 2010 en este callejón, con representantes de todas las edades y de ambos sexos, entre los que se destaca la participación de algunas mujeres pioneras del poblamiento y de algunos de sus hijos, lo mismo que un adulto de 93 años abuelo de muchos de los asistentes, a este encuentro asistieron aproximadamente 40 miembros de la comunidad.

Adicionalmente, para complementar la información y profundizar sobre algunos aspectos, se acordó con el líder realizar unas entrevistas con algunos miembros de la comunidad.

Posteriormente en el mes de julio de 2010, se adelantó la preconsulta convocada por el Ministerio del Interior, en la cual se presentó nuevamente el proyecto, con sus características, trazado, aspectos constructivos, resultado de la recolección de información para la caracterización cultural, los impactos identificados y la propuesta de plan de manejo ambiental para ser analizado por la comunidad.

La delegada del Ministerio, explicó qué es una consulta previa, cuáles son los derechos de estas comunidades y la entidad del Estado que tiene la función de velar por que esto se cumpla.

El 26 de Marzo de 2011, se llevó a cabo la reunión de preacuerdos en el marco de la Consulta previa, con la Comunidad de Palenqueros, la cual fue convocada debidamente por el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia.

El 30 de marzo del mismo año, ISA entregó al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT- hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el acta de preacuerdos con la comunidad de Palenqueros (ISA, 2011).

De acuerdo con el tema objeto de esta tesis la participación ciudadana en los proyectos de desarrollo, la consulta previa y el proceso que se llevó a cabo en el marco del proyecto El Bosque están inmersos en una problemática que se evidencia y se enfrenta en la operacionalización del desarrollo. Tal como puede verse en las líneas anteriores, en la realización de la Consulta se establece un procedimiento, que en la práctica ha alcanzado una especie de estandarización que va en contravía de la multiculturalidad promulgada por la Constitución de 1991. Este asunto se retomará en el numeral 4.4, página 131 de este texto.



### 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

“Cartagena de Indias”, “La Heroica”, “Corralito de Piedra”, son algunos de los nombres que recibe Cartagena, los tres hacen alusión a diferentes momentos y condiciones, no obstante todos se refieren a una misma ciudad. La Cartagena caribe, turística, llamativa, atractiva, la Cartagena de sol y mar, la ciudad del puerto y las industrias. Sin embargo, lo que buena parte de turistas del país y de los extranjeros que visitan la ciudad desconocen es que Cartagena alberga en sí dos ciudades. La urbe turística y cosmopolita y una ciudad real, de grandes contrastes y desigualdades.

De acuerdo con el PNUD

“Doscientos años después de haberse declarado territorio libre del imperio español y de pagar por ello un alto precio humano, económico y político, Cartagena de Indias celebró en 2011 el bicentenario de su independencia habiéndose convertido en Patrimonio Histórico de la Humanidad, es la quinta urbe más poblada de Colombia y el principal centro petroquímico y turístico del país, y destino de proyectos de inversión portuarios, industrial y hoteleros sin antecedentes inmediatos” (PNUD, 2012, p.85).

De acuerdo con este mismo documento, detrás de este aparente progreso las condiciones de calidad de vida y la situación de gran parte de los habitantes de la ciudad no es la que se espera, ni se corresponde con la modernización de la economía soportadas en el puerto, la industria y el turismo, como tampoco con la acelerada expansión urbana que vive Cartagena.

Se prosigue diciendo en este estudio, que el desarrollo humano en la ciudad es desigual en cuanto a su importancia y discontinuo en avance. Por tanto el desarrollo de Cartagena es desequilibrado situación originada por la vulnerabilidad económica, social y ambiental debilidades que se refuerzan entre sí; la ciudad no cuenta con la suficiente competencia institucional para alcanzar en corto tiempo objetivos

### Capítulo 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

---

“colectivos como la superación de la pobreza y la exclusión social, la puesta en marcha de un modelo económico incluyente y sostenible, la construcción y respeto de reglas de juego de convivencia, y la coexistencia con un ecosistema frágil y vulnerable a los cambios climatológicos que suceden a escala global” (PNUD, 2012, p.85).

En el año 2010 Cartagena además figuraba de quinta entre las ciudades con mayor pobreza del país. Según datos del DANE, Cartagena en el 2011 tenía 956.181 habitantes, albergados en 60.900 ha. De estas 7590,8 son de suelo urbano y 53.309 ha. pertenecen a suelo rural. La ciudad político-administrativamente está dividida en tres localidades:

Localidad Histórica y del Caribe Norte, que concentra el patrimonio arquitectónico, la mayor parte de la población (39% del total) y las actividades comerciales de la ciudad (barrios atravesados por la línea de transmisión en la Unidad Comunera de Gobierno Urbana 09: El Prado, Amberes, Bruselas y Martínez Martelo)

Localidad de la Virgen y Turística, hoy por hoy principal zona de expansión urbana y de servicios turísticos, territorio de asentamientos afro y espacio de gran parte de los cuerpos de agua costeros (de esta hacen parte varios barrios atravesados por la línea de transmisión del proyecto El Bosque: Alcibia, la Candelaria, Boston y Omaira Sánchez de la Unidad de Gobierno Comunera Urbana N° 4; de la Unidad de Gobierno Comunera Urbana N° 5, los barrios República del Líbano, Olaya Herrera Com.5, Olaya Herrera, 11 de Noviembre y Ricaurte; de la Unidad de Gobierno Comunera Urbana N° 6 los barrios Olaya Herrera – sector Fredonia, Nuevo Paraíso, Las Américas-)

Localidad Industrial y de la Bahía, moldeada territorialmente por la bahía interna, y donde opera el grueso de las actividades industriales y portuarias de la ciudad.

Cada localidad de estas está conformada por Unidades Comuneras de Gobierno (UCG), integradas a su vez por barrios en el casco urbano y por veredas y corregimientos en la zona rural.

La Localidad de la Virgen y Turística está compuesta por 41 barrios, siendo la de menor número de estos en la ciudad, si bien es la que mayor extensión territorial tiene. Hoy Cartagena tiene múltiples problemáticas, en donde la pobreza y la violencia en ciertos barrios de la ciudad alcanzan niveles inmanejables. La desigualdad es notoria y contrastante entre los barrios de estrato alto y el centro histórico, epicentro de gran parte del turismo y el comercio, y los barrios de la periferia núcleo de carencias y pobreza extrema.

Según el PNUD (2012, p 88), Cartagena vive una acelerada expansión demográfica desde la segunda mitad del siglo XX, asunto que se refleja en una mayor demanda de servicios sociales. Estos cambios están asociados al envejecimiento propio de la población y al hecho de que Cartagena es el principal receptor de población desplazada en el departamento de Bolívar, situación que se viene presentando desde mediados de 1990. Conforme a este mismo informe Cartagena y Bogotá son las dos ciudades del país que tienen un crecimiento demográfico más rápido desde 1985, de esta manera, cada año y hasta el 2011, la población de Cartagena ha crecido con una regularidad del 2.2%, cifra bastante cercana a lo reportado para Bogotá 2.3% y que duplica con ventaja el crecimiento demográfico de ciudades como Barranquilla y Bucaramanga.

“El mayor envejecimiento se observa en 2011 en la Localidad Histórica y del Caribe Norte y menos en la de la Virgen y Turística, aunque la composición de la población cambia drásticamente cuando se considera la situación económica, como sucede con la población en pobreza extrema de la ciudad. De hecho, en este grupo predomina un perfil juvenil de la población, ya que el 12% tiene a lo más 14 años, tres puntos porcentuales más que en el conjunto de la población cartagenera” (PNUD, 2012, p. 88).

Respecto al desplazamiento forzado, Cartagena entre 1995 y 2011 recibió (llegada neta)<sup>22</sup> 61.987 personas que conformaron 14.707 hogares, la tercera parte de esta población está compuesta por niños y jóvenes los cuales demandan del gobierno atención y oportunidades en educación, salud y nutrición. Con

---

<sup>22</sup> Recepción menos expulsión

este horizonte y en términos de las problemáticas más graves que afronta la ciudad, esta población es la que resulta más vulnerable frente a manifestaciones como la delincuencia común, la delincuencia organizada y los grupos armados al margen de la ley. Conforme a los datos que presenta este informe sobre vulnerabilidad.

“los resultados muestran que existe una enorme brecha de vulnerabilidad entre un municipio típico (en este caso descrito por la mediana) y Cartagena, a favor de esta última. Se destaca una paradoja: la vulnerabilidad de Cartagena por violencia es mayor a pesar de ser tres veces menos rural que el municipio representativo en Colombia, y que la violencia suele concentrarse en este último tipo de localidades. Más importante aún, la situación de vulnerabilidad más pronunciada en Cartagena es originada en la violencia, lo institucional y económico, y en menor grado por lo ambiental, señalando este conjunto de factores que deben priorizarse en el planteamiento y ejecución de una política pública distrital orientada a disminuir la vulnerabilidad” (PNUD, 2012, p. 97).

### **3.1 Barrios en suelos creados, escenarios para el proyecto El Bosque**

En este título se describirán los barrios con cuyas comunidades se realizó el proceso de información y participación del proyecto El Bosque. Además se hará un bosquejo de los principales atributos socioculturales de las poblaciones que los habitan. En estos sectores fue donde se implementó el proyecto, donde se hizo el trabajo de campo y se recopiló la información para hacer los estudios.

Estos barrios se consideraron de acuerdo con los términos de referencia del Ministerio de Medio Ambiente para definir lo que dentro de los Estudios de Impacto Ambiental se ha denominado el área de influencia<sup>23</sup>. Dentro de estos, algunos que pertenecen a la Localidad Histórica y del Caribe Norte y que

---

<sup>23</sup> De acuerdo a los términos de referencia LI-TER-1-01, el área de influencia se describe para los medios abióticos y bióticos, se tendrán en cuenta unidades fisiográficas naturales y ecosistémicas; y para los aspectos sociales, las entidades territoriales y las áreas étnicas de uso social, económico y cultural entre otros, asociadas a las comunidades asentadas en dichos territorios... El área de influencia directa del proyecto, es aquella donde se manifiestan los impactos generados por las actividades de construcción y operación, está relacionada con el sitio del proyecto y su infraestructura asociada. Área de influencia Indirecta (AII) hasta donde los impactos trascienden el espacio físico del proyecto y su infraestructura asociada, es decir, la zona externa al área de influencia directa y se extiende hasta donde se manifiestan tales impactos.” (ISA, 2011 a). De acuerdo con el decreto 2041 de 2014, el área de influencia es el “Área en la cual se manifiestan de manera objetiva y en lo posible cuantificable, los impactos

estaban atravesados por la línea de transmisión en la Unidad Comunera de Gobierno Urbana 09: El Prado, Amberes, Bruselas y Martínez Martelo, además de Localidad de la Virgen y Turística los barrios Alcibia, la Candelaria, Boston y Omaira Sánchez de la Unidad de Gobierno Comunera Urbana N° 4; de la Unidad de Gobierno Comunera Urbana N° 5, los barrios República del Líbano, Olaya Herrera Com.5, Olaya Herrera, 11 de Noviembre y Ricaurte y de la Unidad de Gobierno Comunera Urbana N° 6 los barrios Olaya Herrera – sector Fredonia, Nuevo Paraíso, Las Américas.

Para hablar de la población o comunidades involucradas en el proyecto, es necesario hablar de los barrios en donde se localizan estas personas como las unidades del territorio que los albergan, por tanto en un primer momento se hablará de los barrios como una unidad geográfica para luego hacer énfasis en las características socioculturales de esta población.

Estos barrios en sus orígenes se configuraron, como muchas de estas unidades, invadiendo terrenos del Distrito cuyo uso no se consideraba residencial por encontrarse alrededor de la Ciénaga de La Virgen en áreas que en décadas pasadas eran inundables y salitrales.

Barrios que hoy presentan una estructura consolidada como El Prado, Martínez Martelo, Bruselas, Amberes y Alcibia, también se construyeron sobre suelos creados en los retiros de la Ciénaga. Sin embargo, el barrio Martínez Martelo se construiría con fondos del entonces, Instituto de Crédito Territorial, que en 1951 construiría 220 viviendas. Literalmente estos suelos fueron fabricados por la gente, relleno con escombros y basura las áreas inundables del humedal que en 1930 hacían parte del territorio del corregimiento El Caimán. Este fenómeno sucedió de manera acelerada, originándose el que

---

ambientales significativos ocasionados por la ejecución de un proyecto, obra o actividad, sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, en cada uno de los componentes de dichos medios. Debido a que las áreas de los impactos pueden variar dependiendo del componente que se analice, el área de influencia podrá corresponder a varios polígonos distintos que se entrecrucen entre sí". Decreto 2041 de 2014 "Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias Ambientales". Consultado en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45524>



### Capítulo 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

---

hoy se conoce como barrio Olaya Herrera, el cual se compone de numerosos y populosos sectores. Estos asentamientos y otros barrios que se iniciaron en 1960 conforman la Localidad de La Virgen y Turística de Cartagena.

A estos barrios llegaba gente desplazada por la violencia, quienes se trasladaban a Cartagena provenientes de municipios del interior de Bolívar y departamentos vecinos buscando condiciones de vida mejores; además llegaron familias del departamento de Chocó, aproximadamente a partir de 1985.

Como sucede con los migrantes, estas personas llegaban a Cartagena por referencias de parientes y amigos, venían esperanzadas y apoyadas en esos lazos de parentesco, compadrazgo y vecindario, se iban asentando en ciertos sectores por afinidad de origen y paisanismo. Por ejemplo los que provenían del departamento de Córdoba y que llegaron primero se asentaron principalmente en los barrios El Prado, Alcibia y Boston en un comienzo, otras familias llegaron posteriormente a la Candelaria, La Esperanza y Olaya Herrera donde de manera más dispersa establecieron su vivienda, mezclándose con personas de otros lugares de la región caribe. Esta población oriunda de las sabanas cordobesas llegaba con todo un bagaje cultural del Golfo de Morrosquillo de municipios como Lorica, Tuchín, San Bernardo del Viento, San Andrés de Sotavento y de la capital del departamento, Montería. Este patrón de migración y asentamiento en estos barrios persiste en la actualidad, con la diferencia que estas oleadas de migración reciente no llega a colonizar, ni a fundar un barrio o sector, sino a establecerse dentro de barrios ya conformados y habitados por otros grupos poblacionales.

A los barrios que se contemplaron en el estudio también llegó gente de otros municipios como Mahates, desde donde para Cartagena se vinieron personas del corregimiento de San Basilio de Palenque; de Arjona se trasladó gente del corregimiento de Rocha, estos hoy son conocidos como los rocheros; de otros lugares más lejanos como el departamento de Chocó tomaron puerto personas de Tagachí, Quibdó y el Bajo Atrato chocoano. Un número significativo de la población que se estableció en estos barrios es de ascendencia afrocolombiana.

Esta condición adquiere relevancia en este contexto, pues uno de los grupos asentados en el barrio La Candelaria se reconocía como Palenqueros, es decir gente procedente del Palenque de San Basilio, asunto que tiene significación, pues esta población es reconocida como grupo étnico en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991<sup>24</sup> y la Ley 70 de 1993<sup>25</sup>. Incluso el sector donde se asientan en el barrio La Candelaria, es conocido como el Callejón de los Palenqueros, esto llamó la atención de la profesional de ISA encargada de la gestión del proyecto, pues este aspecto podía tener implicaciones para el proceso de información y participación que se hacía siguiendo las políticas de ISA y de acuerdo con la legislación de país. Y en efecto así sucedió, este caso sentó un precedente respecto a los procesos de información y participación que se habían hecho hasta el momento por la empresa dueña del proyecto en diferentes regiones del país y frente a la consulta previa, pues de acuerdo con la norma, el proceso de consulta previa generalmente se hace con comunidades asentadas en contextos rurales, y los Palenqueros en este caso, estaban asentados en la zona urbana de Cartagena. Este asunto se amplía en el capítulo 4 de este texto.

Se puede decir que el 95% de los barrios influenciados por el proyecto son marginales, como vimos en párrafos anteriores, se ubican en las márgenes de la Ciénaga de La Virgen. El resto de porcentaje son barrios consolidados que también hicieron parte de esta expansión de la ciudad hacia la zona suroriental, pero con una población que se insertó en redes de trabajo formal en algunas de las empresas existentes en la ciudad, como las Empresas Públicas y el matadero municipal, razón por la cual su población tuvo acceso a otros recursos, posibilitándoseles con esto el mejoramiento de sus condiciones

---

<sup>24</sup> ARTICULO 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. C.P. de Colombia, disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>. Consultado el 15 de noviembre de 2015.

<sup>25</sup> Ley 70 de 1993, por la cual se reglamenta el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia. De acuerdo con el artículo 2 de esta Ley, Comunidad negra, es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

### Capítulo 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

---

de vida, tal como lo buscaban cuando emigraron desde sus pueblos de origen hacia Cartagena. Adicionalmente, el barrio Martínez Martelo como se dijo, se construyó a partir de un programa gubernamental.

Esta pauta de poblamiento introduce diferencias entre estos barrios y los que se ubican al borde de la vía perimetral por la forma en que esta construidas las viviendas, los materiales que hacen parte de su estructura y los espacios comunitarios con los que cuentan. El barrio Martínez Martelo guarda el patrón de diseño y planificación de los construidos en Colombia por el Instituto de Crédito territorial, sus calles, por ejemplo, están todas pavimentadas, son amplias y con aceras en concreto, en este barrio también se ubican comercios e instituciones educativas. Uno de los costados de este barrio está al borde de la calle Crisanto Luque, una vía principal de Cartagena, que facilita el acceso de esta población a servicios como transporte fluido y permanente, y a otros lugares de la ciudad a donde se desplazan a trabajar o a hacer diligencias.

La población se constituye en su gran parte por gente proveniente de los departamentos de Córdoba, Sucre y de otros sectores de la ciudad, algunos son profesionales que ejercen su oficio de manera independiente o como empleados de alguna empresa, como es el caso de la presidenta de la Junta de Acción Comunal quien es abogada.

Los barrios Amberes, Bruselas, Alcibia y El Prado guardan semejanza en la forma como están construidas sus casas y en la distribución de sus calles, las principales vías son amplias, estrechándose cuando son calles internas del barrio, algunas están pavimentadas y otras presentan deterioro en la capa asfáltica. Algunas viviendas de estos barrios también presentan deterioro y varias conservan su estructura inicial evidenciando que no se les han hecho mejoras desde su construcción.

Estos barrios en general contaban con algún espacio deportivo que era utilizado en común por los habitantes de los distintos barrios por su cercanía. Por estar próximos a vías como las Avenidas Pedro de Heredia, Pedro Romero y la calle Laureano Gómez, sus habitantes acceden con facilidad a transporte y

lugares de prestación de servicios. Cuentan con varias instituciones educativas dentro de su perímetro. Las personas del barrio Bruselas llegaron a Cartagena procedentes de otros municipios del departamento de Bolívar Grande como Calamar y Soplaviento. Los habitantes de Amberes procedían de otros municipios del Departamento como María La Baja y Simití. Llegaban a trabajar en el terminal marítimo de Cartagena y en construcción, también venían de otros barrios de la ciudad a establecerse en este sector. Por su parte, los pobladores de Alcibia llegaron de los pueblos vecinos y venían a intermediar productos agrícolas de sus regiones de origen en el mercado de Getsemaní y como obreros de las empresas públicas.

En sus movimientos, estos barrios están avivados por las dinámicas de la gente, por los carretilleros con sus ventas de frutas, verduras y cacharro, por el tránsito de vehículos, por los restaurantes improvisados que se montan en las esquinas con un mesón, unas sillas y un mantel de plástico a cuadros de colores o de grandes flores rojas y brillantes que venden succulentos y olorosos almuerzos al aire libre por cuatro mil pesos, por los ventorrillos que hay en las calles alrededor del sector hospitalario y que venden empanadas, arepa de huevo, caribañolas de carne y de queso, chicharrón con grandes pedazos de yuca blanquísima y seca, los pasteles de arroz con cerdo y pollo, avena, guarapillo, agua embotellada, jugo de piña y de guanábana. Por el otro lado, por la calle de los dulces, están las cocadas, el enyucado, las bolitas de millo y de tamarindo, el coco caramelizado, los dulces de leche y en todas las esquinas y aceras ventas de minutos a celular con anuncios en grandes letras negras sobre fondo naranja “minuto a \$100”.

Estuvieron también los otros barrios, los aledaños al caño María Auxiliadora y a la vía perimetral: Olaya Herrera con sus sectores Ciénaga de la Virgen, 11 de Noviembre y Ricaurte; La Candelaria, República del Líbano. Aquí viven cartageneros de nacimiento, los hijos de Palenqueros inmigrantes, los rocheros, los chocoanos y, los cordobeses. Ellos son los desplazados, los cargadores del mercado de Bazurto, los albañiles, las lavanderas en casas ajenas, las manicuristas, los que pescaban en la ciénaga y

### Capítulo 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

---

ahora son revendedores de pescado, los paleros. En los últimos años han llegado los santandereanos y antioqueños dueños de grandes tiendas de abarrotes y granos enrejadas desde el piso hasta el techo.

Los primeros Palenqueros que llegaron del Palenque de San Basilio se ubicaron en el que se conoce actualmente como barrio Nariño y desde aquí se dispersaron hacia las zonas inundables de la Ciénaga de la Virgen, de acuerdo con esto, de los primeros descienden los Palenqueros que se localizan hoy en el callejón Bolívar del Barrio la Candelaria. En el capítulo 4 se retoman elementos concernientes a esta población.

Las calles de estos sectores son polvorientas, no están pavimentadas, en el canal pluvial se ven las basuras, las casas son de madera, zinc, piso de tierra. Algunas son de ladrillo y cemento, con piso rústico, están al borde del canal, a todos los sectores no llega el transporte público, se debe salir hasta la Avenida Pedro Romero para tomar un bus; los taxis pasan veloces y no siempre aceptan servicios a estos sectores. Los comercios están constituidos por pequeños almacenes de variedades en una que otra vivienda, las tiendas, una papelería, las carretillas, y cajones como pequeñas tiendecitas de dulces, bananos y mangos en las puertas de las casas. También hay restaurantes improvisados con los manteles de cuadros y flores, los olorosos, y apetitosos platos.

Hay niños que van a una escuela que tiene el techo y los baños en mal estado, estos niños elevan barriletes en la perimetral y juegan pelota a orillas del canal. Los jóvenes están en las esquinas hablando duro y riendo. Aquí vibra la gente, las mujeres y hombres resuelven el diario vivir, los jóvenes esperan un chance que no sea con las pandillas, están al rebusque.

Los servicios públicos como la energía eléctrica se consiguen de manera irregular, hay pilas de agua públicas, se cocina con leña o con gas de pipeta. La prestación de los servicios públicos presenta dos modalidades servicio temporal y servicio permanente. El servicio temporal son las instalaciones que hace la misma comunidad para resolver la necesidad de estos servicios especialmente acueducto y energía. Se

habla de servicio permanente cuando hay instalaciones oficiales hechas por las empresas prestadoras del servicio.

En las esquinas estratégicas de los sectores hay una “terrazza”, esto es un lugar amplio construido con cemento y ladrillo y piso de cemento pulido, su paredes interiores y las de afuera son de colores chillones tienen sillas y mesas de plástico, es un lugar de encuentro y de reunión de la gente, en el día se reúnen afuera a hablar, en las noches de un día normal el dueño del local enciende un gigantesco picó<sup>26</sup> y pone música que retumba en varias cuerdas a la redonda aunque no haya clientes. Los días buenos para estos negocios son los del fin de semana, especialmente los sábados y domingos, y hasta lunes si es un puente festivo. Los sábados desde por la mañana en las terrazas se enciende el picó y este puede sonar con estridencia todo el día.

En estos barrios que son vistos como peligrosos por habitantes de otros barrios de Cartagena, la gente vive el día a día intentando resolver las necesidades más básicas como comer, esperando de los gobiernos y empresas atención y oportunidades.

### **3.2 El Proyecto El Bosque, y su modelo de Gestión Ambiental**

En el presente título se hace una somera descripción del proyecto, de los parámetros o términos de referencia para hacer el Estudio de Impacto Ambiental-EIA- y la forma como se materializó el Programa de Información y Participación Comunitaria o PIPC, además se dice cuáles son los lineamientos de participación, tal como se conciben en los términos de referencia y son adoptados por la empresa dueña de proyecto.

---

<sup>26</sup> En algunas regiones de Colombia, especialmente en la costa caribe el picó es un equipo de sonido muy grande con el que se alcanzan altos volúmenes en la música, generalmente se utiliza en fiestas masivas. En Cartagena es frecuente que en diferentes barrios se escuche música en estos equipos y en la época en que se hizo el proyecto, era común cuando se llegaba a un barrio, por ejemplo un sábado, que la música estuviera sonando a un volumen muy alto, lo que impedía que se escuchara el mensaje transmitido por el megáfono para invitar a la reunión.

### Capítulo 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

---

En diciembre del año 2007, el Comité Asesor de Planeamiento de la Transmisión (CAPT), emitió concepto favorable con respecto a la recomendación presentada en el Plan de Expansión de Referencia Generación – Transmisión 2008 – 2022. Entre los proyectos recomendados por la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, se encuentra la apertura de la línea Bolívar – Ternera a 220 kV para llevarla a la S/E El Bosque, configurando el corredor Bolívar – Bosque – Ternera. La UPME considera que esta conexión es relevante para Cartagena porque evitará restricciones y riesgos de racionamiento, teniendo en cuenta que su contexto urbano es cada vez más complejo, y brindará, adicionalmente, mayor confiabilidad y seguridad al Sistema Nacional de Transmisión de Energía – SNT-

Para la adjudicación de la construcción y operación de la línea, la UPME adelantó una convocatoria pública que fue ganada por ISA el 16 de septiembre del año 2009. En ese mismo año, se revisó información secundaria y se realizaron recorridos de campo por el área de influencia con el propósito de evaluar diferentes rutas. Con base en la evaluación realizada, se presentó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT-, un documento en el que se sustentaba la solicitud para no realizar Diagnóstico Ambiental de Alternativas – DAA-, dadas las características técnicas del proyecto que obligan a conectar la línea a la S/E El Bosque, ubicada en zona urbana de Cartagena, situación que limita las opciones de ruta por la complejidad del entorno urbano. El MAVDT, mediante Auto 3500 de diciembre 29 de 2009, exime de DAA y ordena el Estudio de Impacto Ambiental-EIA-.

El Estudio de Impacto Ambiental del proyecto UPME 02 de 2008, subestación El Bosque a 230 kV y obras asociadas, se elaboró con base a los lineamientos dados en los términos de referencia para Estudios de Impacto Ambiental de tendido de las líneas de transmisión del Sistema Nacional de Interconexión Eléctrica, compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes módulos de conexión (subestaciones), que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a 220 kV (MAVDT, 2006) y los requerimientos de los Autos 3500 y 3139 de 2011” (ISA, 2011).

Conforme con la presentación que se hacía en las reuniones de socialización del proyecto, los objetivos del mismo eran: Evitar las restricciones y riesgos de racionamiento en el área de Cartagena, brindar mayor confiabilidad y seguridad al sistema de transmisión de energía- STN- y reducir la cargabilidad de los transformadores y permitir contar con un punto eléctrico robusto en Cartagena. En el capítulo 4 se ampliará la descripción y el análisis de estas reuniones y dispositivos de participación.

Según esta misma presentación, los alcances del proyecto estaban enfocados en: Construcción de una nueva subestación encapsulada a 220 kV, la subestación consistiría en dos bahías de línea de 220 kV necesarias para la llegada de dos líneas provenientes de las subestaciones existentes Bolívar y Ternera y una bahía para conexión de un transformador y construir los tramos de línea a 220 kV, necesarios para la conexión de la subestación al sistema de transmisión nacional-STN-

La gestión ambiental del proyecto en cuanto a los términos de referencia del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- MAVDT se estructuró a partir de varios ejes que se mencionan a continuación: 1-El Estudio de Impacto Ambiental, desarrollado de acuerdo con los términos de referencia del Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT, 2006), hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2-Consulta Previa con comunidad de Palenqueros identificada en el barrio La Candelaria involucrado por el proyecto, y 3-Programa de Información y Participación Comunitaria.

De acuerdo con los Términos de Referencia Sector Energía del Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2006), en el Estudio de Impacto Ambiental se debe incluir el proceso de información y participación, denominado lineamientos de participación. De acuerdo con estos lineamientos durante la fase de realización de estudios se deben desarrollar varias acciones a saber:



### Capítulo 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

---

Tener en cuenta varios niveles de participación, de acuerdo con los criterios constitucionales vigentes y que involucran a autoridades locales y a comunidades. En el área de influencia indirecta se debe presentar a las autoridades regionales información sobre el proyecto y sus implicaciones, formalizándola mediante correspondencia, agendas de trabajo y actas de reunión, lo cual se incluirá como material de soporte. Por su parte, en el área de influencia directa es pertinente tener en cuenta ciudadanos y comunidades organizadas, informar, comunicar y discutir, mediante un acercamiento directo los alcances del proyecto y sus implicaciones ambientales y las medidas de manejo propuestas, respecto a las comunidades étnicas, informar, comunicar y concertar mediante un acercamiento directo con sus representantes, delegados y/o autoridades tradicionales, los alcances del proyecto, sus implicaciones ambientales y las medidas de manejo propuestas en el marco del proceso de consulta previa.

Continúan estos términos de referencia señalando el procedimiento y los requisitos, el EIA, debe incluir las actas con los acuerdos de dicho proceso, las cuales deben ser presentadas de manera organizada y consecutiva y dar cuenta entre otros de los siguientes aspectos: comunidad consultada, objeto, fecha, hora, lugar y orden del día de la reunión, nombre completo y firma de los participantes, comunidad, organización o entidad que representan, puntos discutidos y conclusiones. Estas actas se convirtieron en una importante herramienta para la recopilación de información para este trabajo.

Se prosigue, en el proceso de elaboración del EIA (diagnóstico y caracterización de comunidades, zonificación socio-ambiental y cultural, identificación de impactos, zonificación de manejo y formulación de planes, programas y proyectos de gestión social) las comunidades étnicas deben participar, de tal forma que a la hora de llevar a cabo los acuerdos exista un conocimiento de los impactos del mismo en la población y la afectación de los recursos naturales. Adicionalmente, se debe anexar como material de soporte documentos tales como: correspondencia, registros fotográficos y fílmicos (Minambiente, 2006, p.19).

De otro lado, según las políticas de Interconexión Eléctrica S.A.- ISA - el proceso de información y participación que se desarrolla durante la gestión e implementación de sus proyectos está enmarcado en su modelo de gestión socio ambiental el cual deviene de un largo proceso de construcción y reelaboración, de acuerdo con las interacciones y experiencias de la empresa y los entornos en donde ha desarrollado sus proyectos desde 1967 hasta la fecha. La creación en si del modelo de gestión social se dio entre 1997 y 2007, posteriormente entre 2007 y 2012 se hizo una actualización con una gestión integrada, es decir, se pasó a un modelo de gestión social y ambiental en la fase de internacionalización de la empresa, este modelo se ejecuta bajo los siguientes parámetros: Máximo cumplimiento legal y de compromisos voluntarios, amplio conocimiento del entorno y de los grupos de interés, prácticas estandarizadas de gestión de impactos y riesgos social, ambiental, de seguridad y DDHH, líneas de desarrollo que permitan maximizar los beneficios sociales en alianzas público privadas y construir indicadores comunes que apunten a la medición y proyección de los impactos (Interconexión Eléctrica S.A.,2013).

De acuerdo con el modelo de gestión socio ambiental corporativo, la gestión para la implementación del Proyecto El Bosque y Líneas Asociadas, estaba contenida en la línea del modelo denominada gestión ambiental de los activos, donde se encuentra entre otros, el lineamiento de Gestión social y participación comunitaria durante el ciclo de vida del activo, dentro de esta misma línea se encuentran también, sistema integrado de gestión ambiental, gestión social y participación comunitaria durante el ciclo de vida del activo, gestión legal ambiental, Estudios ambientales y sociales, ejecución de medidas de manejo de los aspectos e impactos ambientales de los proyectos durante la fase de construcción y operación, gestión predial y manejo de servidumbres, cultura y patrimonio, biodiversidad, mejoramiento de la ecoeficiencia de los activos (ISA S.A., 2013).

En la estructura de este modelo hay varias líneas y programas sociales, entre los cuales se ubica el programa de Información y Participación a la Comunidad, el que a su vez está contenido en una línea

### Capítulo 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

---

denominada Gestión del riesgo social y reputacional, la cual se estructura a partir de un Plan de Comunicación y Relacionamiento para los proyectos y/o inversiones, este plan se compone de varias acciones como: Diagnóstico, acciones de comunicación institucional, acciones de relacionamiento con públicos claves estratégicos en la esfera de influencia y el Programa de Información y Participación o PIPC, el cual se define como: “procesos eficaces de educación, comunicación, información y participación ciudadana y comunitaria, en aspectos relacionados con los impactos y riesgos ambientales derivados de las actividades del proyecto y su gestión” (ISA S.A., 2013)..

En el Plan de Manejo Ambiental del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto El Bosque, el Programa de información y participación comunitaria, entre otros elementos planteaba los siguientes:

“Este programa se fundamenta en el mandato constitucional que consagra el derecho de los ciudadanos a ser informados y participar en los asuntos que los afectan. El Programa de Información y Participación Comunitaria, es el eje conductor de toda la Gestión Ambiental basada en el principio de responsabilidad social empresarial y tiene como objetivo construir la sostenibilidad integral del proyecto” (ISA S.A., 2011, p.3).

Para su desarrollo se deberá tener en cuenta el reconocimiento de la diversidad social y cultural de las comunidades localizadas en las áreas de influencia. El ciclo y alcance de la comunicación y participación comunitaria se articula con las fases técnicas del proyecto, así: a) Prediseño: Información, se realizan reuniones con los entes territoriales y administraciones municipales, con el fin de informar sobre los propósitos y localización del proyecto, así como para buscar la compatibilidad con los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Desarrollo. En la etapa de diseño y durante el desarrollo del EIA, se informa a las comunidades sobre las características del proyecto, cronograma de realización de la obra, legislación aplicable y política empresarial. b) diseño: Consulta: Se consulta acerca de los impactos ambientales que se generarán y sobre las medidas de manejo respectivas. c) concertación: Tiene como objeto construir acuerdos relacionados con los impactos y las medidas de prevención, mitigación y

compensación que conforman el Plan de Manejo Ambiental-PMA- de los impactos generados por el proyecto; igualmente, acordar los mecanismos de participación de la comunidad en la ejecución de dicho Plan, así como su seguimiento y control. d) Construcción: Cogestión: Tiene como objeto asumir responsabilidades compartidas derivadas de la concertación empresa - comunidad, mediante acciones que lleven al fortalecimiento de la capacidad autónoma de gestión comunitaria y al establecimiento de mecanismos eficientes de control de situaciones derivadas de los impactos para mantener las relaciones de convivencia con la comunidad.

Entre los objetivos del Programa de Información y Participación se mencionaban, informar a las autoridades y comunidades de la zona de influencia sobre el proyecto a realizarse, abrir espacios participativos a las autoridades y comunidades de la zona de influencia del proyecto con el fin de ampliar en conocimiento en doble vía sobre el proyecto, la zona en estudio, los posibles efectos ambientales y las medidas de manejo tendientes a contrarrestarlos, concertar con las comunidades del área de influencia directa del proyecto el Plan de Manejo Ambiental, mantener activos los mecanismos de control de situaciones derivadas de los impactos durante la etapa de construcción y dar a conocer el riesgo que implica la elevación de barriletes dentro del corredor de la línea de transmisión. Este programa también tenía unas metas específicas que no se mencionan por considerarse implícitas en los objetivos.

La invitación a las reuniones de información y a las de concertación se realizó utilizando las siguientes estrategias comunicativas y participativas: Acuerdo previo entre ISA y comunidades/administraciones sobre la fecha y lugar de realización de la reunión de información. Por parte de las comunidades se contactaba a presidentes de Juntas de Acción Comunal o en su defecto otros líderes legítimos, para realizar este acuerdo. Para las reuniones de concertación del PMA se procedió de igual forma. Las invitaciones a los líderes, miembros de las juntas de acción comunal y habitantes de cada sector a las reuniones de información y a las de concertación, eran personales y esta gestión la hacía el grupo de técnicos de la empresa consultora, las invitaciones se hacían personalmente entregando volantes

### Capítulo 3. Cartagena y el proyecto El Bosque

---

a los representantes de las juntas de acción comunal para que los distribuyeran entre los habitantes de sus barrios con 8 días de anticipación, también se invitaba puerta a puerta con el apoyo de una persona de la misma comunidad contratada para tal fin, se hizo perifoneo por los sectores de los barrios el día de la reunión recordando quién convocaba, la hora y el objetivo de la reunión. De cada reunión se hacía un acta donde se registraban las intervenciones de los asistentes, las preguntas y las respuestas dadas, de estas actas al final de la reunión se le entregaba una copia al presidente de la Junta de Acción Comunal, junto con los listados de asistencia.

Además, toda esta estructura del proceso de información y participación a la comunidad estaba soportada en la normatividad vigente en Colombia. Al respecto en el capítulo 3, numeral 3.4.1 (Lineamientos de Participación) del informe del Estudio de Impacto Ambiental se menciona lo siguiente:

Para el desarrollo de la participación de las instituciones y comunidades del área de influencia en la gestión ambiental del proyecto, se partió de un marco de actuación que incluye los aspectos legales y las políticas empresariales tal como se enuncia a continuación: Constitución Política de Colombia de 1.991, Ley 99 de 1993, Ley 134 de Participación Ciudadana, Ley 143 de 1994 o Ley Eléctrica, Ley 70 de 1993 y Decreto 1320 de 1998 y Directiva presidencial del 01 de marzo de 2010.

Según este informe, el proceso se hizo acorde con la legislación ambiental vigente en Colombia y las políticas empresariales, conforme a las cuales el Programa de Información y Participación Comunitaria, tiene como objetivo, propiciar un espacio de comunicación de doble vía entre la empresa, las comunidades y las administraciones municipales, para la participación en la gestión ambiental que se debe desarrollar en el proyecto “Subestación El Bosque a 220 kV y Líneas Asociadas”, durante las etapas de diseño, construcción y operación, con el fin de construir conjuntamente la viabilidad ambiental y social del mismo.

Este programa reconoce el derecho que tienen las comunidades afectadas por el proyecto, a una información, clara, veraz y oportuna sobre las características de la obra, acerca de quién es ISA, la gestión

ambiental que realiza la empresa, los impactos ambientales que se causarán y las medidas de manejo para prevenirlos, corregirlos y compensarlos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene un panorama de lo que fue el proyecto y la manera como se realizó su gestión con el proceso de información y participación. Se puede decir que estos procesos se han ido estandarizando y en la medida en que la empresa los ha ejecutado se ha ganado en experiencia para una mejor aplicación de los dispositivos. No obstante, como se verá en el capítulo 4, la adquisición de esta experticia no significa que con los espacios y mecanismos utilizados se alcancen los objetivos planteados en la concepción del programa de información y participación. Tal como lo expresa una de las profesionales del equipo técnico que hizo los estudios y las reuniones,

“[...] lo que pasa es que lo que no está en capacidad de generar esas reflexiones son los mismos espacios, no son planeados considerando las circunstancias ni el tipo de población sino que son procedimientos estandarizados. Cuando yo tengo que enseñar lo primero que hago es identificar el tipo de aprendiz que tengo para ver cómo le voy a hacer aprender. En ningún momento ni la ley, ni la norma piensa que hay diferencias en los públicos ni en los actores con los que quiere dialogar, a veces lo exige más por un cuento, como lo exige así con las poblaciones indígenas o la idea de la lengua y todo eso en la consulta previa, los lenguajes no son solamente los idiomas, los lenguajes cuando vas a enseñar algo, cuando uno va a entablar un dialogo con alguien lo primero que debe hacerse es entender la lógica del otro, y en procedimientos tan rápidos esto es muy difícil<sup>27</sup>.

En las páginas que siguen, se exponen diferentes aspectos en torno a la discrepancia entre los discursos y acciones de la empresa, las disposiciones del estado oficializadas y legitimadas por la norma que aplica para los estudios de impacto ambiental, que pone énfasis en la participación, y las particularidades que se produjeron en la puesta en práctica de este proceso.

---

<sup>27</sup> Entrevista con profesional que trabajó en la ejecución del programa de información y participación y en los estudios del proyecto El Bosque. Medellín, 27 de octubre de 2015

## 4. Mecanismos de participación en el Proyecto El Bosque

En el presente capítulo se hablará acerca de las estrategias o dispositivos que se aplicaron para hacer el proceso de información y participación como uno de los pasos para llevar a cabo el proyecto El Bosque.

Esta sección consta de tres partes, en la primera se aborda la manera como se distribuyeron los espacios de participación dentro del proceso de información del proyecto El Bosque. En seguida se prosigue con la descripción de los mecanismos de participación, finalmente se tratan aspectos que tienen que ver con las visiones de los diferentes actores del proceso de información y participación.

De acuerdo con lo que se tenía definido, siguiendo las políticas de gestión socioambiental de Interconexión Eléctrica S.A y los lineamientos del Programa de información y Participación se pusieron en práctica los mecanismos previamente planeados. Con estos básicamente se contempló la realización de reuniones, si bien, mientras se iban haciendo las reuniones proyectadas surgían de parte de las comunidades y de las autoridades, inquietudes, preguntas y opiniones que originaron la necesidad de hacer reuniones adicionales, o de crear otros espacios de interlocución en donde se discutiera con mayor detalle el proyecto, por ejemplo un recorrido que se hizo con los líderes de la Localidad 2 y una Mesa de Trabajo que se conformó con diferentes entidades públicas y privadas de Cartagena.

Estos espacios de información y participación se distribuyeron así: a) reuniones de información sobre el proyecto y b) reuniones de consulta y concertación del resultado del estudio, los impactos identificados y Plan de Manejo Ambiental. En cada etapa de reuniones se ejecutaron varias estrategias tal como se explica a continuación.

- 
- a) Una primera etapa de información a autoridades locales de Cartagena y Santa Rosa. Entre el 12 de febrero de 2010, momento en que se realizaron las primeras reuniones, y el 2 de marzo de 2011 (incluyendo luego un periodo hasta el 20 de agosto de 2011), se harían reuniones adicionales con la alcaldía y otras entidades, se realizaría visita al sitio del proyecto con la Superintendencia de Servicios Públicos, más adelante se constituiría una Mesa de Trabajo conformada por instituciones locales, momento en que se hace una segunda etapa de reuniones, en este lapso se cruzó correspondencia de manera continua y profusa con preguntas y respuestas acerca de los diseños y conceptos sobre el proyecto, entre la alcaldía de Cartagena, ISA y la autoridad ambiental<sup>28</sup>.
  - b) Etapa de información a líderes de comunidades de los barrios cercanos a la subestación y los más próximos a la Ciénaga de la Virgen.
  - c) Un tercer momento de reuniones con organizaciones comunitarias del área de influencia directa del proyecto, entre los meses de marzo y agosto del año 2011. Estas reuniones se dividieron en dos etapas, una primera de información sobre el proyecto y la segunda de consulta y concertación, en la cual se presentaron los resultados del EIA, los impactos identificados y las medidas de manejo propuestas.
  - d) Además, se hicieron otras reuniones con otras entidades como hospitales, clínicas y otras instituciones del sector salud que se encontraban localizadas en uno de los barrios por donde se construiría la Línea de Transmisión, con estas reuniones también se informó sobre cambios operados en el diseño a nivel de modificaciones de la ruta de la línea de transmisión y se explicó las características de la tecnología que se utilizaría en el tramo subterráneo. Es decir, se manifestaba que en la construcción no se haría excavaciones superficiales o a zanja abierta para extender el cable, sino que en algunos tramos el cable se tendería de manera subterránea, esto es, con una tecnología denominada de Perforación Horizontal Dirigida -PHD -. En esta reunión también se presentaron los impactos evaluados y las medidas de manejo planteadas. Estas reuniones se realizaron entre los meses de julio y agosto del año 2011
  - e) Un cuarto momento, de realización del proceso de Consulta Previa con Palenqueros identificados en el área de influencia del proyecto. Se realizó un encuentro el 14 de febrero de 2010 en donde esta población expuso aspectos relevantes de su procedencia y su cultura a representantes de ISA,

---

<sup>28</sup> En este espacio no intervenían, ni estaban enteradas las comunidades, pues era el lugar del análisis de los efectos que el proyecto podía originar en unos sectores de Cartagena contemplados en la planeación del territorio de la ciudad.



empresa consultora y Ministerio del Interior. En el mes de julio de 2010 se adelantó la etapa de preconsulta acompañada por el Ministerio del Interior. El 26 de marzo de 2011 se hizo la reunión de preacuerdos igualmente bajo la tutela del Ministerio del Interior y, el 30 de marzo ISA presentaría al Ministerio del Interior el acta de preacuerdos establecidos con los Palenqueros.

A continuación se describirá cada uno de los mecanismos de participación, al igual que algunas situaciones que se presentaron durante las reuniones, y se analizarán algunos elementos que se evidenciaron respecto a visiones e interpelaciones de parte de las comunidades, los representantes del gobierno local y los técnicos o profesionales que intervinieron en la operacionalización del proceso. De los distintos escenarios se retomarán las opiniones que evidencian los intereses y roles de cada uno de los actores.

## 4.1 Reuniones de información

Un elemento crucial a la hora de planear reuniones en un proceso de información y participación para la implantación de un proyecto de desarrollo es la convocatoria, es decir definir cómo, cuándo, qué medios y a quienes se va a invitar para lograr una participación representativa en estos espacios de socialización o de información. Esta tarea generalmente recae sobre el equipo encargado de la gestión socioambiental de la empresa consultora, este equipo está conformado casi siempre por profesionales en las ciencias sociales, quienes en nombre de la empresa dueña<sup>29</sup> del proyecto actúan para conseguir agrupar a un número representativo de funcionarios de las administraciones municipales de los municipios implicados en el proyecto, a representantes de comunidades, y a la comunidad en general de los territorios que se verán afectados.

---

<sup>29</sup> Cuando se hace una solicitud de licencia para ejecutar un proyecto generalmente hay una empresa que financia dicho proyecto, a esta empresa se le considera como a dueña del proyecto y será la que a través de uno o varios contratistas o por sus propios medios construya o materialice el mencionado proyecto u obra.

Estas empresas a su vez, contratan a otras empresas que poseen el equipo técnico y humano de profesionales en las diferentes áreas que demandan los estudios y exige la autoridad ambiental, las segundas, son empresas que direccionan su campo de acción hacia la realización de estudios ambientales, en este caso para cumplir con lo requerido por el Estudio de Impacto Ambientas, estas son las empresas consultoras.

Esta convocatoria o invitación a reuniones se amplía o limita de acuerdo con la etapa en la que se encuentre el proyecto, también en algunos casos, depende del interés y estrategias de la empresa dueña del proyecto en que la información se expanda o se constriña, según sea su modelo de actuación.

En el proyecto El Bosque, previo a la realización de la convocatoria se identificó a las organizaciones comunitarias existentes en los barrios atravesados por el proyecto, posterior a esto se hizo contacto con los representantes de dichas organizaciones para informarles y solicitarles que convocaran a sus comunidades.

En el caso de El Bosque, la convocatoria a reuniones se hizo a través de estos representantes de las juntas de acción comunal<sup>30</sup> habiendo concertado previamente con ellos, la hora más adecuada y el lugar apropiado para lograr una mayor asistencia de personas.

Otro mecanismo que se utilizó para hacer la invitación a las reuniones, fue pagarle a una persona de uno de los barrios que durante la realización de las visitas, contactos y recorridos efectuados para los estudios se identificó por parte del equipo técnico de consultores como un líder reconocido y respetado en algunos de los barrios implicados por el proyecto, este conocía muy bien los sectores por donde tenía que desplazarse y que además no tenía problemas para pasar de un barrio a otro<sup>31</sup>. La función de esta persona

---

<sup>30</sup> La Organización Comunal es la instancia a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios en barrios y veredas, materializándose a través de la **participación, el quehacer** en la vida de las comunidades. [...] De la experiencia de los procesos por autogestión comunitaria, estas Juntas bajo los criterios de la Ley 19 de 1.958, se desempeñaron fundamentalmente en la construcción de las obras de infraestructura requeridas por las comunidades, tales como puentes, caminos, puestos de salud y de policía, plazas de mercado, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda por auto construcción y de empresas rentables comunales, entre otros, hasta llegar a construir cerca del 30% de la infraestructura comunal. En: <https://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-para-la-democracia-participacion-ciudadana-y-accion-comunal/accion-comunal/organizaciones-de-accion-comunal-oac#sthash.Z76sWC4Z.dpuf>. Consultado el 24 de octubre de 2015

<sup>31</sup> En Cartagena también se ha presentado el fenómeno conocido como “fronteras invisibles” o sea una territorialización de los límites físicos de los barrios, con fronteras demarcadas por la guerra o enfrentamiento entre bandas o pandillas. Así los habitantes de un barrio no pueden pasar a otro si las bandas de estos se encuentran disputándose el territorio. En Cartagena los enfrentamientos en ocasiones se generan por el nombre de un picó o por

consistía en convocar puerta a puerta entregando un volante en donde se le informaba a la población de la próxima reunión a realizarse, la hora, la fecha, el lugar y el motivo. Esta persona llevaba un formato en donde los habitantes de los barrios debían firmar como constancia de que habían sido invitados. En ocasiones, algunas personas se negaban a firmar el formato manifestando que esta acción podría implicar algún compromiso, o que simplemente no querían que se hiciera el proyecto, pues este no los beneficiaría en nada. Esta situación se presentó en algunos sectores más cercanos a la subestación El Bosque (Alcibia, Prado, Martínez Martelo), es decir en barrios más consolidados, donde la población se compone de personas que han tenido empleos formales, algunos son jubilados y otros trabajan en diferentes actividades, por tanto con un nivel económico más alto que el de la población de los barrios vecinos a la Ciénaga de la Virgen.

Otra estrategia de difusión usada fue el perifoneo, este se hacía en horas donde se sabía que las personas estaban en sus casas y en las calles y cuadras de los barrios en el área de influencia del proyecto, en un momento cercano de la reunión con el fin de que las personas no lo olvidaran, en algunas ocasiones se repetía el perifoneo minutos antes de dar inicio la reunión, en algunos momentos el perifoneo tuvo que competir con el alto volumen de equipos de sonido y picós.

Al principio de la fase de información y participación puede ser recurrente que pese a la convocatoria que se hace y a las diferentes estrategias de difusión utilizadas, a las reuniones sólo asistan los líderes, y que la mayoría de representados no lo hagan aduciendo que no tienen tiempo, o que tienen otras ocupaciones, por ello en algunos barrios de Cartagena que involucraba el proyecto, se vio la necesidad de hacer las reuniones en horas de la noche. Se identificó que esta actitud era básicamente por tres factores: 1) que el representante fuera sólo de nombre o de cargo, o sea que no tenía

---

la potencia con que suene. Estos enfrentamientos generalmente se hacen con piedras y se producen cuando comienza a llover de manera torrencial, provocando daños en las viviendas del vecindario, heridos y hasta muertos en algunas ocasiones.

representatividad, 2) que las juntas de acción comunal tuvieran problemas internos o estuvieran desarticuladas 3) que las personas no tuvieran interés en informarse por ser escépticas y estar cansadas ante el modelo clientelar de gestión de proyectos que ha prevalecido en la ciudad.

Asunto que puede estar relacionado con lo planteado por Acosta y Zamora (2009, p. 48) como la falta de implicación en los entornos cercanos, que se refleja en la falta de participación:

“Esta falta de participación no refiere sólo al ámbito de lo político, circunscrito desde un léxico perverso al mundo de la arena política y de las administraciones, sino al de lo político en tanto que social, que se manifiesta en un gran desapego respecto de la discusión y gestión en ámbitos inmediatos, como el pueblo, el barrio, la escuela o el centro de trabajo. No sólo hay lejanía de las instituciones sino falta de implicación en los ámbitos más cercanos de interacción y sociabilidad donde, sin necesidad de delegación de la representación se podría intervenir”.

Sin embargo, esto también está vinculado con lo que se menciona en este mismo capítulo, acerca de la tradición de clientelismo que ha existido en Cartagena alrededor de la forma de hacer política, y de los modelos de gobierno y de gestión del desarrollo local. Además, de que estas poblaciones tienen la mayoría de sus necesidades básicas sin satisfacer, razón fundamental para que la cuestión de cómo resolver la sobrevivencia ocupe la mayor parte de su tiempo.

En varios de los barrios aledaños a la Ciénaga de la Virgen gran parte de la población realiza labores informales para el sostenimiento del grupo familiar, muchos son carretilleros, es decir, empujan una carreta por calles y callejones de la ciudad, en estas, suelen cargar los productos que venden, entre los que se pueden encontrar frutas, verduras, lo que en la costa se llama el bastimento, o sea, plátano, yuca, ñame, batata y otros tubérculos de la región. También pueden vender pescado y otros artículos distintos a los alimentos y que pueden llamar el cacharro, consistente en ollas, elementos de plástico como portacomidas, poncheras, palanganas, vasos, pocillos, ropa, piezas de ferretería, entre otros. Los hombres también se dedican a la construcción y algunas mujeres trabajan haciendo oficios varios en “casas ajenas” o como manicuristas.

Relacionada con esta necesidad básica del rebusque o la subsistencia en una de las reuniones<sup>32</sup> (Comunidad del Barrio Olaya Herrera, Sector Ciénaga de la Virgen), en la que se estaba haciendo el sorteo para seleccionar los hombres que podían trabajar como mano de obra no calificada en las diferentes obras que implicaba la construcción del proyecto, una mujer se levantó y dijo: “¿las mujeres pueden trabajar?, yo aunque soy mujer también puedo trabajar y soy capaz con el trabajo, hay muchas mujeres cabeza de hogar que necesitan trabajar”.

La profesional que estaba dirigiendo la reunión respondió que sí, que las mujeres podían trabajar, siempre y cuando tuvieran experiencia y pudieran realizar el trabajo. Continúo diciendo que el trabajo era duro y que por eso se hacía la selección entre los hombres, pero que si ella estaba interesada se podía incluir en el sorteo, la mujer insistió en que ella era capaz y se agregó su nombre a los papelitos que serían metidos en una bolsa para hacer la rifa de los puestos de trabajo.

En efecto, en el momento de hacer el sorteo el nombre de la mujer fue elegido. Esto generó comentarios y risas entre los hombres y otras mujeres que estaban presentes en la reunión. Esta señora empezaría a trabajar, y días más tarde renunciaría admitiendo que el trabajo en realidad si era pesado y que rebasaba su capacidad, aunque ella tuviera mucha necesidad.

Concretamente, la fase operativa de las reuniones se dividía en varios pasos: en la primera parte se presentaba un saludo y se daban los agradecimientos por la asistencia<sup>33</sup>, seguidamente se presentaba la agenda, se enunciaba el objetivo de la reunión y se invitaba a los asistentes a presentarse diciendo su nombre, de qué barrio o lugar procedía y si desempeñaban algún cargo en la Junta de Acción Comunal. En este mismo momento se pedía permiso para hacer el registro fotográfico y pasar un listado de asistencia para que las personas registrarán allí sus datos personales como nombre, número telefónico,

---

<sup>32</sup> 9 de mayo de 2012

<sup>33</sup> En estas reuniones estuvieron presentes los presidentes de las JAC, además de otros miembros de las juntas de acción comunal.

correo electrónico y firma; pese a que se advertía que llenar este formato era voluntario y que quien no quisiera firmar podía dejar de hacerlo, en repetidas ocasiones los líderes se mostraron en desacuerdo con este procedimiento diciendo que de esta forma habían sido engañados varias veces, en algunas ocasiones tampoco permitieron el registro fotográfico. Estas eran las evidencias o soportes que se debía presentar a la autoridad ambiental como constancia de que se había hecho el proceso de información y participación con la comunidad.

Posteriormente se hacía una presentación en power point en donde se exponía las principales características de proyecto, las etapas del mismo, los pasos para hacer el EIA y lo que esto implicaba y los posibles impactos que se generarían, después de esto se abría un espacio para preguntas o inquietudes acerca del proyecto. Esta era la parte que demandaba más tiempo y en donde generalmente las comunidades expresaban sus opiniones, las que algunas veces dependiendo del barrio o sector, eran en contra del proyecto, se intervenía pidiendo por ejemplo, que se cambiara el diseño de torres a postes, o que se construyeran todos los tramos de manera subterránea, también se solicitaban otros beneficios. Era común que en estos momentos hablaran los líderes y que el resto de personas permanecieran calladas o hicieran comentarios en voz baja.

Mientras, uno de los profesionales encargados de la organización de la reunión tenía como función elaborar el acta, esta debía dar cuenta de cómo se desarrollaba la reunión, qué preguntas hacían los asistentes y las respuestas dadas por el expositor (generalmente esta era una persona del equipo gestor de la empresa dueña del proyecto, en este caso ISA). Este documento era la principal fuente de verificación o constancia entre las que se debía entregar a la autoridad ambiental, de este relato también se les entregaba una copia a los líderes de las comunidades. Todos estos formatos y registros se entregan al final junto con el informe de elaboración del EIA a la autoridad ambiental.

A las reuniones, fueran de información, o de presentación de impactos y concertación de las medidas de manejo, y de acuerdo con el barrio donde se hiciera, llegaba un público diverso. En las zonas

más marginales había más afluencia de personas que en los barrios más formales y consolidados. Por ejemplo, en los barrios que estaban alrededor o en cercanías de la Ciénaga de la Virgen la población asistente a las reuniones estaba conformada por mujeres, hombres y niños; a veces en primera fila se veían mujeres jóvenes en estado de gestación o también se veían mujeres con niños de brazos, además asistían mujeres que podían tener más de 50 años pero no ancianas, todas en su mayoría eran de Cartagena o de otros pueblos o ciudades de donde habían llegado desplazadas. Estas generalmente estaban esperanzadas en que sus viviendas fueran reubicadas por la necesidad de la empresa de comprar terrenos para la servidumbre que abarcaría el corredor de la línea de transmisión. Casi todas estas viviendas eran de condición precaria, construidas generalmente en materiales como tablas, latas, cartones, algunas alcanzaban a tener muros en ladrillo y cemento, pero en su mayoría tenían piso de tierra, en otras que eran construidas sobre el espejo de agua de la Ciénaga, el piso era un lodazal compuesto por basura y otros materiales que eran utilizados para hacer el relleno sobre la ciénaga.

Retomando, los hombres que iban a las reuniones generalmente eran personas en edad de trabajar y muchos llegaban con la esperanza de conseguir un trabajo. Eran padres de familia que generalmente tenían cierto conocimiento sobre algún oficio y así lo manifestaban, por ejemplo, al momento de presentarse se podía escuchar que decían, soy albañil, soy electricista, tengo certificado para trabajo en alturas, otros decían soy pescador pero ahora ya no se puede pescar en la ciénaga como antes. Casi todos se movían en redes de trabajo informal: carretilleros, vendedores ambulantes de diversos productos, cargadores en el mercado. También a algunas reuniones llegaban jóvenes estudiantes que esperaban que el proyecto diera becas, o que se hicieran convenios con instituciones como el SENA, donde ellos cursaban carreras técnicas con orientación hacia el manejo y la gestión ambiental.

En estos espacios, además estaban los líderes quienes generalmente eran hombres, algunos con formación académica y otros que tenían un recorrido de liderazgo mediado por el ejercicio de la política. En varias de estas reuniones se evidenció la manipulación de los líderes y la inconformidad del resto de asistentes a la reunión, porque no siempre estaban de acuerdo con lo que estos decían ni la forma en que

lo hacían, en algunas reuniones se presentaron fuertes altercados entre los asistentes. Un aspecto que vale la pena mencionar, es que aunque algunos de estos líderes se mostraban abiertamente en contra de proyecto, trabajaron para el mismo, es decir, se desempeñaron como guías o acompañantes en las visitas que se hicieron a los barrios para hacer inventario de viviendas o para verificar sitios de ubicación de postes o torres, para constatar sitios de acceso, o en general para verificar el trazado de la línea de transmisión, varios de estos representantes de la comunidad llegaron a pedir que se ocultara el papel que estaban desempeñando, o sea que no se fuera a divulgar que estaban percibiendo un pago por la guía o acompañamiento que hacían en las labores del trabajo de campo.

Esta situación se presentó en los barrios donde había mayor pobreza. Se puede decir que para estos líderes este trabajo temporal era una estrategia de sobrevivencia, para enfrentar una situación económica permanentemente precaria ante la falta de oportunidades y el desempleo. Los líderes asumían el papel de guías o acompañantes y por esto recibían un pago en dinero que equivalía a la suma que usualmente se pagaba por un jornal en la zona. En algunas ocasiones se evidenció que ellos direccionaban la información que se les solicitaba para identificar a las personas que ayudarían como auxiliares en las diversas labores que requería el trabajo de campo, para que los que resultaran beneficiados con este trabajo temporal fueran sus parientes o amigos más cercanos.

Las desigualdades sociales- inequidad- hacen parte de esos espacios de interacción entre actores alrededor del uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el medio ambiente que algunos autores han denominado conflictos ecológicos distributivos<sup>34</sup>, sin embargo en Cartagena una parte de dichos

---

<sup>34</sup> “Desde esta perspectiva, los conflictos ambientales son conceptualizados como conflictos ecológicos-distributivos. Un concepto nacido de la economía ecológica que vincula estos procesos con el crecimiento del metabolismo de las sociedades del Norte que consumen cada vez más materiales, energía y agua impulsando un desplazamiento geográfico de fuentes de recursos y sumideros de residuos hacia la periferia (Martínez Alier 2004). La distribución ecológica se refiere, así, a “las asimetrías o desigualdades sociales, espaciales, temporales en el uso



actores buscaba inclinar la balanza en contra del proyecto, arguyendo por ejemplo, que ellos, los de esta parte marginal de la ciudad tenían los mismos derechos que tenían los ricos a que el cable se extendiera de manera subterránea, estos elementos se evidencian en las siguientes preguntas y afirmaciones que varios de los líderes hicieron en una de las reuniones.

“¿Por qué es siempre la gente de estos barrios, de la peor parte de la ciudad, donde hay más pobreza y menos inversión social, por donde se elige trazar o hacer este tipo de proyectos?”<sup>35</sup>.

“he tenido la oportunidad de asistir a 4 reuniones, en cada una de esas reuniones no han tenido en cuenta la comunidad. Estas redes van a quedar permanentes, yo no soy opositor porque la ciudad lo requiere, si existe una parte subterránea por qué no lo hacen todo subterráneo. La vía perimetral va y la torres van a quedar en la vía perimetral y allí concurrirán muchas familias con sus hijos. Pero no debemos aceptar si no buscamos la menor afectación a la comunidad”<sup>36</sup>.

También había personas que en las reuniones manifestaban un punto de vista contrario al de los demás, como se evidencia en la siguiente intervención:

“no estoy de acuerdo con lo que dice el señor XXX, nosotros estamos en zona de inundación, cómo será eso subterráneo, lo mejor es que vaya por el aire, o si no se roban el cable. Existe una posición distinta”<sup>37</sup>.

---

que hacen los humanos de los recursos y servicios ambientales, comercializados o no, es decir, la disminución de los recursos naturales (incluyendo la pérdida de biodiversidad) y las cargas de la contaminación” (Martínez-Alier 1997). El concepto de la distribución ecológica apunta también hacia procesos de valoración que rebasan a la racionalidad económica en sus intentos de asignar precios de mercado y costos crematísticos al ambiente, movilizand a actores sociales por intereses materiales y simbólicos (de supervivencia, identidad, autonomía y calidad de vida), más allá de las demandas estrictamente económicas de propiedad de los medios de producción, de empleo, de distribución del ingreso y de desarrollo (Leff 2003)” p.4 . Walter, Mariana. 2009. Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones. Centro de investigación para la paz. CIP-ECOSOCIAL – Boletín ECOS n°6, febrero-abril 2009. Madrid. Disponible en: [www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es).

<sup>35</sup> Intervención de uno de los asistentes a la reunión llevada a cabo el 18 de agosto de 2011 con presidentes de juntas de acción comunal de barrios y sectores Olaya Central, Progreso, Puntilla; Playa Blanca, Zarabanda, Magdalena y Pantano de Vargas.

<sup>36</sup> Intervención de un líder en la reunión llevada a cabo el 30 de agosto de 2011 con comunidades de los barrios La Magdalena y Zarabanda

<sup>37</sup> Interpelación en respuesta a la intervención anterior en la misma reunión.

Durante las reuniones aunque se aludía a la importancia de la Ciénaga de la Virgen como ecosistema, se evidenciaba que detrás de este argumento había otras tensiones. Todo el tiempo el discurso elaborado por parte de los líderes era el reflejo de los intereses políticos que estaban en juego por parte de la alcaldesa del momento y del candidato que más tarde llegaría a ser el alcalde, quienes a su vez estaban catapultados por grupos con poder económico, no sólo en la ciudad sino en una zona importante de la región caribe. En este discurso se mezclaban elementos que en apariencia defendían los intereses del grueso de la población, si bien, el momento histórico de la época preelectoral permeaba en gran parte esta dinámica de participación comunitaria en el proyecto El Bosque.

En este entramado las comunidades y las organizaciones de base eran opacadas, calladas y manipuladas, quizás con promesas de empleo o de mejoramiento de sus condiciones de vida.

Estas mismas comunidades por años han rellenado la ciénaga con basura para construir sus viviendas, ante la falta de oportunidades. Muchas de estas personas son desplazados que han llegado de otras partes de país, generalmente de zonas rurales en donde contaban con un pedazo de tierra propio o con una vivienda digna en su contexto. Entre esta población, como es usual en contextos de poblaciones con necesidades básicas sin resolver, no prima el conservacionismo, sino la necesidad de supervivencia.

Durante las reuniones se reflejaban los roles jugados por los profesionales encargados de hacer la gestión ambiental del proyecto y los representantes de las comunidades. Desde los primeros, se proyectaba una imagen de conocimiento y convencimiento de la necesidad de hacer el proyecto para el bienestar de la población de Cartagena en general, para ellos era importante hacer la gestión sin desconocer los derechos y deberes de la población frente a la participación. Además, en algunas ocasiones se vieron en la necesidad de apelar al principio de la ética profesional, como argumento frente a los ataques de que eran objeto en algunas reuniones. A continuación se puede ver la respuesta de una profesional encargada de la presentación del proyecto, ante la afirmación efectuada por uno de los líderes en una reunión.

“[...] el proyecto es una necesidad para Cartagena, y lo determinó el Ministerio de Minas y Energía, y este es el que establece los puntos de salida y de llegada, ISA lo único que hace es cumplir con el propósito y los objetivos planteados para este proyecto. El Ministerio dice que inicialmente se hacen unos tramos en torres y postes, mientras técnicamente se hace posible enterrar el cable; todo ha sido claro y transparente, incluso en la prensa ha estado debatiéndose el proyecto, y si el proyecto no está listo para fin de año llegarán apagones más fuertes de los acostumbrados. Este es un proyecto público y de interés general [...]”<sup>38</sup>.

Por parte de los líderes, algunos asumían un papel de defensores de la población y difusores del atropello, que según ellos, se pretendía cometer con la ejecución de proyecto, argumentando conforme a sus propias palabras que este favorecía la discriminación y el racismo históricos en Cartagena, en donde de acuerdo con los líderes, el gobierno y las clases más pudientes relegan a los pobres y negros de la ciudad.

En la intervención que hace un líder en una de las reuniones y que se retoma seguidamente, se evidencia la inconformidad de estas personas, y el reclamo ante la manera como se planteaba el proyecto y como se construiría la línea de transmisión por estos barrios marginales, además se revela con esta intervención que el interés de la comunidad por la conservación ambiental no es lo prioritario en este caso.

“En el interior del país hacen e intervienen lo que les da la gana y nosotros no lo vamos a permitir. ISA vela porque el proyecto tenga feliz término, son 28 torres rurales y 18 postes urbanos en la suroriental. El Ministerio dice que afecta el manglar, lo que no dicen es cuál es la razón porque se desvía el tramo. La Aeronáutica Civil dice que necesita un espacio para transitar los aviones, no es tanto los manglares sino la vía aérea. Esa es una de las afectaciones para el aeropuerto, no tanto para el ambiente sino el aeropuerto. Cuánto vale el proyecto, 76.000 millones, si va por vía subterránea aumenta 49.000 millones de pesos. Las grandes empresas se afectan directamente si no se les inyecta esta energía, pero quiénes son los verdaderos afectados, las empresas. A nosotros nos afecta en nuestro fogón o cocina, ojo, cuidado con nuestros niños por no pagar 49.000 millones para la línea subterránea. Por qué somos nosotros los que tenemos que sufrir por ese tramo

---

<sup>38</sup> Intervención y respuesta de antropóloga de la empresa dueña del proyecto ante las preguntas de la comunidad asistente a la reunión acerca de que por qué la línea no se hacía subterránea en su totalidad desde un principio y no después de casi 7 años de estar construido el proyecto. Acta de reunión de febrero 17 de 2012, llevada a cabo con población de varios barrios aledaños la Ciénaga de la Virgen

de línea de transmisión, por los barrios de la comunidad. Yo aconsejo doctora que lo mejor es definir con las instituciones, con la personera Olimpia, ella debe estar en estas reuniones, yo no sé de ambiental, ni de líneas eléctricas pero si sé que afecta la comunidad [...] no son solo los manglares, existen manglares, en todas partes hay manglares. Aquí ya no hay manglares porque la ciénaga se rellenó por la comunidad”<sup>39</sup>.

Con relación a lo anterior, en el caso del proyecto El Bosque la crítica distributiva<sup>40</sup> tal como lo plantea Rafael Cartagena (2010), se refiere y se materializa en varios factores como son: a) los intereses del estado proyectados en la empresa dueña del proyecto b) los efectos del asentamiento de población en las márgenes de la Ciénaga de la Virgen. Ecosistema altamente impactado por actividades antrópicas, las que a su vez reflejan la gran inequidad social existente en Cartagena, una ciudad que se vende como turística por excelencia, una urbe con grandes contrastes sociales y falta de oportunidades para la población más pobre. Además, con una administración de la ciudad que ha tenido en el país una historia de corrupción, vinculada con conocidos “caciques” y grupos políticos de la costa caribe, que fundamentan su gestión política en un modelo clientelar.

c) Como lo señala en una reunión un líder de uno de los barrios, ellos perciben que el gobierno no los tiene en cuenta, por ello se sienten ajenos al proyecto, una intervención que se hace en su territorio y que los afecta, que si bien pone en evidencia la problemática alrededor de la Ciénaga de la Virgen, sus

---

<sup>39</sup> Intervención de un líder en la reunión realizada el 28 de agosto de 2011 con la comunidad del sector El Progreso, barrio Olaya Herrera.

<sup>40</sup> “[...] La crítica distributiva se ocupa de la *distribución socioecológica*, es decir, de las desigualdades sociales, geográficas o inter-generacionales en el disfrute de los bienes y servicios ambientales. Por ejemplo, la concentración de la propiedad de la tierra es un elemento muy importante de la distribución socio-ecológica en una sociedad. Pero la distribución socio-ecológica no se refiere solo a los recursos naturales tangibles sino a toda una serie de servicios ambientales basados en distintas funciones de los ecosistemas, de modo que la crítica distributiva refiere también a los riesgos sociales provocados por los daños causados a las funciones ecosistémicas. Por otra parte, la crítica ecológica se refiere al impacto de las actividades humanas en la naturaleza, en el funcionamiento de los ecosistemas. La crítica ecológica se expresa la mayoría del tiempo con términos provenientes de las ciencias naturales. Pero la crítica ecológica puede también derivarse de cosmovisiones indígenas opuestas al dominio de la razón instrumental sobre la naturaleza” p. 55. Cartagena Rafael E. 2010. El ambientalismo y la lucha contra el combo del sector eléctrico (1998-2001). Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. II-III, núm. 128-129, 2010, pp. 49-61 Universidad de Costa Rica San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=15319334004>

recursos y servicios, no se busca una solución al problema generado por la pobreza y la falta de vivienda para esta población, sino viabilizar las demandas del proyecto.

“Como líderes estamos mirando las problemáticas, si el gobierno quiere un beneficio para la comunidad, por qué no se habla de una vía perimetral, ustedes no tienen ninguna definición para nosotros porque no hay quien nos dé una solución. El gobierno local tiene la culpa de que la gente rellene la ciénaga, porque el gobierno no ha puesto límites, ellos no tienen con qué demostrar la legalidad de los rellenos o de la gente que vive allí. El gobierno no va a reconocer la inversión que ha hecho la comunidad en sus lotes”<sup>41</sup>.

En este contexto no se puede desconocer una realidad frente a lo afirmado por los líderes en lo que respecta a la discriminación, este es un asunto histórico implícito en la forma como se establecen límites entre las clases sociales en Colombia. La inequidad social existente en Cartagena es evidente, esta es una ciudad con grandes contrastes socioeconómicos, en donde, como se mencionó en el capítulo 3, los índices de pobreza son extremos. Esta situación implícita en la gestión del desarrollo, casi siempre está vinculada con los contextos en donde se hacen los proyectos, los cuales generalmente se llevan a cabo en zonas apartadas o marginales de las ciudades. Este es uno de los elementos que conforman lo que se ha denominado por algunos autores racismo ambiental, aspecto a su vez contenido en lo que Joan Martínez Alier (2006; 5) llama vocabularios de resistencia.

Estos conceptos que han sido elaborados en el marco de la ecología política y la economía ecológica, plantean las desigualdades que existen en los marcos del crecimiento económico, en los modelos de actuación del desarrollo y en las prácticas de consumo de los países desarrollados, señalando que el derroche de unos provoca el desgaste y agotamiento de los recursos que podrían ser el sostenimiento y la supervivencia de otros, lo cual se refleja en la contaminación y la proliferación de basureros en zonas marginales. Es decir, estos son conflictos ambientales que se construyen

---

<sup>41</sup> Intervención de un asistente a la reunión llevada a cabo el 28 de agosto de 2011 con la comunidad del sector El Progreso.

conceptualmente como conflictos ecológico- distributivos por parte de Martínez Alier, (citado por Walter, 2009, p.4). No obstante, en Cartagena no se evidenció claramente si detrás del discurso de los líderes cuando hablaban de la necesidad de cuidar la Ciénaga de la Virgen, había un verdadero interés en la conservación ambiental y de los recursos de la ciénaga, o si se velaba porque la población que ha ocupado el espejo de agua de la misma, pudiera seguir viviendo allí.

Este asunto se hizo evidente en torno a la gestión del proyecto El Bosque, cuando los líderes y comunidades en general manifestaban su descontento ante la diferencia que se hacía en el diseño de la línea de transmisión y la tecnología que se utilizaría para el tendido de redes. En los barrios más pobres habitados por población desplazada y afrodescendiente en gran parte, o por población proveniente de otras partes de la costa y del país, que llegaron buscando otras oportunidades y que terminaron aumentando estos cinturones de pobreza en Cartagena y viviendo en casuchas de madera y cartón, se colocarían torres y el cableado iría por el aire, en tanto que en los sectores más consolidados donde vivía población con un mejor nivel económico y en viviendas dignas, los cables se tenderían de manera subterránea. El problema radica en que según las comunidades de los barrios más pobres, esto afeaba y contaminaba visualmente su paisaje y ponía en riesgo la vida de los niños, quienes acostumbraban a elevar barriletes o cometas en el corredor por donde se extenderían la línea de alta tensión.

Esta diferenciación es señalada por (Bullard, 1993), (Bond, 2002), (Acsehrad et al, 2004) y Alier (1997, 2005, 2010) como racismo ambiental primero, y posteriormente como justicia ambiental como respuesta. Ámbitos en donde se considera que el tratamiento y disposición de residuos producidos por el consumo de las clases más pudientes y el direccionamiento de los impactos de proyectos de desarrollo hacia zonas marginales o periféricas es una muestra de racismo ambiental. Dice Martínez Alier:

“Las amenazas de los vertederos o de la incineración de residuos dieron lugar al lenguaje del racismo ambiental en Estados Unidos (Bullard, 1993), expresión que significa el riesgo o la carga desproporcionados de contaminación en zonas habitadas mayormente por afro-norteamericanos, latinos o norteamericanos

nativos (pueblos originarios). Una afrenta a la dignidad humana en la forma de discriminación racial no puede ser equivalentemente compensada con dinero” (Martínez Alier, 2006, p. 6).

El racismo ambiental tuvo como respuesta la manifestación de movimientos que se organizaron en torno y contra esta forma de segregación, expresión que se denominó justicia ambiental, según Martínez Alier:

“La justicia ambiental es, a partir de los años 1980, el movimiento organizado contra el racismo ambiental. Esa doctrina de la justicia ambiental se ha extendido a Sudáfrica (Bond, 2002) y a Brasil (Acsegrad et al, 2004). También a Escocia donde la pobreza más que el origen racial es el factor importante. Dunion (2003) explica las reacciones de las comunidades afectadas por minería de carbón a cielo abierto o por vertederos como el de Greengair. De hecho, la idea de “justicia ambiental” tiene aplicación universal” (Martínez Alier, 2006, p.6).

En cuanto a los vocabularios de resistencia a los que alude Martínez Alier (2010; p.6) como la expresión o verbalización de esos conflictos ecológicos con palabras diferentes de acuerdo con los distintos actores. Dice el autor que por ejemplo, en los conflictos por la extracción de recursos se apela al lenguaje del ecologismo indígena, es decir se acude a la defensa del derecho a un territorio y a la resistencia como etnia frente a la explotación o intervención externa.

Esto hubiera podido suceder con el proyecto en Cartagena, sin embargo, en el caso del proyecto El Bosque, si bien en el área de influencia se ubicaban grupos de Palenqueros, no se aludió al discurso étnico sino a la inequidad social y a la pobreza como fundamento de la inconformidad frente al trazado de la línea y el recorrido aéreo de la misma, contrario a lo que pasaba en otros barrios en donde el recorrido se hacía con Perforación Horizontal Dirigida, ocultando así el recorrido de la línea. En algunos momentos, como se mencionó, también se dijo que la construcción del proyecto perjudicaría la Ciénaga de la Virgen y el mangle de sus riberas como sistema ecológico.

En este caso un factor importante fue el valor económico que acarrearía la extensión total del cableado con la tecnología de perforación horizontal dirigida, pues esto no estaba presupuestado en el

momento en que se presentó la propuesta por parte de ISA para construir el proyecto. Dentro del discurso o lenguaje de la empresa, se destacaba como explicación la decisión del Estado para construir el proyecto por la necesidad que tenía Cartagena de ampliar su capacidad energética, ante un eventual apagón que sería funesto para la ciudad por su vocación turística y para la población, por los continuos cortes o interrupciones que dañaban sus electrodomésticos.

De otra parte, se podría decir que en estos contextos en donde se operacionaliza el desarrollo, de acuerdo con políticas de empresas dueñas de proyectos, el Estado juega un papel preponderante como promotor de las condiciones que garantizan el alcance de los objetivos frente a programas y estrategias de instrumentalización del desarrollo, con el impulso de estos proyectos que casi siempre suelen considerarse de interés social y utilidad pública<sup>42</sup>. Sin embargo, tal como se planteó en la introducción, los espacios de participación se conciben desde posturas hegemónicas en donde casi siempre se siguen directrices del poder económico y político, y del desarrollo exógeno como única alternativa. No se puede decir que en todos los casos estas posturas busquen causar daño a las comunidades, sin embargo, en todas si están implícitos los fines económicos y el poder político de empresas y gobiernos, que dejan pocas oportunidades para el desarrollo propio. Parámetros que en nuestro país han llegado a naturalizarse como modelo de gestión socioambiental en los proyectos que se ejecutan.

Tal como lo expone Aguilot Bonet (2012; p.6 y p.17), la hegemonía no tiene un carácter neutral, pues proyecta y naturaliza socialmente los intereses de las clases con poder. De esta manera entre hegemonía y dominación hay un vínculo estrecho, espacio en el cual las clases dominantes dirigen moral

---

<sup>42</sup> Las declaratorias de utilidad pública e interés social DUPIS consisten en un acto administrativo mediante el cual se califica como de Utilidad Pública e Interés Social un plan, un proyecto o una ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas afectadas por los mismos. En: <https://www.minminas.gov.co/dupis>. Consultado el 24 de octubre de 2015



e intelectualmente mediante medios de trasmisión ideológica hacia un consenso que buscan dichas clases, para de esa manera reforzar la dominación.

“Este consenso combina de manera simultánea confianza y coerción. Confianza porque está fundado en el prestigio social derivado de la posición privilegiada que la clase dominante ostenta en el mundo de la producción. Y coerción porque dispone del poder coercitivo del Estado, que asegura la obediencia de los grupos en desacuerdo” (Aguillot Bonet, 2012, p.6).

Así, ese consenso hegemónico se presenta como el interés mutuo y general obteniendo con esto su instauración, aceptación y legitimación. Esto lleva a que los grupos subordinados vean el consenso como una construcción colectiva propia y no como una realidad alienante.

Siguiendo a este autor, en la forma como se concibe el modelo y ejecución de los proyectos de desarrollo en Colombia, la participación de las comunidades se resume en la mayoría de los casos, en una aceptación pasiva de las decisiones que toman los que tienen poder, lo que perpetua las practicas hegemónicas, conduciendo a la perdida de la identidad individual y colectiva. Así como plantea Aguillot Bonet (2012),

“Cuando se renuncia a ella en beneficio de la identidad sociocultural dominante, las personas, en la práctica, pierden su condición de ciudadanas y pasan a ser súbditas de poderes opresores que buscan anestesiar la capacidad de los grupos subordinados para analizar, cuestionar y transformarla realidad”

Sin embargo, caben acá algunas preguntas: ¿hasta dónde están interesadas las comunidades en su propio desarrollo?, es más ¿están interesadas en algún tipo de desarrollo? ¿Son conscientes de que con su participación pueden tener incidencia en implementar estrategias de desarrollo con beneficios sostenibles en el tiempo?

Afortunadamente hoy se pueden buscar otras posibilidades, otras formas de interacción entre los actores que constituyen el entorno de la implementación del desarrollo, es importante conceder y negociar

espacios de poder para validar el papel y los deberes y derechos que a cada persona le corresponde en esta esfera.

En casi todos los ámbitos institucionales ya sean gubernamentales o privados, se reconoce la importancia de la participación como mecanismo que viabiliza el desarrollo, sin embargo, es importante que esta se aborde con un mayor protagonismo de las personas que vivencian los proyectos que llegan a su territorio. Efectivamente, planificadores, gobernantes, empresas y técnicos, generalmente han adoptado un enfoque en el que subyace un direccionamiento estrecho que invisibiliza de manera “natural” las poblaciones y territorios que son objeto del desarrollo, es decir, se gestiona el desarrollo de manera hegemónica. Sin embargo, tal como dice Durston (1996).

“Cada vez el concepto de participación se hace más complejo y los espacios de materialización desbordan las formulas ideológicas del direccionamiento de las formas de participación desde fuera. Ahora la participación demanda más efectividad en el poder decisorio de las comunidades, es decir el “empoderamiento” como se ha llamado, de las mismas, una mayor apertura para la negociación y el respeto del derecho al rendimiento de cuentas “El esquema es novedoso (*en este caso, lo novedoso no es lo más importante, sino una necesaria y consciente adopción por parte de empresas, técnicos y gobernantes de la responsabilidad con el otro, la equidad y la justicia como directrices primordiales en su quehacer*)<sup>43</sup>. Esto implica que los programas y proyectos deben ser promovidos y gestionados por las mismas comunidades intervenidas y no, como se hace actualmente por los gobiernos, las empresas y los técnicos” (p.96).

De esta manera se vio como las reuniones de información se convirtieron en espacios de expresión del sentir general de una parte de la población involucrada frente al proyecto, en estos encuentros se manifestó la inconformidad por la ausencia del gobierno para plantear medidas frente a la pobreza y la problemática de necesidades básicas sin resolver, reflejo de la desigualdad existente en Cartagena y de la poca oportunidad que tienen las comunidades de intervenir en espacios participativos para ser escuchadas, y de esta forma ser tenidas en cuenta sus opiniones en lo que respecta a las

---

<sup>43</sup> Se agrega el texto en cursivas

intervenciones del desarrollo en su territorio. Se trata de considerar en estos contextos otras formas de participación diferentes a las que se han venido instrumentalizando por parte de la legislación, los gobiernos, las empresas y los técnicos.

En seguida se describirán los recorridos, otro mecanismo que surgió como espacio de participación para la gestión del proyecto El Bosque.

## **4.2 Recorridos por el trazado de la línea de transmisión**

Aunque inicialmente no se contemplaba hacer recorridos o caminadas por el corredor que sería ocupado por la línea de transmisión, a medida que se hacían las reuniones informativas se iban planteando inquietudes y reclamos por parte de las comunidades, en uno de esos encuentros con líderes de un sector de la Localidad 2, estos manifestaron que era necesario recorrer los espacios que serían ocupados por el tendido de cables ya fuera en postes o en torres, esto con el fin de identificar cómo sería afectado el territorio en donde ellos cotidianamente hacían sus actividades. Esta iniciativa fue planteada por líderes que tenían cierto reconocimiento y poder entre las comunidades y entre las autoridades de Cartagena.

Fue así como el 6 y 7 de octubre del año 2010, ISA realizó un recorrido por la Ciénaga de la Virgen con líderes de la Localidad No 2, que eran miembros de la Asociación de juntas de acción comunal de la Ciénaga de La Virgen - ASOJAC, esta vez se hizo el mencionado recorrido y posteriormente se realizó una reunión para analizar los diferentes aspectos del proyecto (trazado, impactos y Plan de Manejo Ambiental). El principal producto de esta estrategia fue la aprobación, por parte de los líderes, de la construcción de la línea en postes, tal como estaba construida por la vía Perimetral, siempre y cuando se continuara de la misma forma y no en torres como lo tenía diseñado ISA, por una vía que se construiría en los barrios Once de Noviembre, Ricaurte y Ciénaga de la Virgen. En este momento también, los líderes pidieron a ISA que aportara recursos para la realización de los planes parciales de los barrios de la Ciénaga de la Virgen que estaban haciendo parte del área abarcada por el proyecto. Como

resultado de esta reunión ISA cambió el diseño tal como lo pedían los líderes (cambio de torres por postes en el tramo indicado), y decidió aportar recursos para los planes parciales, con una condición que consistía en que la ejecución del proyecto de los planes parciales fuera responsabilidad de la alcaldía de Cartagena.

Así mismo, se hicieron otro tipo de recorridos que eran principalmente una necesidad técnica del proyecto, con el fin de identificar y verificar el diseño del trazado y su paso por algunos sectores. En este caso la caminata se hacía en compañía de líderes de las comunidades que tenían conocimiento de su sector por eso ellos eran los guías, en estos recorridos se conversaba con algunas personas quienes preguntaban de qué se trataba la visita. En esos momentos se aprovechaba para invitar a las personas a que asistieran a las reuniones que se hacían. Estas caminadas también se hacían con acompañamiento de miembros de la marina de Cartagena, pues, por recomendación de las mismas autoridades, a estos barrios no se debía ingresar sin este acompañamiento por los riesgos que se podían correr como atracos o la agresión física; en estos sectores hay presencia de pandillas que se enfrentan por el dominio del territorio. Se solicitaba específicamente la compañía de la armada porque los integrantes de esta son respetados y admirados por la población, todo lo contrario de lo que sucede con la policía, institución que no es querida ni respetada por los cartageneros, al parecer por la historia de corrupción que pesa sobre esta. En algunos casos los policías son agredidos e insultados por la población.

Durante la realización de las reuniones en varias ocasiones los marines no estaban disponibles para acompañarnos, entonces se debía acudir a la policía, estas veces el servicio era prestado de manera limitada, los agentes solo entraban a ciertos barrios y permanecían por breves momentos aduciendo que tenían que garantizar la seguridad en otros sectores de la ciudad. Sin embargo su presencia no era garantía de respeto, y en algunos momentos nos sentimos corriendo un riesgo mayor mientras nos acompañaban los miembros de la policía. Todo lo contrario ocurría con la compañía de la marina, sucedía que la gente salía al encuentro de los soldados saludándolos cariñosamente, también era frecuente que los niños en

algarabía nos siguieran de cerca tocando a los soldados y haciéndoles preguntas. En las esquinas de estos sectores a veces permanecían apostados grupos de jóvenes que nos miraban con cierto recelo y cierta admiración, o con sorna hacia los soldados, pero en ninguna ocasión hubo intentos de agresión o de interpelación directa.

Si bien los recorridos no se tenían contemplados inicialmente como una forma de gestión del proyecto, se puede decir, que la manera como surgieron y se hicieron favorecieron la participación de la comunidad. Esta fue una iniciativa y petición directa de los líderes a la empresa y gestores del proyecto. En estos recorridos hubo una interpelación continua sobre los impactos del proyecto sobre el territorio habitado por estas comunidades, también fueron una estrategia de negociación, pues a partir de estos, los líderes como ya se dijo, pidieron el aporte económico de ISA para la realización de un proyecto de planes parciales que se realizaba en esa época en la zona. El resultado de estos recorridos fue que hubo una concertación en cuanto al diseño definitivo de la línea e implicó cambiar este respecto al tendido de los cables, dado que inicialmente se pensaba instalar torres por la vía perimetral y con el pedido de los líderes se cambiaron las torres por postes. Así mismo, partiendo del interés y petición de los líderes, ISA accedió a otorgar algunos recursos para la realización de los planes parciales, tal como lo pedían los líderes.

Se ha visto que los recorridos son una estrategia participativa de la gestión social utilizada en otro tipo de proyectos como estudios académicos para el ordenamiento del territorio, ordenamiento de cuencas, identificación de redes de relacionamiento y el estado de los recursos naturales, entre otros, y que sin embargo no se tienen en cuenta dentro de los mecanismos de implementación del proceso de información y participación para la realización de proyectos de desarrollo. Esto puede obedecer a que los tiempos para el desarrollo son más fugaces y exigentes en cuanto al cumplimiento de plazos y entregas de resultados. No obstante, en Cartagena se evidenció que esta fue una buena estrategia para lograr el acercamiento, con unos líderes que en un principio se manifestaron muy inconformes con el proyecto, y

que después del acuerdo logrado con la empresa cambiaron de actitud sin comprometer su derecho a la participación y la oportunidad de expresar sus opiniones.

Seguidamente, se tratarán aspectos concernientes al lugar y los atributos que cada uno de estos elementos que surgieron en las reuniones de identificación de impactos y concertación del Plan de Manejo Ambiental, ocupó en el proceso de información y participación.

### **4.3 Reuniones de identificación de impactos y concertación de las medidas del plan de manejo**

Como en las reuniones de información a estas también llegaba diferente tipo de público, con la diferencia de que aquí ya había un camino recorrido tanto para las comunidades como para los técnicos del proyecto, cuando se llegaba al lugar en donde se iba a hacer la reunión se notaba una cierta cercanía y cordialidad en el encuentro entre la comunidad y los profesionales del proyecto.

En este momento, las personas tenían un nivel de expectativas vinculado directamente con los beneficios que recibirían las comunidades por la ejecución del proyecto, muchos esperaban poder trabajar en las obras y acudían a las reuniones básicamente con esta pregunta.

Uno de los incidentes que quizás imprimió un mayor grado de tensión a estas reuniones fue el anuncio hecho en una ocasión por el alcalde de Cartagena en ese momento, Campo Elías Terán, quien en una reunión con los líderes de los barrios atravesados por el proyecto, les dijo que 60 millones de pesos que serían entregados por la empresa ISA para proyectos de beneficio comunitario en cada uno de los barrios, lo cual era cierto, serían depositados en las cuentas bancarias de las Juntas de Acción Comunal, lo que no era verdad. Esto causó gran revuelo entre la población, y a las reuniones posteriores los asistentes llegaban con una única pregunta: cuándo y a quien se le consignarían los 60 millones de pesos. Algunos presidentes de Junta de Acción Comunal fueron acusados de corrupción y en varias ocasiones la tensión llegó a niveles tan altos que hubo la necesidad de posponer la reunión que estaba programada para evitar

que el asunto trascendiera a la agresión física. En una de las intervenciones que hace un asistente a una de las reuniones se evidencia el interés de la comunidad en el tema. “cuando se hicieron las reuniones anteriores en estos espacios no cabía la gente, lo único que yo le solicito a ISA es que el aporte a la comunidad no tome otro rumbo y quede en otras manos que no sean las de la comunidad”<sup>44</sup>.

En estas reuniones era frecuente que se manifestara la inconformidad por los beneficios recibidos. En estos espacios las personas hacían propuestas frente a las alternativas para inversión de los dineros en obras que mejoraran la calidad de vida de la población. Muchos asistentes tenían una inconformidad frente a las múltiples necesidades de los habitantes de los barrios no resueltas por el gobierno. Las personas pedían que se les adecuaran canchas, que se les mejoraran parques y se les pavimentaran vías, o se embelleciera el espacio público, revelándose con esto la ausencia del estado en la inversión para mejorar la cobertura y calidad de servicios sociales, tal como correspondería en estos casos. En otros momentos, la gente se centró en propuestas como la construcción de sedes para la Junta de Acción Comunal, o la construcción de otros salones o espacios de utilidad comunal. En estas reuniones, casi siempre los asistentes manifestaban que la inversión que hacía la empresa era poca frente los beneficios que percibiría por el proyecto, máxime si se tenía en cuenta los impactos que causaría el mismo. Esto puede verse en la siguiente afirmación hecha por una persona en una de las reuniones.

“[...] los 60 millones no son nada para esta comunidad, ISA protege su plata que vale el proyecto y nosotros estamos protegiendo a nuestros hijos y comunidad, qué queremos nosotros, prosperidad y beneficios para nuestra comunidad. Vamos a movilizarnos en una marcha. ¡En vía área no!”<sup>45</sup>

Como se dijo al principio de este aparte, en el momento de hacer estas reuniones ya se tenía un camino andado, a diferencia de las primeras, en donde se llegaba a explorar el terreno, a presentar por

---

<sup>44</sup> Intervención de uno de los asistentes de la reunión del 1° de septiembre de 2011 con los miembros de la JAC de Once de Noviembre, Ricaurte y Ciénaga de la Virgen

<sup>45</sup> Intervención de una mujer líder en la reunión del 28 de agosto de 2011 con la comunidad del sector El Progreso, barrio Olaya Herrera.

primera vez el proyecto y a fortalecer la relación con los líderes y contactos. En este periodo, ya se había recorrido los barrios, identificado líderes y otras personas de todas las comunidades que implicaba el proyecto El Bosque, ya se había dado una interacción entre técnicos del proyecto y esta población, esto hacía que con algunas comunidades la relación fluyera en términos cordiales, y con otras, se generara una tensión que se traslucía en las intervenciones que hacían los asistentes a las reuniones. Este momento es importante en el proceso, porque al presentar los impactos y medidas para manejarlos, se pregunta a las comunidades si están de acuerdo con lo dicho por los expertos, si tienen sugerencias de cambios o si están en desacuerdo. En casi ninguna reunión se manifestó un desacuerdo abierto frente las medidas de manejo e impactos, en cambio, si se expresaba que la cantidad de dinero aportada por ISA para los proyectos de beneficio comunitario era poca, frente a las necesidades que tenían los barrios.

En este momento del proceso, se abre un espacio en los esquemas para la participación que da cabida al establecimiento de acuerdos. Sin embargo, el interés de las personas se focaliza en el monto del beneficio a recibir como compensación a los impactos generados por el proyecto.

Estos impactos se presentan por los componentes del ambiente que constituyen el Estudio de Impacto Ambiental-EIA-, así las cosas, se habla de impactos sobre los componentes abiótico, biótico y socioeconómico. En la siguiente tabla se muestran los impactos que fueron presentados a las comunidades con las medidas contempladas para su manejo.

**Tabla 1. Impactos y medidas de manejo presentados en las reuniones de identificación de impactos y concertación de las medidas del Plan de Manejo**

Medio	Impacto	Programa de Manejo
Abiótico	Generación de residuos	Programa para el manejo de residuos sólidos, programa para el manejo de residuos líquidos y aguas lluvias
	Generación de radio interferencia e inducciones eléctricas	Buen diseño de la línea
	Contaminación atmosférica	Programa del parque automotor, programa para la obtención de material de préstamo de fuentes autorizadas, programa para el manejo de la contaminación atmosférica, programa para el manejo de



Medio	Impacto	Programa de Manejo
		residuos sólidos
Biótico	Pérdida de cobertura vegetal	Manejo de poda y tala para la remoción de vegetación en pastos arbolados, Compensación por podas en altura en manglar, Compensación por pérdida de individuos arbóreos en pastos arbolados
	Afectación de comunidades faunísticas	Compensación por podas en altura en manglar, Compensación por pérdida de individuos arbóreos en pastos arbolados, Instalación de desviadores de vuelo y control y seguimiento a colisión de aves
Socioeconómico	Desplazamiento de familias	Selección óptima de corredor, ruta y sitio de subestación, Educación ambiental, Programa de comunicación y participación comunitaria, Reasentamiento de familias
	Alteración del paisaje	Selección óptima del corredor ruta y sitio de estación de transferencia, Manejo paisajístico y ornamentación, Manejo de accesos, Adecuación y restauración de sitios de uso temporal Manejo de vegetación Compensación al impacto biótico
	Afectación a vías urbanas y accesos en zona rural	Programa de comunicación y participación comunitaria, Manejo de accesos rurales, Adecuación y restauración de sitios de uso temporal, Restauración de vías urbanas afectadas por el proyecto
	incremento en los riesgos de accidentalidad	Educación ambiental, Manejo del parque automotor, Señalización, Adecuación y restauración de sitios de uso temporal
	Generación de expectativas	Educación ambiental, Programa de comunicación y participación comunitaria
	Generación de molestias a la comunidad	Educación ambiental, Aplicación de política empresarial para la adquisición de servidumbre y/o daños en infraestructura y mejoras, Contratación de mano de obra calificada, Manejo del parque automotor, Manejo de la contaminación atmosférica, Comunicación y participación comunitaria, Aporte a proyectos de beneficio comunitario
	Potenciación de conflictos	Educación ambiental, Programa de comunicación y participación comunitaria
	Afectación de las actividades económicas	Comunicación y participación comunitaria, Programa para el manejo de accesos
	Posible suspensión temporal de servicios públicos	Comunicación y participación comunitaria Política empresarial para la adquisición de servidumbres y/o daños en bienes o mejoras
	Afectación al tráfico vehicular y movilidad	Comunicación y participación comunitaria Programa para el manejo de accesos
	Limitación del uso del suelo	Educación Ambiental Aplicación de la política empresarial para la adquisición de servidumbre y/o daños en infraestructura y mejoras

Medio	Impacto	Programa de Manejo
	Generación temporal de empleo	Contratación de mano de obra local Educación ambiental Programa de Comunicación y participación comunitaria

**Fuente:** ISA. Estudio de Impacto Ambiental Líneas de Transmisión a 220 kV asociadas al Proyecto de conexión al STN de la Subestación El Bosque.2011

Estos impactos y medidas de manejo que se presentan en la Tabla 1, fueron los que se presentaron a las comunidades en las reuniones de identificación de impactos y concertación de las medidas del plan de manejo. El Programa de Información y Participación Comunitaria es transversal al manejo de los impactos dentro del Plan de Manejo Ambiental, sin embargo, el alcance en la etapa de estudios del proyecto es diferente al de la etapa de construcción<sup>46</sup>.

Es necesario abordar en este espacio, un elemento importante del proceso de información y participación abierto por ISA para gestionar el proyecto El Bosque, esto es, la Consulta Previa llevada a cabo con un grupo de Palenqueros asentados en un sector del barrio La Candelaria de Cartagena; en el aparte que sigue se describirá dicho proceso.

## 4.4 La Consulta previa

Como se mencionó en el ítem Participación ciudadana de los grupos étnicos en Colombia numeral 2.3, El Ministerio del Interior certificó a los Palenqueros del barrio La Candelaria como Grupo étnico.

---

<sup>46</sup> Durante la etapa de estudios, el proceso de información se enfoca en cumplir con lo estipulado por los términos de referencia, y este se desarrolla de acuerdo con la política de la empresa dueña de proyecto y la capacidad de interlocución y liderazgo que tengan las comunidades para proponer otro tipo de mecanismos para la información y la participación. Mientras que en la etapa de construcción generalmente se instala una oficina de atención a la comunidad, en donde la gente tiene la oportunidad de interpelar directamente a los funcionarios encargados de hacer la gestión del proyecto. Estas interpelaciones generalmente están en el orden de las quejas reclamos y solicitudes, siendo muy recurrentes las solicitudes económicas hacia la empresa, para subsanar carencias a nivel comunitario y social que serían responsabilidad del gobierno local.

Recapitulando, algunos nativos de San Basilio de Palenque migraron en busca de mejores horizontes desde su territorio de origen hacia el barrio Nariño de la ciudad de Cartagena, desde allí iniciaron un proceso de dispersión hacia la zona de bajamar en terrenos inundados de la ciénaga de la Virgen. Los Palenqueros constituyen el primer grupo de población palenquera que se estableció de manera nucleada en el sector de la ciénaga, en los sectores del barrio la Candelaria que hoy se conocen como los callejones Bolívar y María Auxiliadora, con este grupo se hizo el proceso de consulta previa al que se ha venido haciendo alusión en este texto.

Se puede decir que la Consulta Previa y el proceso que se llevó a cabo en el marco del proyecto el Bosque están inmersos en una problemática que se evidencia y se enfrenta en la operacionalización del desarrollo. Tal como puede verse en las líneas anteriores, en la realización de la consulta hay una serie de pasos que en la práctica podrían considerarse como un rito, teniendo en cuenta las implicaciones en lo que respecta a las normas establecidas, y en este caso con aspectos vinculados con la identidad, (cabe decir, un rito esencialmente de naturaleza política y económica), de aprobación y aceptación<sup>47</sup>, un acto de fe, donde por la presencia de unos funcionarios de un Ministerio se “certifica” la etnicidad y se garantiza el respeto al derecho de estas comunidades a la consulta y la concertación<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> “La actividad ritual en general conjuga las dos nociones de alteridad y de identidad y apunta a estabilizar las relaciones siempre problemáticas entre los hombres. En cuanto el lenguaje de la identidad, es sólo uno de los dos lenguajes constitutivos de los nexos simbólicos que tejen la trama social: el lenguaje de la identidad se aplica a lo que Georges Devereux llamaba identidades de “clase”, en el sentido lógico del término. El lenguaje de la identidad es un lenguaje ambivalente en el sentido es que es ambivalente una realidad que junta dos cualidades: puede uno ser una persona privada y una persona pública, [...]. El lenguaje de las pertenencias o de las identidades de “clase” esencializa las categorías y presenta las cuestiones atendiendo a la inclusión y a la exclusión. [...] ya se trate del lenguaje del consenso, ya se trate del lenguaje del terror, el lenguaje político es un lenguaje de la identidad. Sin duda se puede aventurar la idea de que todo lenguaje de la identidad, inversamente tiende a ser político”. (Augé, M. 1996, p. 84).

<sup>48</sup> Sin embargo, es importante aclarar que aquí el término rito se retoma con un sentido puramente metafórico y que un rito como tal, remite a elementos vinculados con la existencia de un mito que busca sustentar las creencias centrales de una comunidad, aspecto que no estaría inmerso en el espacio en donde se materializa la realización de la Consulta Previa, no en el contexto de interpretación del caso estudiado en esta tesis.

En este caso, cabe decir que cuando se habla de grupos étnicos, es necesario reconocer al “otro” como diferente, es decir el otro en una margen distinta a la homogeneidad, por tanto no es posible decir que hay una única fórmula o manera de llevar a cabo la consulta previa, pues cada pueblo o grupo tiene una cosmovisión distinta con valores y referentes culturales específicos, elementos que actúan como dispositivos de adaptación y actuación particulares en caso de ser necesario.

Sin embargo, por razones administrativas y de orden legislativo, en Colombia se han señalado unos pasos básicos para el desarrollo de los procesos de Consulta Previa con grupos indígenas y afrodescendientes. En este sentido, se han emitido por parte del Estado dos instrumentos principales, la Directiva Presidencial 01 de 2010 y el Decreto 1320 de 1998<sup>49</sup>, ambos calificados de inconstitucionales, e ilegales por parte de los grupos afectados, argumentando que no fueron consultados con ellos y porque

---

<sup>49</sup> Decreto calificado de inconstitucional por los mismos grupos étnicos porque no fue consultado, lo cual sería lo procedente de acuerdo con los principios de Convenio y de la Declaración de los Derechos de los pueblos Indígenas de la ONU. La emisión de este decreto originó mucha inconformidad entre los grupos étnicos, pues estos aluden al hecho que la Corte Constitucional en la Sentencia SU-039/9783 había sido ampliamente explícita en cuanto a las pautas para la realización de la consulta previa con los grupos étnicos además de que la misma Sentencia hizo aportes muy valiosos para la protección y garantía de los derechos de las comunidades.

Los aspectos criticados en torno al Decreto 1320 de 1998 son, especialmente:

- Que no incluye indicadores ni procedimientos sobre posibles impactos culturales.
- Los tiempos previstos en los procedimientos.
- Los mecanismos de información a la comunidad.
- El Decreto establece que si los representantes de las comunidades se niegan a participar, u omiten dar respuesta dentro de los términos previstos, el interesado elaborará el estudio ambiental prescindiendo de tal participación.
- La aplicación indistinta del Decreto cuando ha sido declarado no viable para ciertos casos por la Corte Constitucional (T-955 de 2003 y T-880 de 2006), y su aplicación actual debe ser limitada a algunos proyectos que requieren licencia ambiental –concepto 1.708 de 2007 del Consejo o grupos étnicos–, lo que restringe la aplicación de sus derechos colectivos como pueblos.
- Según la definición que el decreto hace sobre “territorio”, conlleva que la consulta sólo se aplica para resguardos o al área titulada y no al territorio ancestral o tradicional (Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Colombia. 2011. El Derecho de las Comunidades Afrocolombianas a la Consulta Previa, Libre e Informada. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos. P 60). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7653.pdf?view=1>. Consultado el 7 de febrero de 2016

no se acogen a las premisas y principios del Convenio 169 de 1989 de la OIT, como tampoco a la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

No obstante lo más generalizado es que estos procesos adolezcan de fallas y generen inconformidades expresadas por parte de las comunidades involucradas. Estas pudieron no haber sido las circunstancias del proceso llevado a cabo en Cartagena, pero lo más frecuente en el país es que las comunidades étnicas entablen demandas, que han producido una amplia y profusa jurisprudencia alrededor de casos de gestión de proyectos de desarrollo, en donde se han cometido graves omisiones.

Esto también es frecuente en contextos no étnicos en donde es necesario abrir espacios de participación y consulta para la ejecución de algún proyecto, lo que se observa generalmente es la materialización de unos mecanismos supeditados a tiempos y demandas de los proyectos.

Por tanto, uno de los temas más complejos en lo que respecta al derecho a la participación de los grupos étnicos en Colombia (indígenas, afrocolombianos, raizales, Palenqueros y Rom) es la Consulta Previa. En este asunto están implícitos muchos elementos de orden histórico, político y económico que reflejan situaciones conflictivas que preceden a la construcción de la Consulta Previa como derecho fundamental y mecanismo de participación de los pueblos étnicos. Entre dichos elementos se pueden mencionar los siguientes:

- La larga historia de injusticia, dominación y falta de reconocimiento de los gobiernos coloniales, independientes y republicanos hacia los grupos indígenas y tribales.
- El proceso de lucha de los pueblos indígenas, tribales y de otros movimientos sociales por el reconocimiento de sus derechos y de su propia cultura e identidad.
- El papel del Estado como garante del principio de buena fe en un proceso en donde, en algunos casos, se es juez y parte al mismo tiempo.

- El modelo de desarrollo economicista adoptado por Colombia, enfocado en un afán de atracción de la inversión extranjera en nuestro país, donde se facilita la extracción de los recursos naturales renovables y no renovables.
- El interés de las empresas extranjeras en los recursos naturales de Colombia como el oro, el petróleo y la biodiversidad, con la consecuente implicancia de territorios indígenas y de comunidades afrodescendientes.

Si bien la Consulta Previa se considera un derecho fundamental<sup>50</sup>, su marco de actuación se erige sobre un contexto de conflictividad, de visiones diferentes sobre derechos, necesidades y formas de ver el mundo. Para los grupos étnicos y el Estado no ha sido fácil establecer una interculturalidad regida por el principio de la buena fe, tal como lo proclama el Convenio 169 de 1989 de la OIT.

Con todo, la Consulta Previa es una oportunidad para la participación, aunque su eficacia en el país, como se ha dicho, esté soportada en los precedentes sentados a partir de acciones jurídicas interpuestas en contra de proyectos que en su implementación han omitido la Consulta, casos a partir de los cuales se ha producido una abundante jurisprudencia que ha permitido garantizar los propósitos de este mecanismo.

El derecho a la participación es un asunto reiterativo en diversos instrumentos de nivel internacional y nacional, es el resultado de largas disertaciones en convenciones de carácter mundial. Una premisa básica es el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en donde se apunta al logro de lo que se denominó desarrollo sostenible, en dicha Declaración se involucra a los ciudadanos, a través de unos mecanismos que señalan el derecho de acceso

---

<sup>50</sup> Según lo determinado por la Corte Constitucional, en Colombia la Consulta Previa es un derecho fundamental, pues está ligada a la protección de la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que se constituye en un derecho fundamental para las comunidades por estar vinculada directamente con su permanencia como grupo humano y como cultura. Con el ejercicio de este derecho se reconoce a las comunidades indígenas, afrocolombianas -negras, palenqueras y raizales- el derecho a la autonomía y el autogobierno, a la cultura propia y a decidir sus prioridades de desarrollo.

a la información, la importancia de la participación en la toma de decisiones y en los procedimientos judiciales y administrativos concernientes.

La consulta previa se constituye en un elemento importante en este ámbito de la participación dado que es un derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y las comunidades negras de poder decidir sobre medidas (judiciales o administrativas), o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación.

Es pertinente anotar que las cuestiones ambientales son transversales al tema de la participación y la consulta previa, pues la existencia y sostenibilidad de los recursos naturales está ligada a una noción de territorio y de uso y aprovechamiento de los recursos, profundamente vinculada con la cosmovisión y modo de vida propio de comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas.

Como se ha expresado en apartes anteriores, el ejercicio del derecho a la Consulta Previa en Colombia es un asunto problemático, pues el proceso, ya sea con pueblos indígenas o afrodescendientes, tiende a ser campo de confrontación entre las comunidades étnicas, los agentes del Desarrollo y el mismo Estado. Desafortunadamente esta tendencia no mejora con el tiempo y aunque según las estadísticas divulgadas por el Ministerio del Interior las protocolizaciones van en aumento desde el año 2010 hasta la fecha, esto no significa que la Consulta en todos los casos se lleve a cabo de acuerdo con los principios de Buena fe y procedimientos adecuados. Una muestra de la incongruencia del proceso y de la violación de derecho a la Consulta Previa se refleja en el gran número de sentencias emitidas por la Corte Constitucional para dirimir conflictos relacionados con el tema.

En este complejo contexto, se puede decir que el principal detonante de omisiones, violaciones y desconocimiento del derecho a la Consulta Previa, es el modelo de desarrollo adoptado por Colombia, sustentado en la industrialización y el extractivismo de los Recursos Naturales No Renovables y Renovables. Para lo cual se han señalado claras directrices en el Plan Nacional de Desarrollo de los

últimos dos mandatarios para la atracción de la inversión extranjera en Colombia, como son el estandarte de la seguridad democrática por parte de Álvaro Uribe Vélez y el impulso a las locomotoras de la prosperidad de Juan Manuel Santos, dentro de las cuales se encuentra por ejemplo, la “locomotora minera” en el Plan de Desarrollo Hacia la Prosperidad Democrática: Visión 2010-2014<sup>51</sup>. Eje del desarrollo con grandes repercusiones en los territorios de grupos indígenas y afrocolombianos del país.

A continuación se presentarán las visiones de la comunidad frente a las reuniones y el proceso de información y las opiniones que expresaron respecto al diseño del proyecto y las afectaciones que sucederían en sus barrios.

## **4.5 Visiones de la comunidad frente al proyecto**

En los elementos que se abordarán a continuación se hará énfasis en las visiones y maneras de entender el desarrollo por parte de las comunidades y en la manera como expresan lo que sienten frente a las intervenciones que se hacen en el territorio que habitan.

---

<sup>51</sup> En este Plan de Desarrollo se definieron cinco locomotoras para alcanzar el crecimiento sostenible y la competitividad del país, con base en la economía y la productividad de las empresas, en especial en aquellos sectores con alto potencial de impulsar el crecimiento económico del país en los próximos años. Estas locomotoras fueron llamadas “locomotoras de crecimiento” y son: nuevos sectores basados en la innovación, el sector agropecuario, la vivienda, la infraestructura y el sector minero-energético. Acerca de este último sector en el Plan Nacional de Desarrollo se dice que: El sector minero-energético representa la oportunidad que tenemos de aprovechar de manera responsable nuestra riqueza de recursos naturales para generar crecimiento sostenible y mayor equidad social, regional e inter-generacional.

Las elevadas proyecciones de producción de petróleo y carbón para los próximos años, las estimaciones al alza de los precios internacionales de la canasta minero-energética y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran claramente el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años. Ahora bien, con el desarrollo de los sectores minero-energéticos, viene atada una enorme responsabilidad de gestión ambiental. El desarrollo de esta locomotora no puede ir en contravía del desarrollo sostenible del país y de su conservación para las próximas generaciones. Plan de Desarrollo Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20>. Consultado el 7 de febrero de 2014.



Como se mencionó en este mismo capítulo, los asistentes a las reuniones eran hombres y mujeres que tenían intereses de acuerdo con sus necesidades y expectativas. En lo que se pudo evidenciar durante la realización de las reuniones de información, es que estas personas generalmente están ocupadas en resolver el día a día, concentrándose en obtener los mínimos recursos para su sobrevivencia. Esto especialmente entre la población de los sectores más marginales asentados a orillas de la ciénaga de la Virgen.

Por su parte, los líderes y algunos habitantes de los barrios y unidades comuneras en el área de influencia, imponían su voz sobre la comunidad en general poniéndose en contra del proyecto, ya que según ellos el cableado debería ir todo subterráneo y no solo el tramo que atravesaba los barrios más consolidados del área de influencia. Conforme con lo que decían estos líderes la planeación del proyecto de esta manera reflejaba, al igual que muchos otros componentes de la dinámica sociopolítica de la ciudad, la discriminación y la desigualdad frente a la condición racial y la extrema pobreza de los habitantes de los diferentes sectores del barrio Olaya Herrera. Además argumentaban estos líderes que se estaba atentando contra la conservación y protección del ecosistema de la Ciénaga de la Virgen<sup>52</sup> y agregaban que las redes implicaban algunos peligros para los niños, pues en el recorrido del trazado se ubicaban los espacios de juego, para la población en general había riesgos por los efectos que podían tener los campos electromagnéticos.

---

<sup>52</sup> “La Ciénaga de la Virgen o Ciénaga de Tesca es una laguna litoral, de aproximadamente 7 Km de longitud que conecta al mar Caribe, ubicada en el corazón del Distrito de Cartagena, bordeada al sur por una voraz expansión urbana de barrios marginales que fueron limitados por la construcción de la Vía Perimetral; en su margen occidental por el aeropuerto de Cartagena, y la carretera al mar que conecta a Cartagena con Barraquilla; siguiendo hacia el norte, bordeada por comunidades afrodescendientes a la par de los nuevos mega proyectos inmobiliarios y hoteleros que caracterizan la emergente afluencia de esta zona de la ciudad. El borde oriental permanece casi intacto, gracias a la propiedad rural del suelo y a la distancia a centros poblados.[...] Por otra parte, más de 300 hectáreas de su rivera y zona inundable han sido drenadas, rellenadas y convertidas en suelo consolidado tanto para viviendas informales como para grandes desarrollos formalizados. Las bocas y caños que alimentan a la ciénaga se encuentran en gran estado de deterioro, algunos taponados completamente, otros altamente contaminados por las poblaciones aledañas, provocando la pérdida en profundidad y oxigenación de la laguna”. Calidris. Asociación para el estudio de las aves acuáticas en Colombia. Disponible en: <http://calidris.org.co/?p.3159>

Estas cuestiones se manifiestan en las intervenciones que hicieron varias personas en algunas de las reuniones, tal como se muestra en las siguientes citas.

“[...] ya existe la licencia ambiental para el proyecto, porque sería bueno tener el proyecto como tal y los acuerdos con la Secretaría de Planeación. En cuanto al separador y los postes con la línea hay un jardín infantil y un colegio muy cercanos a estos cables, además hay espacios para hacer ejercicio que se verían afectados. Qué tanto se ha socializado con las comunidades de Ricaurte. Nos hubiera gustado tener toda la información para hacer preguntas más serias. Desde cuando está presupuestada la iniciación del proyecto, porque la doctora dice que si no es antes de enero podríamos sufrir racionamiento pero racionamiento hemos tenido siempre y no nos afectaría a los que vivimos en los sectores más pobres si se demora un poco más. No permitamos que este proyecto se ejecute con líneas áreas. Si el proyecto se va a ejecutar que no sea aéreo, porque más de tres mil niños se verían afectados, los deportistas. Es lo mismo que pasó con la vía perimetral que se hizo como no se había presupuestado. En estos proyectos sólo se percibe la búsqueda de capital para las empresas. Voy a pedir al alcalde y a servicios públicos el pacto, por qué si la alcaldesa anterior no firmó, por qué el alcalde electo no se demoró en firmar”<sup>53</sup>.

“La localidad La Virgen y Turística es la más vulnerable, se ve afectada por varias intervenciones que se hicieron como la vía perimetral y el parque. Anteriormente la comunidad se paró en la raya para no permitir construir la línea área. En cuanto a los proyectos de 60 millones, como si la vida humana valiera eso, y los planes parciales se vienen adelantando hace mucho. En cuanto a la mano de obra calificada y no calificada, al fin y al cabo la traen del interior. Esperamos que nos hagan llegar la documentación completa porque llegaremos hasta el Concejo y lo llevaremos al Plan de Desarrollo Distrital. Lo discutiremos y miraremos si trae o no beneficios porque vamos a acompañar a las comunidades y las JAC”<sup>54</sup>.

En estos comentarios que hacen los líderes en la reuniones, se notan opiniones que refutan la forma como se hace la gestión para el proyecto, estos planteamientos, reflejan que la comunidad se siente al margen del proceso, que sus opiniones no inciden en la toma de decisiones y que son informados de medidas que ya se han tomado, como ha sucedido con otras medidas y proyectos de planificación urbana que ha implementado el gobierno local. Igualmente es reiterativo el reclamo por la manera como se hace

---

<sup>53</sup> Pronunciamento de un Edil de la Localidad La Virgen y Turística, en la reunión de información llevada a cabo el 9 de febrero de 2011 con la JAL de la Localidad 2

<sup>54</sup> Pronunciamento del presidente de la JAL de la Localidad La Virgen y Turística, en la reunión de información llevada a cabo el 9 de febrero de 2011 con la JAL de la Localidad 2

la intervención en esa zona marginal de la ciudad asunto que se trató en el acápite Reuniones de información.

Estos elementos tienen un vínculo con la extrema pobreza de algunos sectores que fueron atravesados por el proyecto, en lugares como Fredonia, La Puntilla y Nuevo Paraíso, las mujeres se levantan pensando qué le van a dar de comer a sus hijos ese día. Otra necesidad acuciante es cómo se va a conseguir una “volquetada” de arena y basura para echarle a la ciénaga, y rellenar el espacio enlodado y pantanoso que es el patio de su casa, en donde juegan sus hijos con el agua hasta las rodillas.

Esta población ve la participación como una oportunidad de conseguir “algo”, van a las reuniones para obtener una “ayuda” del gobierno o de cualquier institución, por ello el ejercicio de la ciudadanía en este contexto se dirige a la búsqueda de beneficios, es decir se perpetúa una forma de operar del estado, en la que se atienden problemáticas coyunturales con medidas asistencialistas, no hay intervenciones que apunten a una solución estructural de la pobreza con una construcción colectiva con las comunidades o ciudadanos, en esta forma de manifestarse el Estado, se crea un círculo que se vuelve vicioso, que se abre en las maneras de orientar las políticas del Estado hacia las comunidades pobres, y se cierra en lo que Según Bustelo (2012), es una forma de ciudadanía asistida, es decir, una concepción de la ciudadanía que:

“Apunta a la no preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza ya que las desigualdades son vistas como naturales y fruto del triunfo de los más aptos, considerando que las políticas del estado deben ser marginales. Bajo esta mirada, las políticas sociales son meros mecanismos de control social que permite la gobernabilidad necesaria para la legitimación de reformas estructurales exigidas por el mercado y los grupos socialmente más vulnerables, formando redes de contención, en lugar de procurar la distribución del ingreso”.

Estas cuestiones están relacionadas con un modelo de desarrollo que se sigue gobierno, tras gobierno en Cartagena, en donde las necesidades más apremiantes de la población en pobreza extrema, no se resuelven. Es repetitivo oír en Cartagena la queja de académicos, líderes y cartageneros en general,

sobre la exclusión y discriminación que existe hacia ciertos sectores de la ciudad agobiados por el desempleo, la informalidad, y la indigencia.

En buena parte de los barrios, mujeres y hombres se dedican al comercio informal de víveres, frutas, verduras en carretas que empujan por las calles o en cajones que ponen delante de sus puertas. Es común también ver en las esquinas, espacios al aire libre donde se improvisan comedores y se venden fritos y almuerzos. Dicha situación coincide con los planteamientos de Bustelo (2015), según los cuales, pese a la agudización de estas problemáticas en los países de Latinoamérica, los gobiernos a través de sus políticas sociales se limitan a “contener” la pobreza con una manera asistencial-clientelista de intervención, “asumiendo una función compensadora de los efectos del ajuste estructural y confinándose a ser una dimensión marginal y posterior a la política económica. De esta manera, la política social destaca el carácter incompleto del desarrollo en América Latina al continuar esquivando el punto central a solucionar: la inequidad social” (Bustelo, 2015).

Tal inequidad social se observó claramente en sectores por donde se construiría la línea de transmisión del proyecto El Bosque, como La Puntilla, Ciénaga de la Virgen, Ricaurte, y 11 de Noviembre del barrio Olaya Herrera. Por ejemplo, un día se inventariaban las “viviendas”<sup>55</sup> que posiblemente iban a ser objeto de desplazamiento involuntario por parte del proyecto, y al día siguiente cuando se volvía para seguir haciendo el inventario, había dos o tres ranchos más, levantados y contruidos con retales de madera y láminas de zinc. Los poseedores o dueños de estas casas esperaban ser indemnizados por el proyecto, o que les dieran “una casa de verdad” en otro lugar de la ciudad. De esta manera los efectos que pudiera traer el proyecto pasaban a otro plano, mientras entre la población circulaba el rumor de que en uno u en otro sector iban a reubicar las personas cuyas viviendas estuvieran

---

<sup>55</sup> Estos eran “ranchos” contruidos con pedazos de madera, láminas de zinc y piso de tierra en el mejor de los casos, porque cuando el suelo no había sido del todo creado o arrebatado al espejo de agua de la ciénaga, el piso era un charco de agua descompuesta y fétida.

en la franja de seguridad o corredor de servidumbre de la línea, la asistencia a las reuniones de información era masiva, pues la necesidad de tener donde vivir es básica y apremiante.

Se puede decir, que en estos momentos el derecho y los espacios de participación se subordinan ante la oportunidad de solucionar algunas de las muchas necesidades que no han sido resueltas. En este caso la participación está condicionada por la urgencia de tener una casa, alimentos, trabajo, en fin por el deseo y la esperanza de escapar de la pobreza. También, se hizo evidente que ante la incapacidad del gobierno local para resolver esos problemas asociados a la pobreza, cualquier espacio que se abre o se anuncia de la llegada de alguna entidad privada o gubernamental genera un nivel alto de expectativas, frente a la posibilidad de recibir algún beneficio o subsidio.

Las personas que asistían a las reuniones intervenían para hacer alusión a las necesidades y abandono que vivían, estas comunidades iban con un reclamo para el Estado, lo cual era trasladado a la empresa. De esta manera, con frecuencia estos espacios se convierten para las empresas en la forma de legitimar y viabilizar sus proyectos, es así como entrando a resolver asuntos que son de competencia del gobierno, las empresas en la inmediatez que exigen los tiempos de la ejecución de estos proyectos terminan cubriendo espacios que son del Estado, replicando las prácticas asistencialistas mencionadas por Bustelo (2012), que no permiten procesos más amplios y continuos de construcción de una conciencia política y ciudadana alrededor de derechos y deberes, para buscar y garantizar mejores condiciones de vida entre estas poblaciones. Alcanzando este cambio en estos procesos de participación para viabilizar el desarrollo, se acabaría con la réplica de la actuación estatal que se queda en intervenciones coyunturales.

## **4.6 Visiones de la comunidad Palenquera**

En este apartado se tratan aspectos concernientes a las opiniones y acciones de la comunidad del Palenque de San Basilio, que se encontró asentada en un sector del barrio La Candelaria durante la realización de los estudios, situación que determinó la necesidad de realizar un proceso de Consulta Previa que no se tenía contemplado, y con unas características particulares, pues dicho proceso se realizó

en un contexto urbano, atributo que sentó un precedente en estos procesos de información y participación, pues generalmente la Consulta Previa se realiza en entornos rurales, que son parte del territorio de los grupos reconocidos como étnicos, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991.

Desde el principio de la gestión; esto es, sin que se hubiera iniciado el trabajo de campo la directriz de la profesional de la empresa ISA fue prestarle atención al hecho de que en el barrio La Candelaria de Cartagena había un callejón llamado “callejón de los Palenqueros”. La instrucción clara era que se ubicara y se hiciera un reconocimiento en cuanto a ubicación y razón por la cual se llamaba así.

Siguiendo esta instrucción desde la primera visita de campo se hizo énfasis en el reconocimiento del callejón y de las personas que lo habitaban, para concluir que se ubicaban en el callejón Bolívar (Cra. 36), y por el Caño María Auxiliadora (Cra. 37), hasta la vía perimetral en el límite con la Ciénaga de la Virgen. Sobre sus habitantes, se supo que efectivamente se auto-reconocían como Palenqueros, expresando que sus ancestros eran del Palenque de San Basilio, personas que viajaban a Cartagena a vender sus productos en un mercado que quedaba al lado del barrio Getsemaní, donde actualmente se ubica el Centro de Convenciones de Cartagena. Agregando además, que todavía habitaban personas de éstas en el callejón, y que los demás habitantes eran descendientes de ellos, u otros parientes que habían llegado de San Basilio o de otros municipios, pero todos “Palenqueros”.

Al indagar sobre el sentido que se le daba al término Palenquero, fueron claros en decir que no era necesario haber nacido en San Basilio de Palenque para ser Palenquero, sino que ser Palenquero era tener ancestros de allí, que al transmitirles su cultura les reafirmaba su identidad en todas las pautas de crianza y prácticas propias de esta comunidad.

Con esta claridad, se empezó a localizar algunos integrantes de la comunidad que dieron pistas sobre los rasgos de su cultura como la música, la comida, las fiestas y las relaciones con el Palenque de San Basilio. Una vez incrementado el material testimonial, se procedió a averiguar con ellos si esta

comunidad había sido objeto de reconocimiento como minoría étnica durante las obras de construcción de la vía perimetral. Ellos expresaron que tenían conocimiento de que los encargados de los estudios si habían adelantado un trámite ante el Ministerio del Interior, pero que nunca supieron la respuesta.

Entonces, indagando se encontró el número del radicado del oficio que hacía la pregunta al Ministerio del Interior sobre el reconocimiento de esta comunidad como minoría étnica, y ante la falta de un documento que diera cuenta de la respuesta de este Ministerio, y el silencio de este despacho, se comenzó a solicitar una visita de verificación con dicho Ministerio.

Para los Palenqueros no era muy clara la finalidad del trámite, y no estaban muy enterados de las implicaciones que este reconocimiento tenía para su futuro y sobre todo respecto a la ejecución del proyecto, toda vez que la estación de transferencia, una de las obras del proyecto, se ubicaría en donde se localizaba el sitio de vivienda de los mayores de esta comunidad; sin embargo, se dispusieron para hacer una pequeña muestra de su cultura el día de la visita del delegado del Ministerio.

Cuando se fijó la fecha de la visita de verificación, se definió como punto de encuentro la casa de Clemencia Salgado con varios de sus habitantes, hubo música de tambores, baile, historias, cantos y empanadas de queso. Allí sin ninguna pretensión fueron saliendo relatos del poblamiento del callejón, de las relaciones de ellos con los vecinos Palenqueros, con los parientes de San Basilio de Palenque y con los otros habitantes del barrio La Candelaria, lo mismo que de sus rituales funerarios. Todo este momento mágico, fue registrado en video con financiación de ISA para que sirviera como elemento probatorio de la visita de verificación y del contenido de las expresiones culturales allí evidenciadas.

Como se mencionó en apartes anteriores, en el marco del proyecto se llevó a cabo todo el proceso de Consulta Previa, si bien la empresa no estaba obligada a hacerlo, pues en Colombia, la legislación habla del reconocimiento a estos grupos en contextos rurales y no en zonas urbanas.

A continuación se transcribe un dialogo entre la funcionaria del Ministerio de Interior, la profesional de ISA y una de las asistentes a una de las reuniones, donde se evidencia que el caso de esta Consulta Previa es un proceso diferente que la funcionaria del Ministerio quiso resaltar, aclarando entre las personas que estaban en la reunión, que la empresa dueña de proyecto no estaba obligada a hacerlo según la legislación colombiana. Con esto se muestra la constrictión que es característica de estos espacios y los limitantes de la Consulta Previa en Colombia, como se mencionó en el título La Consulta Previa

Pregunta la funcionaria del Ministerio del Interior encargada de llevar a cabo el proceso de Consulta Previa: “¿cuál fue la motivación para incluir esta zona como área de influencia e ir al Ministerio del Interior?”

Responde la profesional de ISA: “esto se dio en el proceso del Estudio de Impacto Ambiental, ahí se identificó que aquí había un grupo de población palenquera y que el Ministerio no lo tenía identificado”.

Funcionaria del Ministerio del Interior: “nosotros trabajamos en zona rural y este es un caso sui generis que está en zona urbana”.

Una asistente a la reunión: ¿hay algún problema en que se haga consulta previa en zona urbana?

Funcionaria de Mininterior: “no es un problema, sino que esto no lo obliga la Ley, pues están en zona urbana y se supone que deben estar en zona rural, entonces esto hace que la Ley no le obligue a la empresa a hacer consulta previa”<sup>56</sup>.

Se puede decir que este grupo de Palenqueros con el que se hizo la consulta previa, fue uno de los grupos entre los que participaron en las reuniones, que mostró mejor disposición a la escucha durante las reuniones, varios miembros de esta comunidad y de una familia que hace parte de los palenqueros destacan por su liderazgo, siendo personas que tienen algún nivel de formación académica, algunos han ido a la universidad y son personas respetadas y reconocidas con afecto por el resto de la población. Una mujer de este grupo familiar es la directora de una institución educativa privada ubicada en el barrio La Candelaria, lugar donde se hicieron las reuniones con el grupo de Palenqueros y con otras comunidades de otros sectores del barrio La Candelaria. Hay otro miembro del grupo que es presidente de una Junta de

---

<sup>56</sup> Reunión llevada a cabo con Palenqueros el 24 de julio de 2011



Acción Comunal del sector, el cual es identificado como un líder negativo por el resto de la comunidad, por lo cual no es respetado ni reconocido, y se la aparta del grupo mirándolo con recelo y prevención.

En las reuniones se evidenciaba el interés de esta comunidad por saber cómo iban a ser afectados por el proyecto, hacían preguntas referentes a cómo se haría el proyecto, si se iban a reubicar viviendas y cómo iban a ser beneficiados. Igualmente, este grupo a través de uno de sus líderes más respetados hacía propuestas concernientes a la inversión de los dineros que aportaría ISA para los proyectos de beneficio comunitario. La visión de esta comunidad frente al proyecto, se ve reflejada en la intervención de este líder en una de las reuniones, refiriéndose a algunas medidas del Plan de Manejo Ambiental, a la forma como estas se iban a ejecutar y a la manera como debía proceder la comunidad:

“se busca que los acuerdos sean transparentes, por eso aquí no hay que darle un centavo a nadie por nada, porque estas son medidas para minimizar el impacto. Estamos tratando de ser un grupo unido para conseguir el beneficio de la comunidad. Se han decidido algunas medidas, mano de obra no calificada, escoger todas las personas que puedan trabajar y meter los nombres a una balota. La mano de obra calificada también será pasada en un listado al contratista. Aquella persona que no esté de acuerdo levante la mano. No se va a aceptar el chantaje a la empresa para que haga favores personales, todos merecemos respeto y todo el que llegue a la comunidad merece respeto”<sup>57</sup>.

La contraparte de esta posición la ejercía el otro líder primo hermano del anterior, quien en varias ocasiones pidió favores a los técnicos del proyecto en nombre de la comunidad y se declaró en contra del mismo, no asistía a las reuniones pese a ser el presidente de la Junta de Acción Comunal de uno de los sectores, aunque se le enviaran los oficios de invitación.

En una reunión uno de los asistentes hizo una pregunta refiriéndose al procedimiento para contratación de personal para las obras del proyecto, lo cual por política de la Empresa y acuerdo con la comunidad se hacía bajo la orientación del presidente de la Junta de Acción Comunal, por considerar que

---

<sup>57</sup> Intervención de líder de la comunidad de Palenqueros en reunión llevada a cabo el 24 de julio de 2011 con la comunidad del barrio La Candelaria, Sector Madre.

por su rol contaba con cierto nivel de autoridad y respeto. Esta situación se trae a colación porque evidencia la corrupción que se puede presentar en procesos de participación llevados a cabo con un esquema clientelar y buscando el beneficio propio,

Un asistente a la reunión: ¿Hay que darle plata al presidente de la JAC?”

Profesional de ISA: “¿ustedes qué piensan? Si ustedes consideran que no debe ser la JAC la que elabore la lista para la selección de personal, se piensa en otro mecanismo”

Una de las asistentes: “yo fui unas de las personas que me pusieron a escoger un personal para el presidente de la JAC XXXX y se le dio una cantidad de dinero. Por eso no queremos que sea a través de ese señor”<sup>58</sup>.

Se puede decir, que entre la comunidad palenquera contrario a lo que pasaba en otros sectores del barrio y en otros barrios, había una actitud de tranquilidad y de esperanza ante las oportunidades que podían tener con el desarrollo del proyecto. Pudo haber incidido en estas circunstancias el hecho de ser reconocidos por su identidad como Palenqueros, pese a estar localizados en un contexto urbano y hacer parte de un conglomerado presa de la pobreza y de la exclusión en una ciudad tan desigual como Cartagena.

Además, pudo haber incidido en esta forma de ver las cosas un asunto cultural ligado con la identidad, en tanto que los Palenqueros llegaron, y por las redes de parentesco fueron trayendo a otros que “colonizaron” esta parte de la ciudad con base en el trabajo propio, el respeto, la solidaridad y amparados en el hecho de ser familia, asuntos fundamentales a la hora de garantizar la supervivencia y la permanencia en una ciudad como Cartagena.

La existencia de este grupo como familia y comunidad en el callejón Bolívar, devino de un largo proceso de superación de penurias, discriminación, pobreza e inequidad. En estas circunstancias el reconocimiento como Palenqueros por parte del proyecto se convirtió en una oportunidad de inclusión, en

---

<sup>58</sup> Intervenciones en la reunión del 24 de julio de 2011 con la comunidad del barrio la Candelaria, Sector Madre.

medio de la discriminación y racismo históricos en esta ciudad. Verse reafirmados como familias que conservan una condición cultural ligada con la pertenencia a un territorio de origen que ha sido reconfigurado y resignificado en la ciudad, los condujo a darse cuenta de la importancia de ser y mantenerse como grupo y comunidad con una identidad propia, expresada en manifestaciones que exteriorizaron para dar cuenta de un sentido de pertenencia y vínculo con la cultura del Palenque de San Basilio. Desde este ámbito, esta comunidad inquirió y planteó sus inquietudes frente al proyecto.

#### **4.7 Visiones de las autoridades locales frente al proyecto**

En este título se plantearán aspectos que tiene que ver con la forma como el gobierno local de Cartagena vio y asumió el proyecto, y las consecuencias que la posición de la alcaldesa saliente y del mandatario entrante trajeron para la gestión del proyecto, y para la realización del proceso de información y participación.

En la época en que se llevaron a cabo las reuniones de información, Cartagena se encontraba en plena época preelectoral para las elecciones de gobernador, alcalde, diputados y concejales para el periodo 2011-2015, como se mencionó la alcaldesa Judith Pinedo que se encontraba dirigiendo la ciudad se oponía al proyecto, si bien en los argumentos de la alcaldesa se enunciaba una intención de favorecer a las comunidades más marginadas, estos planteamientos no evidenciaban razones de fondo en cuanto a la búsqueda de estrategias de un modelo de desarrollo propio, ni de medidas para reducir la desigualdad, como tampoco, la necesidad de abrir espacios de participación en donde la opinión de la población de los diferentes barrios incidiera en la toma de decisiones para la ejecución del proyecto El Bosque. Durante la realización de las reuniones, se supo que para la planificación y construcción de la vía perimetral, ruta que atravesaba en gran parte de su extensión a los barrios por donde se extendería la línea de transmisión del proyecto El Bosque, tampoco se consultó ni se tuvo en cuenta a esta población.

El programa de gobierno de Judith Pinedo Flórez se fundamentó en la necesidad de acabar con la discriminación y en la división por condiciones raciales, de sexo, educación y garantías de trabajo digno.

Teniendo como derrotero la solución de estas problemáticas, el desafío para la alcaldesa era trabajar por una sola Cartagena, este instrumento decía por ejemplo,

“Las líneas generales de este programa de gobierno no son propuestas unilaterales, son el resultado del trabajo conjunto y permanente con organizaciones sociales, políticas, empresariales y con los ciudadanos del común de esta ciudad, que frente al desinterés de los sucesivos gobiernos locales por construir un modelo de desarrollo local definido entre todos, hemos sostenido un diálogo propositivo, pluralista, comprometido para identificar las soluciones a los principales problemas que aquejan a nuestra gente” (Pinedo, 2011).

En lo referente a la participación ciudadana, en este programa de gobierno se afirmaba que “La participación ciudadana dejará de ser un discurso y se convertirá en una política de gobierno, desde la planeación, el seguimiento y la evaluación de la gestión gubernamental” (Pinedo, 2011).

Las manifestaciones de oposición al proyecto por parte de la alcaldesa se fundamentaban en su opinión de que todas las redes de este proyecto debían ser extendidas subterráneamente en el año en que se ejecutaba y no posteriormente, tal como lo planteaba la empresa en las distintas reuniones y espacios de socialización<sup>59</sup>,

---

<sup>59</sup> Lo que se planteaba por parte de la empresa ISA en ese momento era hacer un tramo aéreo por los barrios ubicados al borde de la Ciénaga de la Virgen, uno de los sectores más marginales de Cartagena y la parte rural del municipio de Santa Rosa, este cableado sería enterrado en el año 2018, tal como se planteaba en la propuesta presentada y aceptada por la UPME... “El problema es que los trabajos ya tienen un retraso importante porque, primero, la licencia ambiental se demoró más de lo esperado y apenas en abril fue expedida. Como si fuera poco, la anterior alcaldesa, Judith Pinedo, sostuvo una polémica con las directivas de ISA porque la compañía quería tender por el aire una línea eléctrica a lo largo de una de las zonas más pobres de la ciudad, cuando, según ella, esa línea debería quedar bajo tierra. Estas discusiones también alargaron el inicio de los trabajos”. (DINERO.COM COPYRIGHT©2010 PUBLICACIONES SEMANA S.A.) disponible En: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/el-otro-escandalo/150489> Consultado el 15 de septiembre de 2015

"Este proyecto de expansión del sistema eléctrico de la ciudad tiene que hacerse de conformidad con las normas urbanísticas y protegiendo la zona más deprimida de Cartagena. Es impensable que propongan poner torres de energía o cableado de energía sobre una zona completamente recuperada, que no tiene ni un cable, que es un espacio de encuentro permanente, donde hay colegios, jardines sociales y canchas deportivas", dijo en su momento Pinedo Flórez" (Díaz, 2012).

Como puede verse en las explicaciones de la alcaldesa se priorizaba la planeación urbana de la ciudad, sus razones aludían a unos colegios que se habían construido sobre la vía perimetral. De acuerdo con Judith Pinedo Flórez, por esta vía no debían hacerse construcciones que interfirieran con estas instalaciones, con otros espacios que se planeaban para la recreación de la población aledaña, al igual que con los planes de ordenamiento y conservación que se planteaban para la Ciénaga de la Virgen.

En algunas reuniones se pudo ver que varios líderes estaban del lado de la alcaldesa Pinedo y esto lo manifestaban abiertamente poniéndose en contra del proyecto. En este escenario, mientras los líderes hablaban, la mayor parte de la población asistía pasivamente a sus pronunciamientos. Algunas personas de las comunidades, según fueran las expectativas que tuvieran sobre el proyecto lo veían como una oportunidad, y otros lo percibían como una amenaza.

Por otra parte, en el año 2011 resultó elegido Campo Elías Terán Dix, de la corriente política Alianza Social Independiente –ASI-, su programa de gobierno “En Cartagena hay campo para todos”, hacía énfasis en unas líneas de acción que se planteaban como sus retos los siguientes:

“En lo social nuestro principal reto será erradicar la pobreza extrema, garantizar la calidad de la Educación y la Salud y disminuir el déficit de vivienda. En lo económico, nuestro reto será contribuir a mejorar la Competitividad de la ciudad con la especial finalidad de mejorar los ingresos salariales de nuestros trabajadores; generar nuevas oportunidades de ingresos y más puestos de trabajo y reducir la economía del rebusque a su mínima expresión. En lo ambiental, nuestro reto será solucionar los problemas que generan la inexistencia de un adecuado sistema de drenaje de aguas pluviales; contener la intrusión de la marea; erradicar la contaminación de la Ciénaga de la Virgen y reducir la vulnerabilidad del Cerro de la Popa y la Loma del Marión. En lo institucional, nuestro reto será desterrar definitivamente la corrupción administrativa; garantizar la seguridad ciudadana y hacer un buen gobierno” (Terán, 2012, abril 2).

Este alcalde estaba a favor del proyecto El Bosque, en una reunión celebrada en Cartagena el 2 de abril de 2012 con representantes de ISA y líderes comunitarios de la ciudad el alcalde afirmó que “Con la licencia que nos acaba de entregar el Ministerio del Medio Ambiente, no existe un ápice de preocupación porque todo está dado, no hay ningún problema para la comunidad que debe estar tranquila, porque yo como representante de las clases pobres de Cartagena no permitiré nunca que me los atropellen”. Agregó “si nosotros no interconectamos esos 220 kilo voltios, la ciudad en diciembre se nos queda oscura, por esa razón urge que hagamos las instalaciones eléctricas, no hay ningún problema de aproximación al aeropuerto de la ciudad, no hay ninguna clase de problemas para sus habitantes con la realización de este proyecto” (Terán, 2012, abril 2).

Sobre la negativa de la anterior administración, Campo Elías Terán dijo que no era más que un sofisma de distracción.

“Estas obras no perjudicarán a la comunidad, eso lo tenemos claro. Además, ¿quién puede creer que el Ministerio de Ambiente va a dar una licencia de algo que va a perjudicar a la comunidad? Necesitamos la energía y la única forma que podemos tenerla sin problemas es haciendo la conexión aérea”, enfatizó” (Terán, 2012, abril 2).

Los habitantes de muchos sectores pobres de la ciudad se inclinaban por la manera de pensar de quien fuera el próximo alcalde de Cartagena Campo Elías Terán, gobernante que había tenido un programa en una emisora de la ciudad y que era reconocido por aportar pequeñas e inmediatas soluciones a las necesidades de su audiencia, público que hacía parte de la población de los barrios más pobres de Cartagena. El sucesor de la alcaldesa Pinedo se manifestaba abiertamente a favor del proyecto.

En esta combinación de circunstancias se dibuja de manera rápida la forma como se tejen las relaciones sociales en ciertos sectores de Cartagena, y el modo en que este discurrir de los hechos incidió en la gestión de proyecto El Bosque. En este entramado es necesario hablar de un elemento inherente a las dinámicas sociopolíticas de la ciudad, que hicieron parte importante del contexto y del momento en que

empezaban a darse los pasos para la ejecución del proyecto, es decir, las características de las interacciones y composición del mundo político tradicional de la ciudad.

Se puede decir que este espacio está compuesto, entre otros, por prácticas consuetudinarias, por dispositivos del poder que de cierta manera se han hecho legítimos por la costumbre, los cuales se ven como la forma más eficaz de alcanzar los objetivos de los líderes políticos que participan en la contienda electoral. Estos ámbitos de interacción son aprovechados por los pobres como el medio más expedito y efectivo para acceder a beneficios y a los recursos del Estado, que de otra forma resultan inalcanzables para gruesos sectores de la población de Cartagena.

Estos razonamientos coinciden con los planteamientos de Posada Meola (2013; p.173), quien comenta que ante unas condiciones políticas y económicas tan desfavorables como las de Cartagena, máxime si se tiene en cuenta lo que se ha venido afirmando acerca de la incapacidad de los gobiernos de la ciudad para garantizar condiciones de vida dignas para su gente, una parte grande de la población consigue beneficios palpables y en ocasiones inmediatos, con la relación que establecen con los candidatos y políticos que actúan en la contienda. Esto se acentúa con lo que explica Ancízar Narváez Montoya (2001: 82), esto es, el clientelismo no se cuestiona aún entre la gente de los barrios más apartados.

“El fenómeno del clientelismo, o lo que Auyero (2001) llama la ‘política de los pobres’, es algo que suelen poner en discusión los académicos pero que para una parte importante de la gente, sigue siendo el principal mecanismo para acceder a los recursos del estado y resolver sus problemas de vida” (Posada, 2013, p173).

Se trata del clientelismo o el sistema clientelar<sup>60</sup> que opera en nuestro país, y especialmente en algunas regiones como la costa caribe, es vox populi la forma en que se hace la política y se abren los

---

<sup>60</sup> Poco se ha investigado en Colombia sobre este tema, no obstante el artículo “Lo patológico y lo democrático del clientelismo”, publicado en la revista Nueva sociedad No.74, septiembre-octubre de 1984 por Hernando Gómez Buendía, economista y sociólogo colombiano, doctor en Derecho y en Filosofía, pone de manifiesto la incidencia sobre el proceso electoral y sobre la administración pública que históricamente han tenido las prácticas clientelares en Colombia. Sin embargo, el autor reconoce que no existen argumentos irreductibles ni evidencia empírica como

espacios de participación dentro de la democracia participativa, se tiene la certeza entre amplios sectores del país que en la costa no hay un voto de opinión, sino un voto que se intercambia por favores, dinero, mercados, bienes y un “puesto” de trabajo o empleo.

Esta práctica que pareciera ser propia de Colombia y de algunas de sus regiones, es común en muchos países de Latinoamérica, y sus orígenes se remontan a épocas lejanas, en lugares distantes como la antigua Roma, en donde por ejemplo, varios siglos antes de Cristo ya los senadores trazaban sus estrategias con claros elementos fundamentados en la práctica clientelar; estos parlamentarios daban largas disertaciones en el foro para obtener ganancias políticas y militares, y la permuta de prebendas que otorgaban un prestigio mayor a las familias más poderosas de la Roma de aquella época.

Sin duda esta situación refleja un panorama que es común a Colombia, cómo se concibe la ciudadanía y la participación ciudadana, especialmente en lo que tiene que ver con el clientelismo que se genera alrededor de los espacios de participación y de ejercicio de la ciudadanía, con un modelo promovido por políticos, partidos y líderes comunitarios.

Estos grupos cooptan a partidarios destinados a lograr sus fines entre segmentos de población, por ejemplo los líderes de los barrios del área de influencia del proyecto, quienes direccionaban la opinión de la comunidad hacia el argumento de la exclusión histórica por la que han pasado. Sin embargo, detrás de estos líderes se movía un entramado de poderes en época preelectoral.

---

para establecer el grado de precisión de esta sospecha. Para este autor es innegable la universalidad del clientelismo - y el clientelismo político - en el tiempo y en el espacio; lo cual no equivale a afirmar que en todas partes asuma las modalidades o alcance el nivel aparentemente “hegemónico” que reviste en Colombia. La crítica simplista y sobre generalizada del clientelismo corre el riesgo de ignorar – y de ignorar interesadamente, para distraerlo - el trasfondo “estructural” de la política colombiana, donde las clases sociales, las fracciones de clase y las organizaciones de interés, en su calidad de grupos categoriales, han tenido y tienen por supuesto una profunda, aunque compleja, gravitación sobre el reclutamiento de la administración pública, la prestación de servicios estatales y la movilización de apoyo electoral (Gómez: 1984: 91-95). Posada Meola, Mercedes. Sistema clientelar, mediaciones y elecciones de Alcalde durante el siglo XXI en Cartagena de Indias (Documento de trabajo). Palabra N° 13, agosto de 2013, p 168



Las tensiones existentes se reflejaban en las preguntas y cuestionamientos que hacían los líderes en sus intervenciones, en donde se mostraban de acuerdo con el modo de pensar de la alcaldesa, tal como se nota en el siguiente comentario de uno de los líderes, el cual fue respondido por la profesional de ISA, junto con los técnicos de la empresa consultora encargados de la gestión del proyecto y la ejecución del proceso de información y participación:

Líder: “me preocupa que se esté diciendo que hay acuerdos, pues solo se hizo el proceso de información y no de acuerdos, aunque se firmó no se dice que se está de acuerdo [...]. La alcaldesa no está de acuerdo con la línea aérea por la perimetral y nosotros tampoco estamos de acuerdo, por eso no pueden decir que aquí estamos de acuerdo porque no es así”<sup>61</sup>.

Profesional de ISA: “Efectivamente es cierto que ahora la alcaldesa dice que por la vía perimetral no se haga el proyecto aéreo, pero es ahora, antes no fue así; cuando nos reunimos con las comunidades del Once de Noviembre, Ciénaga de la Virgen y Ricaurte, no había pasado esto, y yo comprendo que usted pueda haber cambiado de opinión ahora y eso está bien, pero no puede decir que las demás personas de la comunidad no están y/o estuvieron de acuerdo y que en reuniones anteriores no hayamos firmado acuerdos, porque no es así y usted lo sabe muy bien, ahora puede haber cambiado de opinión y lo comprendemos pero no diga que las cosas no se hicieron. Con las comunidades de estos sectores estuvimos reunidos y acordamos sobre la contratación de la mano de obra, el desplazamiento de viviendas, se explicó claramente qué se hacía e hicimos el censo casa por casa”<sup>62</sup>.

Las cuestiones anteriores están vinculadas con los planteamientos de Fidian García quien afirma que en la situación que se vive en Cartagena se refleja lo que pasa en el país a partir de 1958, cuando la Ley 19 de este año institucionalizó la participación mediante las Juntas de Acción Comunal. Este autor describe la transformación que ha vivido la participación validada a través de estas organizaciones, estableciendo tres momentos principales:

---

<sup>61</sup> Intervención de un líder en la reunión llevada a cabo el 1° de septiembre de 2011, con presidentes y miembros de la JAC de los sectores Once de Noviembre, Ricaurte y Ciénaga de la Virgen.

<sup>62</sup> Respuesta de la profesional de ISA a la intervención anterior e la reunión del 1° de septiembre de 2011, con presidentes y miembros de la JAC de los sectores Once de Noviembre, Ricaurte y Ciénaga de la Virgen.

“el primero de 1958 a 1962, se caracteriza como una etapa de educación para la participación; en el segundo, entre 1962 y 1968, las comunidades asumen la solución de algunos problemas de infraestructura de servicios sociales mediante la construcción de escuelas y puestos de salud, entre otras obras, con recursos del gobierno; y el tercero, se destaca como un periodo de decadencia, enmarcado por la intrusión de la “politiquería”, en el que los líderes cambian la filosofía del trabajo social y se convierten en el puente entre los políticos y la comunidad, y reciben los llamados auxilios parlamentarios que son canalizados en favor de las campañas electorales” (Cuaderno Regional, N°7, s.f.).

En este último momento estaría enmarcado el proceso participativo que se dio en Cartagena alrededor de proyecto El Bosque en plena época preelectoral del año 2011, situación que originó altercados en las reuniones y que vició en voz de los líderes, las opiniones que en su momento tenían las comunidades acerca del proyecto.

#### **4.8 Visiones de los profesionales que participaron en los estudios y en el programa de información y participación frente al proyecto**

En el presente acápite se hablará sobre las visiones de los profesionales o técnicos, que con su conocimiento y hacer materializaron la realización del proyecto, mediante los estudios que realizaron y la gestión ambiental de impactos y medidas de manejo. Se hará énfasis en el papel jugado por dichos profesionales durante el proceso de información y participación, en la manera como vieron este proceso en el proyecto El Bosque, y en otros proyectos que forman parte de su campo de acción como profesionales, que ejercen su quehacer en un campo controvertido. Así mismo, se verá como estos técnicos conciben y piensan los programas de información y participación de los proyectos de los que son agentes.

El espacio de la operacionalización de los esquemas del desarrollo plasmado en la ejecución de proyectos, es un campo problemático para los profesionales que lo eligen, o que por circunstancias diversas tienen este como un campo de acción. Se puede decir que en este espacio se está en un constante

ir y venir entre el ser antropólogo, sociólogo o trabajador social al servicio del desarrollo, y en un permanente cuestionamiento frente a las preguntas que subyacen a las formas como se hace la intervención donde se está directamente implicado. Este es un dilema en el que encajan las preguntas desde la perspectiva ideológica propia, respecto a lo que se busca con la intervención, y se concibe frente a lo que se considera como el respeto, el reconocimiento y el bienestar de la comunidad a la que se interviene y los fines o metas del proyecto de desarrollo.

Los profesionales que participaron en el programa de información y participación y en los estudios del proyecto El Bosque, coinciden en afirmar que estos programas tienen algún valor, sin embargo, estos, se quedan cortos en su alcance, porque en su ejecución generalmente se llega al nivel de información, de lo cual no se niega su importancia porque para participar es necesario estar informado, pero, afirman estos profesionales que en este nivel no se trasciende a que las comunidades incidan en la toma de decisiones sobre el proyecto, con esto no hay forma de influir en estudios, diseños y mucho menos en la concepción del proyecto, y que incluso por estos factores llegan a perder su sentido. Añaden estas personas que estos programas se hacen por cumplir con un requisito. Estas cuestiones se notan en las respuestas dadas por los técnicos en el momento de la entrevista, las cuales se retoman a continuación.

“La participación tiene unos niveles y los programas de participación se quedan cortos respecto a estos niveles que son Informar, concertar, participar, que la gente pueda tomar decisiones. Estos programas no alcanzan... hace muchos años la gente hacía los proyectos y punto, y ahora se está pasando por unos cambios a partir de la Constitución, hay unos indicios de ciudadanía, contarle a la gente lo que va a pasar. Que la gente participe realmente en la toma de decisiones, esto sería muy importante, si en el proyecto El Bosque se toman decisiones del trazado, no son decisiones sino resistencia de la gente por no ser tenidos en cuenta. La gente debería poder participar desde que la UPME hace sus planes de expansión”<sup>63</sup>.

“En realidad yo no le veo mucho sentido a ese proceso de información. No entiendo por qué solo participan las minorías étnicas, y realmente no participan en el proceso de estudios y no a nivel de toma de decisiones

---

<sup>63</sup> Entrevista con profesional que trabajó en la ejecución del programa de información y participación en el proyecto El Bosque. Medellín, 23 de octubre de 2015.

sino solo de información, con esto, en dónde queda la historia del desarrollo local, esta visión obedece a unos procesos de planificación nacional, porque ni siquiera las administraciones municipales participan, ahí es donde no le veo sentido, con lo tiempos y cronogramas y no hay una participación real. No veo la comunidad participando sino solo siendo informada, y la comunidad se dedica a expresar sus necesidades, a pedir por un casa, por la escuela, deme plata para las viviendas que no hay techo”<sup>64</sup>.

Por otra parte, se puede encontrar mucha significancia del proceso de información cuando este se vincula con la norma, pues la información es un primer paso para llegar a participar, y este significado o sentido se acrecienta cuando se hace el proceso buscando que las personas sean suficiente y sinceramente informadas.

“Mucho sentido, desde la idea de la norma, la idea que anima de la norma es absolutamente valiosa, porque la información es la que abre un vínculo y es una primera etapa para la participación, uno no puede participar si no está informado, ese sentido también se llena de valor cuando quien informa lo hace con mucha amplitud y mucha sinceridad, con un deseo de que realmente haya información, de que la gente sea realmente informada”<sup>65</sup>

En cuanto la importancia que pueden tener los programas de información y participación en la implantación de proyectos de desarrollo, según los profesionales, estos procesos se convierten en espacios de expresión que son una forma de ejercicio de la ciudadanía, si bien se llega a ejercer de manera deformada, el valor de los espacios de participación que se abren alrededor de la gestión de estos proyectos, radica también en la oportunidad para el reconocimiento del derecho a la participación planteado por la Constitución Política de Colombia. Además, es importante el programa de información y participación porque permite espacios de diálogo, respeto a la norma y la regulación del estado. Estos asuntos se anotan en las siguientes afirmaciones de los expertos que participaron en el proyecto.

---

<sup>64</sup> Entrevista con profesional directora del proyecto por parte de la empresa consultora. Medellín, 27 de octubre de 2014.

<sup>65</sup> Entrevista con profesional que trabajó en la ejecución del programa de información y participación y en los estudios del proyecto El Bosque. Medellín, 27 de octubre de 2015.

“Yo no sé si son importantes. A veces pienso que las democracias en estos sentidos son difíciles pero muy importantes, es muy difícil darle gusto a todo el mundo, en estos procesos uno se encuentra actores que ponen sus intereses en juego, pero uno se encuentra actores que uno podría configurar: con intereses específicos, intereses propios o de un grupo que representan, son piedras de tropiezo con un interés propio o de un grupo particular. En Cartagena hubo ese tipo de cosas en el ejercicio de la ciudadanía, esto es una decepción, hubo un momento coyuntural que se configuró en los discursos de la defensa del territorio, en realidad me pareció un poco delicado porque era defensa para los más necesitados, pero en el fondo sabíamos que eso no era así, además esos líderes que tenían influencia sobre algunas personas dijeron que se hacían matar si se construía la línea por la defensa del territorio. Era una defensa con un discurso para la gente que provocó que la gente se enfrentara, pero en el fondo no existía tal defensa de ese territorio para la gente sino para unos intereses de la clase política de Cartagena, que además es muy influyente y se mete en este tipo de cosas. Esto da espacios para que surjan este tipo de líderes manipuladores con el discurso.”<sup>66</sup>

“Yo sí creo que si es importante y me parece que debería tomarse un mayor tiempo para lograr una mayor participación, la comunidad es la que conoce su entorno, y puede proponer planes de manejo claros con respecto a las necesidades de su entorno, porque nosotros no conocemos el entorno, debería haber una construcción conjunta, aunque tampoco se idealiza la comunidad porque hay líderes que persiguen intereses políticos, pero sí debería haber más participación y de esa manera se cumpliría con la Constitución Política”<sup>67</sup>

Respecto a estos razonamientos, tal como se concibe la participación en estos proyectos, es un problema que no se resuelve con la existencia y el conocimiento de la norma, en Colombia hay profusión de normas y artículos de la Carta Política que aluden al derecho a la participación, por ejemplo los artículos 2,79 y 103 de la C.P., la Ley 134 de 1994 y la Ley 99 de 1993. Son necesarios cambios que apunten a modificar la estructura de los modelos con los que se hacen los procesos participativos, buscando que estos modelos consideren la inclusión de las comunidades en la toma de decisiones y en la construcción consensuada de medidas que favorezcan su desarrollo.

“Porque el PIPC... si yo voy a intervenir un territorio así sea el cuerpo de otro tiene que haber un consenso y si es un territorio ya con una connotación social que involucra comunidades, dinámicas de vida de personas

---

<sup>66</sup> Entrevista con profesional que trabajó en la ejecución del programa de información y participación del proyecto El Bosque. Medellín, 23 de octubre de 2015.

<sup>67</sup> Entrevista con profesional directora del proyecto por parte de la empresa consultora. Medellín, 27 de octubre de 2015.

que pertenecen a un estado, entonces hay unas normas que pueden moderar esa relación pero para eso es el programa de información y participación, debe ser primero que todo un espacio para ese diálogo. Un territorio intervenido y más amplio un área con comunidades que habitan un espacio, esas comunidades no son ajenas a un Estado y los proyectos son regulados por el Estado”<sup>68</sup>.

Los problemas de la participación en estos espacios, de acuerdo con los expertos que participaron en el proyecto El Bosque, tienen relación con la falta de lecturas de contexto y análisis de actores presentes en los territorios donde se hará el proyecto, es reiterativa la mención del tiempo con el que cuenta la etapa de información y en general de los estudios de estos proyectos, pues estos se hacen en un tiempo realmente corto para alcanzar a establecer una relación cercana y a tener un conocimiento suficiente sobre la población, en estos tiempos tan limitados no se llega a trascender los niveles de participación hacia la toma de decisiones. Así mismo, se convierte en obstáculo la falta de educación ciudadana de la gente y otros factores como la desconfianza, el escepticismo, el clientelismo, la cooptación de los líderes por maquinarias políticas y grupos armados, la apatía, en algunos casos se habla de pereza a la participación. Igualmente se identifica que las fórmulas o moldes utilizados en estos procesos no son una buena alternativa para llegar a poblaciones diferentes en distintos contextos. A la par, se convierte en un problema encontrar comunidades que no están organizadas, pues esto las hace más débiles a la hora de presentar propuestas que las favorezcan, también puede suceder que las comunidades estén organizadas y la organización esté permeada por los intereses particulares de los líderes. Los expertos expresan su visión sobre estos elementos, de la siguiente manera:

“Yo creo que hay una falencia muy grande en estos procesos, porque antes debería haber unos buenos análisis de actores del territorio en donde se hace el proyecto, hay muchas metodologías casi siempre de procesos largos, por eso no se puede hacer en corto tiempo. La UPME debería hacer ese tipo de análisis no solo mirando interacciones e interés, sino mirando las necesidades de esos actores, los sueños de estos, una

---

<sup>68</sup> Entrevista con profesional que trabajó en la ejecución del programa de información y participación y en los estudios del proyecto El Bosque. Medellín, 27 de octubre de 2015.

lectura de contexto bien hecha si le interesa hacer una buena gestión ambiental. Además desarrollo y sostenibilidad no combina, las empresas están en deuda con esto. Las estrategias de comunicación se deben generar a partir de estos análisis para incluir la mayoría de actores, no solo con información”<sup>69</sup>.

“Es los tiempos de los proyectos esto no da tiempo a hacer bien la convocatoria y repetir reuniones si hay que repetir. Cuando vos informás no estas informando el proyecto diseñado del todo, por los mismos tiempos. La organización de las comunidades, a veces no están organizadas y no son capaces de presentar propuestas, hay disputas internas, intereses de los líderes no están listos para la participación, son permeables a intereses politiqueros y estos direccionan los espacios de participación hay líderes que piden favores para viabilizar los proyectos. Las comunidades negras están engolosinadas con el hecho de ser comunidades étnicas y ni siquiera escuchan, y llegan oponiéndose pensando que van a lograr más, y esto desgasta a los dueños de los proyectos, todavía las comunidades están muy permeadas por intereses de los líderes y esto no posibilita una verdadera participación, eso es un problema estructural”<sup>70</sup>

Estos aspectos y los que siguen, expresados por los técnicos, tienen una estrecha relación entre la manera como se concibe la planificación y ejecución de los proyectos y la gestión de los mismos, así mismo, estos elementos se vinculan con prácticas culturales y condiciones sociales que determinan un estilo de comportamiento de líderes y gobiernos locales. En estas consideraciones de los expertos se percibe que en la manera de ejecutar los procesos participativos predomina un modelo fundamentado en intereses políticos y económicos, atravesado por prácticas de corrupción y clientelismo favorecidas por la pobreza, la desigualdad y la falta de formación ciudadana. En este panorama además se evidencia un estado de desconfianza de las comunidades hacia los entes gubernamentales y privados gestores del desarrollo. Elementos que inciden todos en la posibilidad de hacer procesos de información y participación más inclusivos y conscientes a la hora de la toma de decisiones.

“Y estos líderes han aprendido el lenguaje de los espacios en donde ellos han formado su liderazgo son lenguajes muy politizados con términos muy clichés, dependiendo de la zona donde esté uno se da cuenta quien está trabajando en la zona por las cosas que dicen y las formas como nombran al resto de la comunidad.

---

<sup>69</sup> Entrevista con profesional que trabajó en la ejecución del programa de información y participación del proyecto El Bosque. Medellín, 23 de octubre de 2015.

<sup>70</sup> Entrevista con profesional directora del proyecto por parte de la empresa consultora. Medellín, 27 de octubre de 2015.

Y es gente de una gran inteligencia, que va siendo como aprovechada por unos sectores y se va volviendo casi que una militancia para un cacique político, para una intervención social.

[...]El problema es el tipo de liderazgo, ya no es una característica propia de un personaje o de la personalidad de alguien, sino que es un poder que se le otorga desde otro nivel porque son fichas ahí. Y ellos saben muy bien que tienen ese tipo de liderazgo que ha sido otorgado por alguien a quien le obedecen y lo primero que van a hacer es ir a contarle a su jefe, y estas organizaciones comunitarias oficializadas por el estado terminan siendo herramientas de todas las maquinarias políticas”<sup>71</sup>.

En estas ideas que expresan los profesionales que intervinieron en la realización de los estudios y del programa de información y participación, se evidencia lo que Acosta y Zamora (2009; 49) plantean en torno a la idea de que los profesionales sociales, específicamente los antropólogos cuentan con una nueva área de trabajo, un nuevo espacio de lucha entre distintos actores con diferentes intereses, donde por un lado prevalecen los puntos de vista de los agentes sociales que tienen intereses en el asunto que provoca el proceso participativo, en este caso líderes, autoridades locales y comunidades; en el otro lado están los profesionales de distintas disciplinas que esperan tener un lugar y aportar con su rol a una ejecución equilibrada y equitativa del proceso de participación (Acosta y Zamora, 2009, p.49).

---

<sup>71</sup> Entrevista con profesional que trabajó en la ejecución del programa de información y participación y en los estudios del proyecto El Bosque. Medellín, 27 de octubre de 2015.



## 5. Conclusiones y recomendaciones

Esta investigación planteó indagar acerca de los modelos o esquemas de los procesos de participación en los proyectos de desarrollo con un interés específico en el caso del proyecto El Bosque en Cartagena. Este contexto hace relevantes ciertos aspectos que tienen que ver con la complejidad que reviste hacer un proyecto de infraestructura en contextos urbanos, máxime cuando este se realiza en una ciudad como Cartagena, con presencia de diversos actores con múltiples intereses. Los barrios del suroriente afectados por el proyecto El Bosque, albergan gran parte de la población pobre de Cartagena. Esta población está inserta en las dinámicas de pobreza y exclusión de una ciudad de grandes contrastes y desigualdades, tal como se evidenció durante la realización del trabajo de campo. Este aspecto imprimió dinámicas a la ejecución del proceso de información que no se contemplaban dentro de sus esquemas, develando la conflictividad, las luchas por el poder y la segregación existentes en la ciudad.

De otro lado, están los elementos que tienen que ver con los procesos de participación que implementa el desarrollo. Se evidenció que los esquemas preconcebidos adolecen de fallas en su materialización, son descontextualizados y rígidos, constriñendo aún más alternativas de inclusión y la posibilidad de que los puntos de vista de la población objeto incidan en la toma de decisiones.

Las controversias expresadas en esta tesis alrededor de las deformaciones de la participación ciudadana, de las limitantes de los programas de participación ciudadana en proyectos desarrollo y de la verticalidad de las formas de operacionalizar el desarrollo, dan cuenta de la configuración en este entorno de relaciones sociales de poder enmarcadas en contextos de hegemonía y disidencia. Son hegemónicas las formas como se concibe el desarrollo desde fuera, sin considerar las verdaderas necesidades y anhelos

de las comunidades intervenidas, son hegemónicas las formas de asumir liderazgos permeados por el clientelismo e intereses particulares, son hegemónicas las formas de negociar y concertar procedimientos y medidas.

De otra parte, las disidencias se expresan en la interpelación y el cuestionamiento de las comunidades ante la forma como se interviene su territorio, en la pregunta por la manera cómo se establece el diseño del proyecto, con diferencias en cuanto a la tecnología y la ocupación del territorio respecto al nivel económico, en el reclamo por la redistribución de la riqueza en cuanto a los beneficios obtenidos por las comunidades y las utilidades logradas por la empresa y el Estado.

En este entramado aparecen elementos recurrentes que abren espacios para la reflexión y nuevas preguntas:

-El desarrollo contiene elementos que dan cuenta de unos contenidos socio espaciales en sus marcos de actuación, esto puede determinar la viabilización o la inviabilidad de los proyectos, lo que se ha evidenciado es que con frecuencia hay una mayor afectación en zonas de población con menos recursos. Por ejemplo, en este caso, el diseño del proyecto abarcaba zonas de pobreza extrema y de estratos medios de Cartagena, y de acuerdo con su trazado se definía una espacialización, en donde visualmente y a nivel de espacios de esparcimiento había más efectos entre la población más pobre. Esto también se reflejó en la concepción de la tecnología adoptada para el proyecto, era más intrusiva en los barrios marginales que en los barrios más consolidados y con un mejor nivel económico. Esta distinción tecnológica y espacial que hacen los proyectos de desarrollo a la hora de ser implementados, reproducen sin mucha reflexión los modelos de diferenciación social, segregación espacial y distribución del bienestar en la ciudad.

- La importancia de realizar etnografías del Estado y de las empresas en sus procesos de operacionalización de los proyectos de desarrollo y en la implementación de políticas socioambientales, dado que este enfoque permite comprender cómo conocimientos técnicos y científicos son puestos en

unos órdenes jerárquicos donde las realidades, experiencias y saberes en lo local no logran llegar a un nivel de participación en la toma de decisiones, quedando las comunidades simplemente como espectadoras "bien informadas" de procesos y proyectos que afectan sus territorios y sus vidas.

- Este trabajo de investigación deja abiertas preguntas para continuar pensando cómo se implementan las políticas ambientales en los contextos locales, cómo esa implementación evidencia grandes retos para el reconocimiento de otros saberes y formas de desarrollo, pero sobre todo otras formas de hacer, de negociar, de dialogar, concertar y participar. Esos valores y prácticas que la democracia da por sentados como universales y homogéneos.

- Es importante superponer debates que se vienen dando en contextos rurales, de parques naturales, de territorios colectivos, etc. Reflexiones desde la ecología política y el postdesarrollo, que se hacen necesarias para pensar también el desarrollo y los planes de ordenamiento del territorio en contextos urbanos.

- Es primordial destacar los asuntos implícitos en el tema de la estandarización de unas prácticas y modos de "participar" "informar" y "concertar", porque finalmente esa tecnología política del desarrollo es la que está permitiendo que proyectos concretos se hagan realidad, se blinden contra futuros reclamos y resistencias, se legitimen bajo un manto de "gestión y responsabilidad social", asunto que finalmente se caracteriza por una profunda incapacidad de escucha e interlocución. En este sentido es pertinente una reflexión acerca de las alternativas posibles para cambiar el esquema.

-Se trata de considerar en estos contextos otras formas de participación diferentes a las que se han venido instrumentalizando por parte de la legislación, los gobiernos, las empresas y los técnicos.



## Bibliografía

- Acosta, R. y Zamora, E. 2009. Antropología y participación pública. El caso de la masa s de agua subterránea Osuna- Lantejuela. Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales. N° 8
- Aguilot Bonet, A. J. 2012. Democracia y hegemonía en la época del neoliberalismo globalizado: reflexiones críticas Astrolabio. Revista internacional de filosofía Año Núm. 13.
- Almanza Hernández, R. y Salinas Alvarado, C. E.. (s.f) Consulta previa: recorrido introductorio hacia un diálogo intercultural. Revista centro de Estudios políticos. Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia.
- Augé, M. 1996. Hacia una antropología de los mundos contemporáneos. Editorial Gedisa. Barcelona, España.
- Ballón, E. 2003. Participación Ciudadana En Espacios Locales: Notas Para Un Balance Necesario. desco – Grupo Propuesta Ciudadana. Lima. Perú. Disponible en: [www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/.../participacion7.doc](http://www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/.../participacion7.doc)
- Bojórquez, N. (2005). Ciudadanía. En: Antología del Diplomado DERECHOS DE LA INFANCIA, INFANCIA EN RIESGO. Yolanda Corona Caraveo y Norma del Río Lugo (Coordinadoras), 2005 UAM, Universidad de Valencia. Disponible en: <http://www.uam.mx/cdi/derinfancia/5nelia.pdf>
- Bustelo, E.2012. Modelos de Ciudadanía. Disponible en: <http://socialesunere.blogspot.com/2012/06/modelos-de-ciudadania-eduardo-bustelo.html>. Consultado el 14 de julio de 2015
- Bustelo, E. 2015. Ciudadanía y Política *Reflexiones acerca de los modelos de Política Social*. En: [www.ucc.edu.ar/proyecto\\_materias/.../Bustelo-CiudadadyPolitica.doc?](http://www.ucc.edu.ar/proyecto_materias/.../Bustelo-CiudadadyPolitica.doc?)... Consultado 5 de julio de 2015
- Carmona Maya, S. I. Pueblos indígenas de Colombia y sus demandas frente a las operaciones del desarrollo. In CESLA Revista de; CESLA no. 4, Año 3. p. 26-49 Colombia
- Cartagena Rafael E. 2010. El ambientalismo y la lucha contra el combo del sector eléctrico (1998-2001). Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. II-III, núm. 128-129, 2010, pp. 49-61 Universidad de Costa Rica San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=15319334004>

- Comunicado de prensa. Es un proyecto justo y necesario para Cartagena: Campo Elías Terán Dix. Lunes, 02 de abril de 2012 Disponible en: <http://www.cartagena.gov.co/cartagena/prensa/default.asp?codigo=6335&tipo=Comunicados>
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-382 de 2006. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-382-06.htm>
- CUADERNO REGIONAL No.7 Cartagena de Indias, sobrellevando la crisis. Relatoría del taller: ¿Cómo es Cartagena al final del siglo XX? Cartagena de indias, sobrellevando la crisis. Disponible en: [http://www.ocaribe.org/publicacionesinfo.php?la=e&id\\_publicacion=93](http://www.ocaribe.org/publicacionesinfo.php?la=e&id_publicacion=93)
- De Sousa Santos, B., (Sf). En busca de la ciudadanía Global. En: <http://www.lolapress.org/artspanish/souza18.htm>
- Derecho Ambiental. Conferencia de Estocolmo 1972 y Conferencia de Rio 1992. En: <http://derechoambientalcuvate.blogspot.com/2012/01/conferencia-de-estocolmo-1972-y.html>. Consultado el 30 de marzo de 2014
- Derecho Ambiental. Estocolmo 1972. Nuestro Futuro Común. Carta de Río/92. Johannesburgo/2002. En: <http://federacionuniversitaria71.blogspot.com/2008/09/estocolmo-1972-nuestro-futuro-comn.html>. Consultado el 30 de marzo de 2014
- Díaz, J. C. 2012. Tensión por la nueva red eléctrica en la Vía Perimetral de Cartagena. Opiniones divididas por el proyecto que evitaría un apagón en la ciudad. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12120616>
- Escobar, Arturo. (1999). El final del Salvaje. Naturaleza, cultura y política en la Antropología contemporánea. CEREC, ICANH. Santafé de Bogotá.
- Escobar, Arturo. (2007). La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Edit. El Perro y la rana. Caracas p. 19-20
- González, Esperanza. 1996. Manual sobre participación y organización para la gestión local. Bogotá: Foro Nacional por Colombia. En: [ega.udistrital.edu.co:8080/documents/47908/495349/Syllabus+Electiva+G](http://ega.udistrital.edu.co:8080/documents/47908/495349/Syllabus+Electiva+G)
- Goodland et al. (1994), citado por Ruiz, 2004. EL ANÁLISIS CULTURAL EN LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL: DOS ESTUDIOS DE CASO: Proyecto Eólico Piloto Jepirachi Proyecto de Conexión Vial entre los Valles de Aburra y del Río Cauca. MAESTRIA EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA MEDELLIN. [http://www.anspe.gov.co/sites/default/files/documentos/ley\\_134\\_de\\_1994.pdf](http://www.anspe.gov.co/sites/default/files/documentos/ley_134_de_1994.pdf)
- Hurtado. 2012 Participación Ciudadana y Gestión Ambiental. P. 26 Disponible en: [www.ocau.com.co/.../MinAmbiente%20et%20al.%20\(2012\).%20Experie](http://www.ocau.com.co/.../MinAmbiente%20et%20al.%20(2012).%20Experie).
- INDH/PNUD. Cuaderno de Futuro N° 23 Antropología del Estado: Dominación y prácticas Contestatarias en América Latina. *María L. Lagos y Pamela Calla (compiladoras) 2007, Bolivia*

- Interconexión Eléctrica S.A ISA. Modelo De Gestion Socioambiental Septiembre de 2013 disponible en: [http://gasenergyforum.org/wp-content/uploads/2013/10/Martha-Falla\\_IGEF2013](http://gasenergyforum.org/wp-content/uploads/2013/10/Martha-Falla_IGEF2013). Consultado el 30 de septiembre de 2015
- ISA. 2011(a). Capítulo 3 Caracterización- Lineamientos de Participación. Estudio de Impacto Ambiental Subestación El Bosque 220 kV y Líneas de Transmisión
- ISA. 2011(b). Estudio de Impacto Ambiental Proyecto El Bosque y Líneas Asociadas. Plan de Manejo Ambiental. Capítulo 7. p.3
- ISA. 2011(c). Resumen Ejecutivo Estudio de Impacto Ambiental Subestación El Bosque 220 kV y Líneas de Transmisión
- Isla A., y Colmegna, P. 2007. La importancia de la política y la cultura en los procesos de desarrollo. Rev. Mad N° 16, Mayo de 2007.pp. 93-107
- Jankilevich, Silvia (2003). Las cumbres mundiales sobre el ambiente. Estocolmo, Río y Johannesburgo. 30 años de Historia Ambiental. Documento de Trabajo N° 106, Universidad de Belgrano. (p.p. 13) Disponible en la red: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/106\\_jankilevich.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/106_jankilevich.pdf)
- Lopera Mesa, Gloria Patricia y Dover, Robert V.H. Consulta Previa, ciudadanías (étnicas) diferenciadas y conflicto socio ambiental. Disponible en: Boletín de Antropología, Vol 28, No. 45 (2013). <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/boletin/article/view/17771> consulta el 27 de abril de 2014
- Ley 70 de 1993 Por la cual se reglamenta el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia.
- Ley 685 de 2001. (Agosto 15) por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. CAPITULO I. La Propiedad Estatal. Artículo 5°. Disponible en: <http://www.simco.gov.co/Portals/0/ley685.pdf>. Consultado el 7 de febrero de 2016
- Mariani, R. 2007. Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía). En: Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD © Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007. Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en: [www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)
- Martínez Alier, Joan.2006. Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. POLIS Revista Académica de la Universidad Bolivariana de Chile Volumen 5 Número 13 año 2006.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales República de Colombia. Términos de referencia sector de energía. Estudio de impacto ambiental. Tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica, compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes módulos de conexión (subestaciones) que se proyecte operen a tensiones iguales o superiores a 220 kv. Li-ter-1-01. Bogotá, D.C. 2006. Disponible en: <http://www.anla.gov.co/terminos-referencia>

- Ministerio de Educación de Colombia. Participación Ciudadana. p 1. Disponible en: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-177283\\_recurso\\_1.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-177283_recurso_1.pdf)
- Moreno-Brid, J. C. y Puchet, A. M.. Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente. En: Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD © Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007. Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en: [www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)
- NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Colombia. 2011. El Derecho de las Comunidades Afrocolombianas a la Consulta Previa, Libre e Informada. Una guía de información y reflexión para su aplicación desde la perspectiva de los Derechos Humanos. P 60). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7653.pdf?view=1>. Consultado el 7 de febrero de 2016
- ONU - Derecho Ambiental. Conferencia de Estocolmo 1972 y Conferencia de Rio 1992. En: <http://derechoambientalcuvate.blogspot.com/2012/01/conferencia-de-estocolmo-1972-y.html>. Consultado el 30 de marzo de 2014
- ONU- Declaración de Estocolmo. En: <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc89.htm> consultado el 30 de marzo de 2014
- Posada Meola, Mercedes. Sistema clientelar, mediaciones y elecciones de Alcalde durante el siglo XXI en Cartagena de Indias (Documento de trabajo). Palabra N° 13, agosto de 2013, p 173
- Programa de gobierno 2008-2011, Pinedo, Judith por una sola Cartagena. En: [http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-138747\\_archivo.pdf](http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-138747_archivo.pdf). Consultado el 19 de septiembre de 2015
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, 2007. Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD © Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo -. Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en: [www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)
- PNUD. Bolívar y Cartagena 2012 Estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. ODM 2012 Bogotá, Colombia.
- PNUD, 2007. Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima. Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en: [www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org)
- Quintero, P. 2013. LAS ESTRUCTURAS ELEMENTALES DEL DESARROLLO. APUNTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA UNA ANTROPOLOGÍA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANA. Papeles de Trabajo N° 26 - Diciembre 2013 - ISSN 1852-4508 Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural
- Rodríguez Jiménez, N. M. (2012). “La etnografía como herramienta en los proyectos de intervención social para el desarrollo”. En Boletín de Antropología. Universidad de Antioquia, Medellín, Vol. 27, No. 44, pp. 223-253.



- Rodríguez, Gloria Amparo. 2010. La consulta previa con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia. Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario.
- Sachs, W. 1996. Medio Ambiente. En: Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder. Editado por Wolfgang Sachs. PRATEC. Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas. New Jersey-USA.
- Serje, M. (*editora*). 2010. Desarrollo y Conflicto: territorios, recursos y paisajes en la historia oculta de proyectos y políticas. Uniandes. Bogotá.
- Terán, C.E. ¡En Cartagena hay campo para todos! Programa de Gobierno Alcalde 2012 – 2015. Disponible en: [http://www.eluniversal.com.co/elecciones/2011/sites/default/files/programadegobierno\\_campoelias.pdf](http://www.eluniversal.com.co/elecciones/2011/sites/default/files/programadegobierno_campoelias.pdf). Consultado el 19 de septiembre de 2015
- Therán, T. A, 2012. ISA inicia las obras de expansión eléctrica el 15 de abril @ElUniversalCtg Cartagena 24 de Marzo de 2012 12:01 am. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/local/isa-inicia-las-obras-de-expansion-electrica-el-15-de-abril-70191>. Consultado el 20 de septiembre de 2015
- Walter, Mariana. 2009. Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental Reflexionando sobre enfoques y definiciones. CIP-ECOSOCIAL – Boletín ECOS nº6, febrero-abril 2009
- Zárate Yepes, Carlos Alberto.1992. Derecho y Medio Ambiente. Hacia el planteamiento de un nuevo contrato natural-De Holbach y Morelly-Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila. FESCOL. P, 16