

Las agendas interinstitucionales ambientales: un instrumento para la resolución de conflictos ambientales*

Leonardo Güiza Suárez** – Beatriz Londoño Toro*** – Cristhian David Rodríguez Barajas**** – Juliana Zuluaga*****

Fecha de recepción: 29 de octubre de 2014 · Fecha de aceptación: 02 de marzo de 2015 · Fecha de modificación: 15 de mayo de 2015
DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/res53.2015.02>

RESUMEN | La sociedad moderna se ha visto saturada por un sinnúmero de conflictos ambientales que ocasionan una flagrante violación de derechos humanos. Este artículo expone la figura de las Agendas Interinstitucionales Ambientales (AIA) como un instrumento idóneo para la resolución de dichos conflictos a través de la construcción de acuerdos entre los actores involucrados. A partir de reflexiones teóricas y el análisis de la implementación de una agenda interinstitucional ambiental en una zona de páramo ubicada en el municipio colombiano de Soacha (Cundinamarca), la finalidad es aportar algunos elementos metodológicos y conceptuales y proponer las etapas que se deben tener en cuenta para la implementación y ejecución de este instrumento.

PALABRAS CLAVE | Participación ciudadana, agenda interinstitucional, cooperación institucional, impacto ambiental, páramo.

Interinstitutional Environmental Agendas: A Tool for the Resolution of Environmental Conflicts

ABSTRACT | Modern society has been saturated by countless environmental conflicts that cause a flagrant violation of human rights. This article focuses on Interinstitutional Environmental Agendas as an appropriate instrument for the resolution of such conflicts through the construction of agreements between the stakeholders involved. Based on theoretical considerations and analysis of the implementation of an interinstitutional environmental agenda in an area of paramo located in the township of Soacha (Cundinamarca), the purpose is to provide methodological and conceptual elements and propose steps that should be considered for the implementation and execution of this instrument.

KEYWORDS | Citizen participation, interinstitutional agenda, institutional cooperation, environmental impact, paramo.

- * Los resultados de investigación que se presentan en este artículo son producto del trabajo desarrollado en el marco del Convenio de Asociación No. 0924 de 2013, denominado “Hacia un Observatorio de Agendas Interinstitucionales en el territorio CAR”, entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y El Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario; en virtud del cual se buscó adelantar un proyecto piloto fundado en la necesidad de preservar las condiciones naturales y de biodiversidad que hoy se ven amenazadas por el crecimiento y la expansión de las actividades industriales, comerciales, turísticas y de urbanización, entre otras, mediante la construcción de una agenda ambiental, que se ha venido generando con base en mecanismos participativos y que es fruto de propuestas concertadas en materia ambiental. También colaboraron en la elaboración del artículo Lina Muñoz Ávila, Jaime Tamayo Buendía, Fabio Andrés Colmenares, Milton Alberto Valencia Herrera, Sara Sofía Moreno Gallo.
- ** Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia por la Universidad de Alcalá (España). Profesor de la Universidad del Rosario (Colombia). Entre sus publicaciones se encuentran: La judicialización de los conflictos ambientales: un estudio del caso de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CHRB), Colombia. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental* 31, n° 2 (2015): 195-209, y La minería manual en Colombia: una comparación con América Latina. *Boletín Ciencias de la Tierra* 35, n° 1 (2014): 37-44. Correo electrónico: leonardo.guiza@urosario.edu.co
- *** Ph.D. en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora titular de la Universidad del Rosario (Colombia). Entre sus publicaciones se encuentran: La judicialización de los conflictos ambientales: un estudio del caso de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CHRB), Colombia. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental* 31, n° 2 (2015): 195-209, y El delito de trata de personas: hacia la aplicación de estándares internacionales para la prevención, judicialización, protección y asistencia integral a las víctimas en Colombia. *Revista de Derecho* 37 (2012): 198-230. Correo electrónico: beatriz.londono@urosario.edu.co
- **** Abogado Especialista en Derecho Ambiental por la Universidad del Rosario (Colombia). Asistente de investigación y miembro del grupo de investigación “Derechos Humanos” de la Universidad del Rosario. Entre sus publicaciones se encuentra: La judicialización de los conflictos ambientales: un estudio del caso de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (CHRB), Colombia. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental* 31, n° 2 (2015): 195-209. Correo electrónico: rodriguezbcristhian@urosario.edu.co
- ***** Bióloga y candidata a Máster en Conservación y uso de Biodiversidad por la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Entre sus publicaciones se encuentra: Estudio fenológico de tres especies de arvenses en la Estación Experimental del Campus Nueva Granada, Universidad Nueva Granada, Cajicá (Colombia). *Revista Facultad de Ciencias Básicas* 5, n° 1 (2009): 50-63. Correo electrónico: zuluaga.juliana@javeriana.edu.co

As agendas interinstitucionais ambientais: um instrumento para a resolução de conflitos ambientais

RESUMO | A sociedade moderna tem sido vista saturada por um número infinito de conflitos ambientais que ocasionam uma flagrante violação de direitos humanos. Este artigo expõe a figura das Agendas Interinstitucionais Ambientais (AIA) como um instrumento idôneo para a resolução desses conflitos por meio da construção de acordos entre os atores envolvidos. A partir de reflexões teóricas e da análise da implementação de uma AIA numa região de páramo localizada no município colombiano de Soacha (Cundinamarca), o objetivo é contribuir com alguns elementos metodológicos e conceituais, além de propor as etapas que devem ser consideradas para a implementação e execução desse instrumento.

PALAVRAS-CHAVE | Participação cidadã, agenda interinstitucional, cooperação institucional, impacto ambiental, páramo.

Introducción

Los conflictos ambientales como fenómenos específicos de estudio se vienen presentando principalmente desde la década del setenta (Mejía 2011). Durante los últimos cuarenta años el problema ambiental se ha convertido en un problema público de interés mundial que, además de reclamos de grupos y movimientos ambientalistas, involucra un amplio sector académico, dentro del cual las ciencias sociales han hecho un esfuerzo por comprender este fenómeno. Por ejemplo, desde el punto de vista de la sociología y las ciencias políticas, se han estudiado los movimientos sociales ambientales y la manera en que el riesgo ambiental y el impacto ambiental son concebidos en las diferentes sociedades (Pérez 1993). Por su parte, desde enfoques muy particulares de la antropología, la geografía y la ecología política, se ha buscado repensar las divisiones tajantes propias del pensamiento occidental frente a las nociones de la naturaleza, la cultura y la sociedad, y, así, plantear nuevas formas en que el ser humano se puede relacionar a partir de diferentes prácticas ecológicas, económicas y culturales (Ulloa 2011). De manera que el estudio de los asuntos ambientales como un fenómeno social ha permitido abordar el tema desde una perspectiva integral generando cambios en la forma de aproximarse y entender la problemática ambiental.

Dentro de las teorías del conflicto desarrolladas por la ciencias sociales, la negociación constituye un elemento fundamental para su aproximación y solución, teniendo en cuenta que los conflictos ambientales se generan, entre otras causas, por la contraposición de posturas e intereses de los actores e involucran la colisión, amenaza y/o vulneración, de derechos humanos que deben ser garantizados por el Estado. Por lo anterior, el concepto *Agenda Interinstitucional Ambiental* (AIA) cobra importancia como proceso de participación orientado a la generación de acuerdos para materializar los derechos humanos involucrados, a partir de la prevención, mitigación y resolución, o transformación, de los conflictos (Güiza y Palacios 2014). Por lo anterior, es útil avanzar en el estudio de las AIA como instrumentos que permiten el intercambio de conocimientos y experiencias

tanto técnicos como sociales, promueven la participación interinstitucional y social, y posibilitan la construcción de acuerdos para la protección del ambiente y la garantía de los derechos humanos de las personas.

El Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario (Colombia) ha logrado avances importantes en la construcción teórico-práctica de las AIA como instrumento para la aproximación y resolución o transformación de los conflictos ambientales. Con este artículo se pretende, en primer lugar, desarrollar los aspectos fundamentales del concepto *conflictos ambientales*, y, en segundo lugar, explicar y analizar de manera detallada la AIA como instrumento de gestión ambiental.

Para lo anterior, se tomará como caso de análisis el proceso de implementación de una AIA en la vereda El Romeral del municipio colombiano de Soacha (Cundinamarca), el cual servirá para referenciar los elementos más importantes que se deben tener en cuenta para la implementación de este mecanismo.

Para desarrollar los objetivos, este artículo se estructura en dos grandes partes: en la primera se constituye un marco teórico puntual de los conflictos ambientales a partir de su definición, su contenido y sus formas de aproximación, y en la segunda se expone el tema de las AIA como instrumentos para la resolución o transformación de dichos conflictos, se analiza el caso de la implementación de una AIA en la vereda El Romeral y se proponen algunos elementos y etapas que se deben tener en cuenta para la implementación de este mecanismo.

Metodología

Los avances de investigación que se presentan en este artículo se nutren del trabajo realizado por el Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario, en desarrollo del proyecto de investigación

“Hacia un observatorio de agendas interinstitucionales en el territorio de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)”, adelantado con el objetivo de avanzar en el estudio de la AIA como un instrumento de apoyo a la gestión ambiental mediante la participación ciudadana para la solución de conflictos ambientales.

A partir de un enfoque participativo, se buscó identificar y priorizar los principales casos de conflictividad ambiental dentro de la jurisdicción de la CAR, como autoridad ambiental del departamento, mediante una mesa de trabajo integrada por los funcionarios de la CAR y los investigadores de la Universidad del Rosario. En un primer momento, se analizaron los conflictos ambientales relevantes en el territorio, en nueve de las catorce oficinas provinciales de la CAR. Lo anterior, entendiendo el conflicto ambiental a partir de tres elementos fundamentales: i) el deterioro o uso de un recurso natural (Orman 2003), ii) la confrontación de intereses (Serrano 2011) y iii) la participación de diferentes actores (Balvín 2005).

Se diseñaron instrumentos metodológicos —encuestas, grupos focales y entrevistas semiestructuradas— y se aplicaron en visitas de campo realizadas a las catorce provinciales de la CAR. El objetivo inicial era examinar el concepto *conflicto ambiental* que se tenía en cada zona y determinar los tres casos más emblemáticos, documentando toda la información a través de una ficha y la recolección de materiales, que luego se sistematizaron en el Observatorio de Conflictos ambientales en el territorio CAR (CAR 2014b).

Posteriormente, a partir de un análisis del territorio CAR, se identificó como zona geográfica específica la correspondiente a los municipios del borde urbano de Bogotá, dada la transformación antrópica de los recursos naturales que existe en estas zonas. En esta zona se concretó el municipio de Soacha, en el departamento de Cundinamarca, como el indicado para llevar a cabo el estudio de caso teniendo en cuenta su densidad poblacional, la gran recepción de inmigrantes y población desplazada, la importancia de los recursos naturales de este municipio, el desborde que esto implica para la capacidad administrativa de las instituciones y, por ende, de la autoridad ambiental.

Una vez seleccionado el municipio de Soacha, los investigadores de la Universidad del Rosario realizaron una visita de acercamiento inicial a la zona, con el fin de establecer las problemáticas socioambientales de mayor importancia. En la visita se efectuó una reunión con funcionarios de la Oficina Provincial de Soacha y de la Alcaldía de Soacha, en la que se identificaron cuatro posibles casos de aproximación: el humedal del Neuta, el humedal de Tierra Blanca, la producción de carbón vegetal en la vereda Panamá y las actividades agropecuarias de la vereda El Romeral sobre el páramo de Sumapaz.

Con este escenario, se efectuaron cuatro visitas a los lugares correspondientes a cada problemática, para conocer de manera directa las condiciones de la zona. Una vez finalizadas estas visitas, se mostraron los resultados a la mesa de trabajo y se aplicaron los siguientes criterios, para priorizar el caso por abordar: accesibilidad, agendas interinstitucionales previas, alcance o impacto regional, antecedentes históricos, condiciones de seguridad, disponibilidad de información, existencia de conflictos ambientales, existencia de proyectos CAR, características geográficas, interés de la CAR, interés de la comunidad, instrumentos normativos y de planeación, posibilidad de cambio en el corto plazo y presencia multiactoral.

Se concluyó que la realización de actividades agropecuarias en la vereda El Romeral, en inmediaciones del páramo de Sumapaz, era un caso que cumplía con las condiciones geográficas, físicas, sociales y jurídicas que proporcionaban un escenario adecuado para el trabajo que se pretendía hacer en el marco del Convenio suscrito. Entonces, se procedió a generar una propuesta de AIA con enfoque de derechos humanos, para este caso concreto, a partir de un modelo de investigación acción participativa (IAP), en el que se propuso un análisis crítico con la participación activa de los grupos implicados, orientado a estimular la práctica transformadora e incluir en la discusión una perspectiva que abarque los derechos humanos que se encuentran en tensión, amenaza y/o vulneración, sin necesidad de recurrir a la vía judicial, proporcionando a las comunidades un método para analizar y comprender mejor sus problemas, necesidades, capacidades y recursos.

La construcción de la AIA se realizó, como ya se dijo, a partir del modelo de Investigación Acción Participativa (IAP), el cual permite, mediante la participación de la comunidad, conocer necesidades, capacidades y estrategias de la comunidad frente al conflicto. Para el estudio del caso, dichas necesidades, capacidades y estrategias fueron relacionadas con las actividades productivas en un área protegida de páramo.

La información de campo se recolectó a partir de talleres, entrevistas semiestructuradas y notas de campo; en total, se realizaron cinco talleres, dieciocho entrevistas y una nota de campo en diciembre de 2013 y de enero a mayo de 2014. Estas entrevistas se realizaron visitando finca por finca, y cada una tomó entre dos y tres horas. Así mismo, por medio de carteles y volantes se convocó a la comunidad en general a participar en los talleres, que, además, se desarrollaron con los siguientes propósitos, y en el mismo orden cronológico: 1) diagnóstico participativo inicial del área, 2) identificación de problemas, 3) planteamiento de soluciones y estrategias, 4) establecimiento de acuerdos con la comunidad y 5) con las instituciones. Finalmente, la nota de campo se hizo el Día del Campesino, una actividad importante

para la comunidad. En las actividades participaron alrededor de cuatrocientos pobladores de la región, junto con el líder de Acción Comunal y representantes de las alcaldías de los municipios de Soacha y Sibaté, de la CAR y de la escuela Eugenio Díaz Castro (Güiza y Palacios 2014).

Por último, este artículo ha sido elaborado a partir de reflexiones teórico-prácticas surgidas en el desarrollo de este proyecto, abordando el tema de manera deductiva, es decir, identificando en un principio las características más amplias de los conflictos ambientales, para luego proponer elementos útiles para su resolución o transformación a partir de la implementación de AIA.

Los conflictos ambientales

¿Cuándo hay un conflicto ambiental?

Es relevante empezar por comprender algunas nociones básicas del fenómeno de los conflictos ambientales, para poder identificar los principales elementos y características que los componen, y, así, poder entender con claridad el papel que desempeñan las AIA en la resolución o transformación de los mismos.

Hay definiciones de *conflicto ambiental* que parten señalando que éste inicia con un impacto o una degradación en los recursos naturales, sosteniendo que un conflicto ambiental surge a partir de una alteración, afectación o degradación de un ecosistema por causas antrópicas y la creciente demanda humana de recursos naturales renovables y no renovables (Libiszewski y Böge 1992; Orman 2003). Por ejemplo, Ángel sostiene que estos “impactos ambientales” son generados por modelos culturales que imponen una determinada posición acerca de la transformación de la naturaleza y los procesos de adaptación al ambiente natural (Ángel 1996, citado por Valencia 2007).

Otros autores afirman que los conflictos ambientales derivan no sólo de un impacto ambiental, sino que, además, se requiere una acción social colectiva en torno a estos impactos. Bajo esta perspectiva, los conflictos ambientales involucran una manifestación pública como oposición organizada por la “reducción cualitativa o cuantitativa de los recursos ambientales disponibles” (CDCA 2010). Entonces, los impactos ambientales pueden generar movimientos, modificaciones, y/o desarticulación de la estructura de las relaciones entre los actores de la sociedad (Ortiz 1999a). Por ejemplo, Folchi afirma que para la consolidación de un conflicto ambiental, además de la generación de una afectación o alteración ambiental, debe haber un actor que perciba el daño ambiental y genere una oposición a éste (Folchi 2001).

Para Gudynas (2007, 3), los conflictos ambientales “son aquellas confrontaciones que ocurren en el espacio público, entre actores colectivos organizados, que mantienen diferentes percepciones, valores o perspectivas sobre el ambiente”. Para comprender mejor este concepto, se debe tener en cuenta la distinción que hace este mismo autor entre disputas y conflictos, en el sentido de que las “disputas” ambientales se generan por posturas contrapuestas entre actores sociales sobre diversos temas, por ejemplo, el intercambio de visiones contrapuestas en la prensa, los debates entre políticos sobre la gestión ambiental o las declaraciones de organizaciones ambientalistas; pero cuando estas disputas se profundizan, se transforman en un “conflicto”, donde se acentúa la confrontación. Entonces, se pueden tomar como elementos constitutivos de los conflictos ambientales la contraposición entre posiciones claramente diferenciadas y la tensión, amenaza y/o vulneración de derechos humanos en cabeza de los actores involucrados (Güiza y Palacios 2014). Así mismo, la percepción de amenaza entre agentes o grupos constituye una parte fundamental del conflicto, pues representa una invasión en los intereses y valores del otro (Bob y Bronkhorst 2010).

En ese sentido, sobresale el factor social de los conflictos ambientales, pues en gran medida define el conflicto y lo diferencia de otras conceptualizaciones. Es así como buena parte de la doctrina identifica que el conflicto no necesariamente inicia con un impacto o un daño, sino con una acción social de contraposición y confrontación entre diferentes actores con distintos intereses (Güiza y Palacios 2014).

¿Qué se disputa en los conflictos ambientales?

Algunos autores definen el conflicto ambiental a partir de la disputa por los recursos, bajo el presupuesto de que éste se genera cuando hay una manifestación por la reducción cualitativa o cuantitativa de los recursos ambientales disponibles (CDCA 2010). En este sentido, se ha afirmado que la disputa por los recursos naturales escasos es inherente a los conflictos ambientales. Por ejemplo, Ortiz señala: “el conflicto lo entendemos como una situación social, como un proceso en el cual un mínimo de dos partes pugnan al mismo tiempo por obtener el mismo conjunto de recursos escasos” (Ortiz 1999a, 10).

Sin embargo, esta concepción de la escasez de los recursos ha recibido gran oposición, teniendo en cuenta que definir el conflicto a partir de términos cuantitativos de los recursos limita el estudio a las discusiones tradicionales de las causas de los conflictos y a sus superficialidades, omitiendo el trasfondo de los mismos. Así mismo, se ha llegado a concluir que, además de una contienda por los recursos naturales escasos, un conflicto ambiental se funda en un choque de intereses que genera disputa, por lo que existe una diferencia entre los conflictos ambientales y la competencia por recursos, en la medida que el conflicto ambiental es

causado por los impactos y alteraciones ambientales, los cuales generan ciertas reacciones y la contraposición de intereses (Funpadem y UIFC 2002).

Por otro lado, se ha afirmado que la esencia de la disputa no son los recursos, sino el control y el uso de los mismos. En este sentido, se ha sostenido que “la búsqueda por un manejo equilibrado y sustentable del ambiente y de los recursos que de éste se extraen, inevitablemente conduce a conflictos, pues allí se enfrentan intereses, necesidades y objetivos que pugnan por la apropiación, uso, transformación y control de los recursos” (Penzich 1993, citado por Ortiz 1999b, 44). Igualmente, algunas posturas teóricas han señalado que en el enfrentamiento frente al acceso, control y uso de los recursos naturales, se encuentra el punto de partida de un conflicto ambiental (Carpio y Meneses 2006; Orman 2003; Ortiz 1999a).

Autores como Sabatini han abordado el tema desde una perspectiva más amplia al afirmar que “los conflictos ambientales actuales son mucho más que meras disputas por la propiedad de un recurso. En ellos se encuentran enfrentadas cosmovisiones ambientales y de vida” (Sabatini, citado por Walter 2009, 4). Entonces, desde este punto de vista, los conflictos ambientales involucran —más que disputas por el manejo y uso de los recursos— una confrontación de concepciones acerca la naturaleza, por lo que en un conflicto de carácter ambiental entran en juego mucho más que negociaciones de recursos, pues se presenta una contradicción entre formas de valorar, entender y percibir el entorno natural (Güiza y Palacios 2014). Al respecto, Mejía (2011) sostiene que los conflictos ambientales son el escenario en el que se manifiesta una contienda entre los significados y las representaciones culturales de apropiación de los elementos de la naturaleza, que son los que definen un determinado modelo de sociedad, y Orellana (1999, 90) señala que “alrededor de la naturaleza o con respecto a ella, el hombre produce concepciones, valores, percepciones, es decir, una visión de la naturaleza y de sí mismo sobre ella”.

En este orden de ideas, al abordar un conflicto ambiental y buscar solución a éste, es fundamental considerar los elementos que constituyen la disputa —los recursos que están en juego, el poder o dominio sobre ellos, los intereses y derechos humanos en tensión, y las percepciones y concepciones que tienen los actores acerca del ambiente—, con el fin de poder identificar las estrategias idóneas para conciliar estas diferencias y dar preponderancia a la garantía de los derechos humanos en juego, frente a intereses particulares de los actores.

¿Cómo se abordan los conflictos ambientales?

Según el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (1998), existen cuatro vías principales para la aproximación a los conflictos ambientales:

la administrativa, la política, la judicial y la del acuerdo. La vía administrativa comprende todas aquellas medidas que se pueden implementar por parte de las entidades del Estado para la solución de la problemática ambiental, como la regulación o suspensión de la actividad que genera el conflicto; la vía política hace referencia a la presión o disuasión ejercida por parte de un actor político que goce de reconocimiento, con el propósito de poner fin a la problemática; la vía judicial involucra el ejercicio de mecanismos y acciones de carácter judicial frente a los jueces y tribunales que administran justicia, de manera que se busque dar solución al conflicto a partir de las órdenes emitidas por el respectivo órgano; y por último, la vía del acuerdo corresponde a la búsqueda de una armonización y compatibilización de los intereses y posiciones de los actores.

A partir de la teoría de conflictos, se pueden distinguir claramente dos formas de entender la acción frente a los conflictos: el manejo y la resolución. El manejo no siempre requiere la resolución o el acuerdo, a diferencia de la teoría de la resolución de conflictos (Carpio y Meneses 2006). Esta última teoría tiene como finalidad la solución definitiva del conflicto mediante la aplicación de métodos analíticos dirigidos a la raíz del problema, en busca de la construcción de acuerdos con los actores involucrados (Burton, citado por Arana 2002). Esta teoría se basa en el análisis del conflicto, para identificar las soluciones del mismo, donde quien realiza el ejercicio analítico constituye una tercera parte que entra a mediar entre las partes en conflicto, a fin de generar procesos de comunicación que permitan identificar nuevas alternativas. En esta teoría es fundamental considerar que los conflictos se pueden resolver o hacer cesar (Arana 2002). Cabe mencionar que este ejercicio analítico para determinar las medidas de transformación del conflicto no debe recaer totalmente en un solo actor, sino que, por el contrario, debe ser participativo, conjunto y coordinado entre los actores interesados, basado en los elementos surgidos de la realidad del caso concreto y los aportes que pueda brindar cada actor del conflicto, de acuerdo con sus capacidades.

En los últimos años, esta última perspectiva ha ido adquiriendo fuerza a la hora de abordar los conflictos ambientales, bajo el presupuesto de que se debe dejar de mirar el conflicto como algo negativo *per se*, pues el conflicto también puede ser un generador de cambio social. Entonces, el análisis y estudio de los conflictos ambientales son fundamentales, no sólo porque permiten identificar las causas que los generan, sino también porque permiten producir cambios en las estructuras sociales y en la manera como se implementan los mecanismos de participación ambiental (Muñoz 2012).

Las Agendas Interinstitucionales Ambientales (AIA)

A partir de conferencias internacionales como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en 1992, han surgido avances conceptuales y metodológicos en la gestión ambiental nacional, basados en la participación y la interdisciplinariedad, que se han materializado en propuestas como las “Agendas Ambientales” y los “Planes de Acción Ambiental Local”, que han sido implementadas a nivel urbano y rural como herramientas de planificación, para orientar el desarrollo y ordenamiento territorial desde una perspectiva ambiental (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2004).

Las AIA pueden definirse como estrategias de concertación producto del intercambio de conocimientos y experiencias, que permiten dirimir o disminuir el nivel de intensidad de los conflictos de carácter socioambiental y generar espacios de debate y consenso para el manejo de los conflictos ambientales. Por lo tanto, estas agendas son producto de la interacción entre las instituciones del Estado, la sociedad civil organizada y el sector privado, en función de la protección del ambiente y el desarrollo humano, desde un enfoque de derechos humanos (Güiza y Palacios 2014).

En el marco de corrientes de la filosofía política como el “paternalismo suave” o “paternalismo asimétrico” (Camerer *et al.* 2003), que giran en torno al accionar del Estado en forma de asistencia a los asociados para la adopción de decisiones —cuando, debido a su falta de capacidad o voluntad, no pueden hacerlo por cuenta propia—, han surgido líneas argumentativas en la resolución negociada de los conflictos ambientales centradas en la globalización e inserción de modelos económicos y de apropiación de los recursos naturales, y enfocadas en la despolitización de las problemáticas

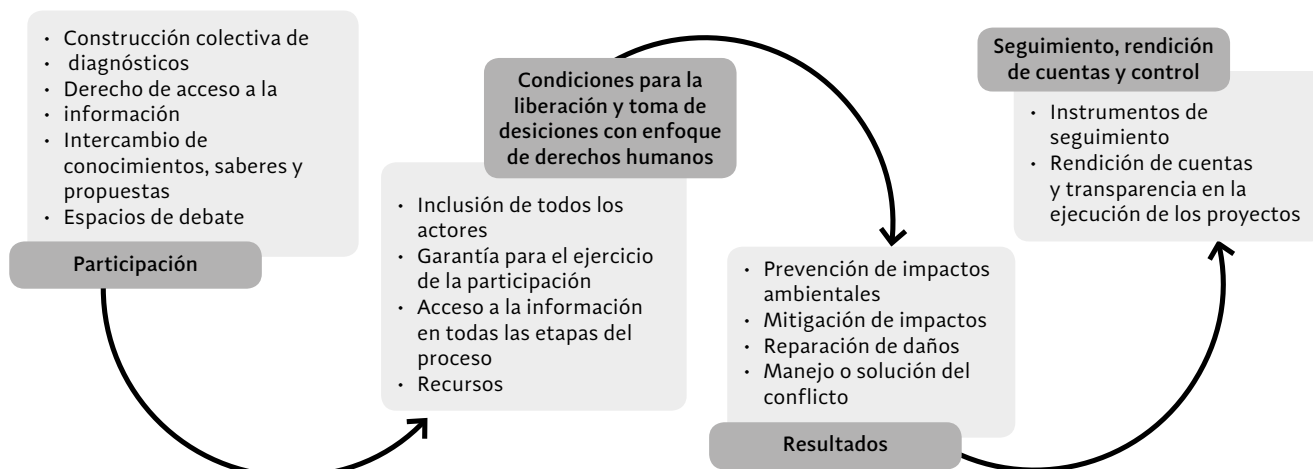
ambientales mediante tácticas de negociación que permitan anular la reacción social de los actores del conflicto frente a intereses particulares (Acselrad, Das Neves y Muñoz 2010).

Cabe resaltar que el instrumento de la AIA con enfoque de derechos humanos se aparta de estas corrientes teóricas de la resolución negociada de conflictos, en varios sentidos. En primer lugar, la finalidad del instrumento no es neutralizar la acción social de los actores del conflicto para imponer una visión determinada; por el contrario, se busca promover la construcción conjunta de alternativas con la participación efectiva de los actores como base. Además, la finalidad de la implementación de una Agenda Interinstitucional Ambiental es, precisamente, la realización y garantía de los derechos humanos involucrados, y no la imposición de intereses particulares mediante acuerdos. Tampoco se parte del postulado de que los actores sociales son incapaces de tomar decisiones por sí mismos; por el contrario, la finalidad es empoderar a los miembros de la comunidad para la gestión ambiental integral de su territorio, mediante la coordinación y articulación de esfuerzos de los actores institucionales competentes.

Al examinar en el gráfico 1 los elementos de las AIA, se podrá entender más claramente el concepto.

Igualmente, la implementación de este instrumento constituye una alternativa para hacer frente a una de las principales debilidades identificadas en materia ambiental por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 (DNP 2011): la debilidad institucional y de gestión por la falta de coordinación de las entidades que forman parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA). Esta falta de coordinación es causada, en parte, por los vacíos y contradicciones existentes en la distribución

Gráfico 1. Elementos para la construcción del concepto de agendas interinstitucionales en materia de conflictos ambientales



Fuente: Güiza y Palacios (2014).

de competencias de las autoridades administrativas. Además, en muchos casos, la asignación de jurisdicción a las autoridades ambientales se corresponde con divisiones político-administrativas, y no con criterios de manejo ambiental, lo cual ha fraccionado la planificación y toma de decisiones con respecto a ecosistemas artificialmente divididos. Así mismo, estas dificultades fueron identificadas en un documento del Banco Mundial que hizo hincapié en que una de las principales falencias del SINA eran los conflictos interinstitucionales entre Corporaciones Regionales y Autoridades Urbanas (Blackman *et al.* 2004).

Por lo tanto, es importante tener en cuenta el concepto *cooperación administrativa*, que constituye uno de los aspectos centrales y diferenciadores de las AIA como instrumentos para la aproximación a conflictos ambientales y su solución. Este concepto implica la coordinación de actores y la relación de diversas instituciones, y utiliza propuestas de trabajo o intervención conjunta que se dirijan a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos; entonces, la interinstitucionalidad es “una alternativa de gestión relacional e interconectada de agentes interrelacionados, frente a modelos auto-centrados e individuales” (Duque 2011, 1).

Dados los desafíos que enfrentan las administraciones públicas modernas, la falta de articulación en las actuaciones de las autoridades administrativas es un problema acuciante que requiere nuevos conceptos como el de la *interinstitucionalidad*, que, a pesar de no estar consagrado legalmente, constituye un elemento indispensable para realizar una gestión ambiental cooperativa. El éxito de las políticas públicas a nivel local, así como la capacidad de la administración para satisfacer las necesidades de los actores, dependen de la interacción de actores sociales y actores institucionales. Esta interacción contribuye a mejorar las estructuras de gobernabilidad y reforzar la percepción de legitimidad de las administraciones municipales (Cabrero 1996). Entonces, para superar los retos que tiene la administración en materia ambiental, es insuficiente el esfuerzo aislado de un solo actor, pues se requieren procesos de diálogo e interacción entre los diferentes actores involucrados que permitan la construcción conjunta de soluciones (Rodrigo y Arenas 2013).

La doctrina nacional también se ha pronunciado en este sentido proponiendo la conceptualización de un nuevo modelo de administración: la gobernanza. Este nuevo punto de partida requiere un gran liderazgo por parte de la administración pública, a partir de propuestas de cambio, que pueden ser “internas (servidores públicos, sistemas de información, presupuesto por objetivos y programas) y externas (participación pública y mecanismos de concertación y coordinación con otras administraciones y con los agentes sociales)” (Restrepo

et al. 2010, 88). El objetivo es ofrecer una administración que se oriente a las necesidades del ciudadano e incorpore a la sociedad civil para mejorar la prestación de servicios y la ejecución de políticas públicas.

Entonces, las AIA, como procesos de participación, están orientadas a la generación de acuerdos que buscan la materialización de derechos humanos mediante la prevención, mitigación y transformación de conflictos ambientales. La construcción de una AIA debe tener en cuenta las competencias y capacidades de cada uno de los actores desde un enfoque diferencial, y la necesidad de establecer compromisos, recursos y estrategias de seguimiento.

Para poder llegar a una propuesta final sobre las etapas que conformarían la construcción de una AIA, a continuación se expone el análisis del caso de la vereda El Romeral, a través del cual se pueden reflejar las prácticas de construcción de AIA para solucionar conflictos ambientales. Posteriormente, se agrupará un conjunto de recomendaciones y una definición de las etapas que —desde nuestra propuesta conceptual— se deberían seguir para la construcción, ejecución y evaluación de una AIA.

La problemática de la vereda El Romeral, en el municipio de Soacha

La vereda El Romeral se encuentra ubicada en el extremo del páramo de Sumapaz que colinda con los municipios de Soacha y Sibaté, en un rango altitudinal entre 3.000 y 3.800 metros sobre el nivel del mar; tiene un área con un régimen bimodal de lluvias, con dos picos en abril y octubre (CAR 2008); cuenta con tres quebradas principales que surten de agua a la comunidad —Honda, Las Mirlas y Aguas Claras— y tiene un área total de 2.941 ha (Ideam 2014).

Esta vereda cuenta con características de clima y vegetación de páramo, y alberga una zona destinada a la conservación. Cabe resaltar que el páramo es considerado un ecosistema estratégico, ya que desarrolla procesos de regulación hídrica y de captación de CO²; además, sus características únicas lo convierten en un centro de endemismos (Rangel 2000), y, debido a su estructura y composición de especies, es un área vulnerable, y las transformaciones que en él se presenten pueden tardar largos períodos antes de recuperar las condiciones originales; este ecosistema único sólo se encuentra en países como Venezuela, Ecuador, Perú y Colombia, y unas pocas hectáreas en Costa Rica y Panamá, siendo Colombia el que cuenta con la mayor área de páramos en el mundo (Morales *et al.* 2007).

La población de la vereda El Romeral está compuesta por familias campesinas, que en su mayoría no cuentan con un nivel de educación superior; sólo tienen nivel

de escolaridad primaria, y algunos, de secundaria. Esta población ha implementado actividades agropecuarias en esta zona de páramo desde hace más de sesenta años, y los cultivos más representativos son los de papa y fresa. Dichas actividades han sido desarrolladas generación tras generación, que representan una forma de subsistencia vinculada a un significado cultural y de arraigo por la zona y por tales actividades. Además, en la vereda se utiliza la rotación de cultivos y pastizales, por lo que los campesinos utilizan los pastizales para la alimentación de ganado Holstein y Jersey, para la producción de leche.

La unión de todos estos factores genera conflictividad socioambiental, pues la expansión de la frontera agrícola está deteriorando gran parte del bosque altoandino y del ecosistema de páramo, y, por su parte, el uso de diferentes agroquímicos supone vertimientos a los cuerpos de agua que afectan los recursos hídricos. Por lo tanto, frente al peligro de desaparición de este ecosistema y de sus fuentes hídricas, se ha generado no sólo un choque de intereses entre los actores sociales e institucionales, sino una colisión de derechos de los actores involucrados, debido a que el desarrollo de las actividades productivas en esta zona guarda una estrecha relación con la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad asentada en la zona, que no está dispuesta a abandonarla sin una alternativa clara de subsistencia.

Esta situación evidenció la necesidad de implementar estrategias de conservación, en el marco de una AIA que garantice la articulación de todos los actores involucrados con la problemática, a fin de promover el apoyo y seguimiento de proyectos para lograr el desarrollo de la comunidad local de manera amigable con el ecosistema.

Agendas Interinstitucionales Ambientales y participación comunitaria en la vereda El Romeral en el municipio de Soacha, en Cundinamarca

Además de reconstruir de forma académica el concepto de las AIA para la solución de conflictos ambientales, ver su aplicación en un caso concreto aporta otra perspectiva que permite desarrollar la discusión sobre el diseño, la implementación y el éxito (o fracaso) de las mismas. En esta sección se estudiará el proceso de implementación de la AIA en la vereda El Romeral del municipio de Soacha, con el fin de evidenciar los elementos y etapas para la construcción de acuerdos entre varios actores, incluida la comunidad, lo que ha permitido la elaboración de planes de acción participativos encaminados a la resolución o transformación de este conflicto ambiental.

Para la implementación de la AIA en la vereda El Romeral se definieron cinco objetivos principales: i) la identificación de las variables ambientales de la

zona a partir del conocimiento de las comunidades, ii) la promoción de propuestas de la comunidad para la protección, mitigación y conservación de las zonas de páramo, iii) la identificación y el análisis de la incidencia de los actores del conflicto, iv) la definición concertada de una AIA que permita llevar a cabo una estrategia de desarrollo sostenible en la vereda, y v) la generación de insumos que permitan consolidar los compromisos de los actores.

A continuación se exponen los pasos y etapas que se llevaron a cabo, con el fin de establecer los principales elementos que se deben tener en cuenta para la construcción de agendas interinstitucionales ambientales.

Proceso de sensibilización, divulgación y diagnóstico

El primer paso que se debe llevar a cabo es la elaboración de un diagnóstico del conflicto o situación problemática. A partir del diagnóstico, se logra el reconocimiento de los actores principales involucrados en el conflicto, se alcanzan acercamientos a algunos de ellos, se consigue sistematizar posiciones o propuestas de trabajo y se consolidan los primeros participantes del proceso. La comunidad debe participar ampliamente desde esta fase inicial. Esta etapa es fundamental, en el sentido de que pretende generar conciencia en los actores acerca de la importancia de atender los conflictos ambientales, y, de esta manera, lograr la participación de dichos actores en el proceso que se está iniciando y propiciar la generación de lazos de confianza (Güiza y Palacios 2014).

En lo que respecta al caso del estudio, en esta primera fase se inició un proceso de recolección de información ambiental, social y cultural, con el objetivo de consolidar una línea de base que sirviera de soporte para abordar de manera efectiva el conflicto, para lo que se llevó a cabo la identificación de los remanentes de vegetación nativa en la zona, de los conocimientos de la comunidad con respecto a la biodiversidad en esa área y de las costumbres locales con incidencia ambiental. Así mismo, se hizo un diagnóstico acerca de la percepción de la comunidad sobre su incidencia en la degradación del páramo y se identificaron de manera conjunta las problemáticas, sus causas y consecuencias.

Lo anterior se logró a través de cinco talleres participativos desarrollados con la comunidad, y dieciocho entrevistas semiestructuradas hechas a los habitantes de la vereda (Güiza y Palacios 2014). Cabe resaltar que a partir de estos instrumentos se obtuvo información de las actividades socioeconómicas, las características de los predios y la existencia de remanentes o áreas de importancia para la conservación, tales como nacimientos de agua, quebradas, humedales o remanentes de vegetación, y también se logró recabar información acerca de la influencia de las actividades y los hábitos de la comunidad en la degradación del ecosistema.

Uno de los hallazgos más importantes con relación a las costumbres, fue el uso de agroquímicos en los diferentes cultivos, pues los productos usados pertenecen a las categorías toxicológicas más altas (I-II), y la destinación final de los envases de agroquímicos no es la adecuada. Además, se encontró que los sobrantes de agroquímicos y algunos residuos sólidos son vertidos a las fuentes de agua que surten a diferentes familias.

Se logró establecer que lo anterior se debe a que generación tras generación se han transmitido prácticas de inadecuada disposición de residuos. Así mismo, se concluyó que los campesinos de la zona tienen un estrecho vínculo con el trabajo agrícola, no sólo con el fin de garantizar su subsistencia económica sino también por razones de identidad y tradición, por lo que, aun cuando en ocasiones son conscientes del impacto de sus actividades sobre el ecosistema, requieren el apoyo técnico y económico de las instituciones para realizar una labor sostenible y responsable con el ambiente.

Igualmente, se llevaron a cabo reuniones con la comunidad en las que se dialogó acerca de las generalidades del páramo, la importancia del mismo como ecosistema productor de agua y las generalidades de las prácticas agrícolas sostenibles, y de la manera cómo éstas podían o no afectar el ecosistema.

Definición de actores del conflicto

En esta etapa, los actores involucrados desde la sensibilización y la divulgación pueden construir un cuadro en el que se identifican los actores explícitos e implícitos del conflicto. De igual manera, resulta fundamental que se mencionen los actores que deberían estar en la construcción de la AIA, aunque no parezcan evidentes. Ésta es una de las etapas en las que la comunidad debe ejercer su participación de la manera más precisa, y es importante que ellos identifiquen la mayor cantidad de actores posibles, si no todos (Güiza y Palacios 2014).

Para la identificación y definición de los actores del conflicto en el caso de la vereda El Romeral, se desarrollaron dos talleres participativos, uno con la comunidad y otro con funcionarios de la Alcaldía Municipal de Soacha y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca Provincial Soacha. En estos talleres se elaboró un mapa de identificación de actores, resaltando sus potenciales aportes y el interés que podrían tener en el conflicto. De igual manera, de las dieciocho entrevistas semiestructuradas hechas a los pobladores se tomó información relevante para la identificación de la mayor cantidad posible de actores.

Con los actores identificados a través de los diferentes instrumentos, se realizó una matriz que incluyó el interés o función de cada actor, las relaciones predominantes entre los actores, el nivel de poder, la posición

respecto a una AIA y las relaciones sociales de éstos. Finalmente, es importante mencionar que a partir de la lista de actores obtenida se construyó una red de actores, en la que se eligieron los que se encontraban en una posición central con respecto al conflicto, y que desde su participación como nodo permitirían abordar estratégicamente el conflicto.

La importancia de la plena identificación de los actores reside en dos factores. En primer lugar, brindar espacios que garanticen una participación activa y real, en los cuales los actores puedan enfocar sus esfuerzos para conseguir la solución o transformación de un conflicto ambiental. En segundo lugar, la comunidad va a ver una correlación entre la complejidad del conflicto tal y como la vive en su cotidianidad, y la participación de la mayoría de los actores involucrados, con lo cual tendrá más posibilidades de evidenciar responsabilidades o de tener una idea más clara del tipo de relaciones que se entrelazan en el conflicto.

Si bien se podría pensar que a mayor número de actores más dificultad para proponer una solución, un manejo adecuado de la participación y la posición de todos los actores de un conflicto permite tener más control sobre la efectividad, la asertividad y la perdurabilidad de las soluciones planteadas durante la AIA.

Aunque la participación de la comunidad es la base de este instrumento, no se puede dejar de lado que resulta indispensable involucrar el conocimiento técnico y la experticia de algunos actores, para implementar una AIA que aborde de manera integral el conflicto. La intención no es someter a los sujetos sociales a los procesos cognitivos de otros actores del conflicto, ni dar un rol central a un actor experto, sino, por el contrario, elaborar un plan de trabajo conjunto, informado y participativo, de acuerdo con los aportes y capacidades de cada actor.

Construcción participativa del borrador de la AIA

Luego de identificar todos los actores, se procede a discutir las problemáticas y a profundizar en ellas, con el fin de definir las soluciones que debería aportar cada uno de los actores para finalizar el conflicto. Esta etapa finaliza sólo cuando todos los representantes de los actores se ponen de acuerdo respecto a los puntos específicos que debería tener la AIA, y así, se produce el primer borrador participativo de la misma, que pasará a validación a través de la siguiente etapa (Güiza y Palacios 2014).

Uno de los mayores hallazgos obtenidos a partir del modelo de Investigación Acción Participativa (IAP), fue que la comunidad identificara el problema y propusiera posibles soluciones. Para esto fueron fundamentales los primeros talleres realizados con la comunidad, ya que a partir de allí se logró identificar los siguientes

temas clave del conflicto, entre ellos: la recolección de basuras, los cultivos en un área protegida, la conservación del agua, la comercialización de los productos agrícolas, la falta de cohesión interinstitucional, la carencia de políticas públicas claras y la ausencia de propuestas alternas de subsistencia.

A partir de esta información, se logró posteriormente discutir e identificar las posibles causas del conflicto. En esta discusión se plantearon las siguientes causas: el desconocimiento de la problemática, la importancia del cuidado del ambiente, la falta de acercamiento de las instituciones, la degradación del ecosistema y la falta de integración de la comunidad. Así mismo, se identificaron las posibles soluciones a partir de un escenario de alternativas; es importante mencionar que en este taller la comunidad planteó un proyecto piloto de papa orgánica, con el fin de hacer ambientalmente sostenible la actividad.

De esta manera, se llegó a la construcción participativa de una primera versión de una AIA, la cual se realizó a partir de un acta de acuerdos llevada a cabo con la comunidad, en la que además participaría cada uno de los actores identificados previamente. Estos acuerdos iniciales incluyeron el desarrollo de actividades de mitigación de los impactos negativos de la explotación de los recursos naturales en el páramo por parte de la comunidad, que, además, posteriormente serían apoyadas por las diferentes instituciones involucradas, quienes manifestaron acciones y compromisos para aportar a la solución del conflicto, entre ellos: la formación de técnicos ambientales con el SENA, la capacitación para el uso adecuado de agroquímicos y recolección de empaques, la articulación con el PRAE de la escuela Eugenio Díaz Castro, y los posibles acuerdos con las fincas infractoras mediante la aplicación de los cursos.

A partir de esta etapa, la construcción de las AIA adquiere un grado mayor de complejidad, ya que el proceso dependería en gran medida de que la sensibilización, la divulgación, el reconocimiento de las problemáticas y la reunión de los actores se hayan realizado de manera efectiva.

Presentación de la propuesta de la AIA y debate

Una vez construido el borrador, éste debe ser presentado y debatido entre un conjunto mayor de personas que hagan parte de las instituciones involucradas y de la comunidad. A través de esta etapa se hacen comentarios, se realizan las correcciones pertinentes, se afinan los puntos que sea necesario definir y, por último, se valida la agenda. Cuando se finaliza esta etapa, se cruza un punto de no retorno en el que se supone que todas las observaciones y propuestas para la AIA se han dicho, y todos los involucrados e interesados en el conflicto y su resolución han

sentado sus opiniones y están de acuerdo en que el proceso continúe tal y como se ha planteado (Güiza y Palacios 2014).

En el caso de El Romeral, las propuestas de la AIA fueron sometidas a un proceso de debate profundo por parte de los actores, con el fin de validar la totalidad de la agenda y fortalecer los lazos de confianza y compromiso construidos a través de la misma. En esta fase de la agenda, la posición de la comunidad estuvo a favor de la colaboración y el compromiso, siempre y cuando se les acompañara en el proceso. En respuesta a esta posición, las instituciones mostraron soporte y compromiso con los acuerdos. No obstante, un tema álgido fue el de la producción agrícola, el cual se abordó desde los acuerdos educativos con cada propietario de las fincas, quienes además seguirán trabajando de la mano con las diferentes instituciones.

Teniendo en cuenta que la integración y participación directa de los actores son un principio de la AIA, es indispensable poner en discusión el primer borrador de la agenda con el mayor número posible de interesados, de manera que las propuestas sean validadas, refutadas o reconstituidas, lo que brindará mayor consistencia a la agenda y fidelidad a los intereses de la colectividad.

Definición de recursos para apoyar la agenda

Luego de definir claramente las propuestas de los actores, es menester proceder a la asignación de recursos. Primero, se deben precisar las fuentes de los recursos, es decir, qué entidades, instituciones o personas van a colaborar con los insumos necesarios para dar cumplimiento a la agenda. Segundo, se debe detallar qué cantidad de recursos se destinan a qué actividades específicas (Güiza y Palacios 2014). Esta etapa hace más complejo el panorama de la construcción de las AIA, en dos sentidos. Primero, su éxito depende en gran medida de que las etapas anteriores se hayan desarrollado apropiadamente y que se hayan finalizado del todo, para poder seguir adelante. Segundo, en algunos casos la asignación de recursos se enfrenta a dos retos: i) que los recursos no se destinen a responder a la totalidad de las etapas presupuestas para la construcción de una AIA, sino que se designen recursos específicos para llevar a cabo una acción específica, y ii) es posible que no se destinen los recursos, y esto sucede usualmente en las AIA que se quedan “estancadas” en los períodos de transición de gobiernos.

Por esto, es de vital importancia que en la identificación de actores quede claro (y si es posible, pactado desde un principio) el compromiso de los actores de asegurar el desarrollo material de las AIA. Esta etapa puede desarrollarse, si es necesario, una vez se tengan concretados los actores. Por esta razón, el orden en el que se exponen estas fases no debe ser entendido como una camisa de fuerza.

Suscripción de acuerdos con responsabilidad de los actores

Cuando los actores están de acuerdo con las propuestas registradas en la agenda y se conocen con claridad los recursos asignados al cumplimiento de cada actividad, los actores deben establecer responsabilidades y definir, de forma precisa y por escrito, los acuerdos que van a asumir para el cumplimiento de la agenda y la solución de las problemáticas. Todos los actores, sin excepción, deberán suscribir acuerdos para el cumplimiento de la agenda (Güiza y Palacios 2014).

En el caso de este estudio, la comunidad de la vereda suscribió un acta mediante la cual los firmantes declararon que reconocían la importancia del páramo, por lo que se comprometían a no aumentar la frontera agropecuaria y a adoptar prácticas de agricultura sostenible, tales como labranza mínima, disposición adecuada de envases de agroquímicos y disminución de la cantidad y toxicidad de los agroquímicos utilizados, con la debida asistencia técnica. Igualmente, la comunidad se comprometió a conservar los remanentes de vegetación nativa de páramo, respetar y proteger los cuerpos de agua, mantener una activa participación comunitaria y cumplir los acuerdos comunitarios (CAR 2014a).

De igual manera, las alcaldías de Soacha y Sibaté, la CAR y la escuela Eugenio Díaz Castro adquirieron compromisos, tales como la capacitación de la comunidad en buenas prácticas agrícolas, el desarrollo de actividades de reforestación, la recolección de envases de agroquímicos, un análisis de suelos, la construcción de cercas, la revisión de los expedientes sancionatorios y permisivos de la vereda, la financiación de proyectos de emprendimiento empresarial y la implementación de proyectos ambientales educativos. Además, la administración municipal de Soacha gestionará la exclusión de impuestos prediales de las áreas afectadas por la conservación, en el marco de la propuesta de desarrollo sostenible de la comunidad, y junto con la CAR realizará un diagnóstico de los predios de la vereda que podrían incluirse en un eventual esquema de pago por servicios ambientales, o que puedan ser adquiridos por el municipio para el mismo fin; además, se gestionará la dotación de una biblioteca especializada de páramo como un apoyo a la escuela en los diversos proyectos relacionados con este ecosistema.

Esta etapa, que es la confirmación y la puesta en marcha de las actividades declaradas en las etapas anteriores, representa la “prueba de fuego” de toda AIA. Mientras que las otras etapas pueden resultar exitosas o estancarse por vía de terceros, el éxito de esta etapa depende sola y únicamente de cada actor. Allí se testean el compromiso, por un lado, y el grado de participación de los actores, por el otro. Así mismo, como en la etapa anterior, la suscripción de acuerdos se puede desarrollar antes de la asignación de recursos, lo cual le da un matiz interesante al orden en el que se pueden dar

las etapas. Si bien es importante que todas las etapas se desarrollen en su totalidad para que las AIA funcionen, el orden en el que se despliegan puede variar.

Seguimiento a la AIA

Es importante desde el principio tener claridad acerca de los mecanismos y las fechas en las que se hará la supervisión del cumplimiento de acuerdos y responsabilidades, y del manejo de los recursos, de acuerdo con lo pactado en la AIA. Todos los actores tienen la tarea de seguir las actividades de los otros participantes, así como el deber de cumplir con su parte, según lo acordado. Al mismo tiempo, se elegirán los momentos adecuados para hacer evaluaciones parciales del avance en la solución del conflicto socioambiental, y deberán quedar registros por escrito. Igualmente, se debe informar constantemente al grueso de la comunidad y a los demás involucrados sobre el desarrollo de las actividades. Esta etapa se puede iniciar desde el mismo momento en el que los actores asuman responsabilidades o inicien sus actividades, para dar cumplimiento a los acuerdos suscritos en la agenda.

Hasta el momento, en cumplimiento de los acuerdos construidos en la vereda El Romeral, la Alcaldía de Sibaté realizó una actividad de reforestación de un predio de reserva hídrica, en donde se sembraron 1.550 árboles nativos; organizó un cronograma de recolección de envases de agroquímicos y programó charlas de asesoría técnica complementaria. La Alcaldía de Soacha ha visitado más de doce fincas en la vereda y ha dado asesoría técnica y un diagnóstico de las áreas con prioridad para la siembra de árboles; entregó 650 árboles y otorgó dieciocho cupos para capacitaciones en buenas prácticas agrícolas; también realizó talleres de manejo de envases de agroquímicos y de análisis de suelos. Finalmente, la CAR, a través de su Oficina Provincial de Soacha (OPSOA), ha facilitado la información relacionada con los expedientes en los que se llevan procesos sancionatorios y permisivos en la vereda; cada uno de éstos se está actualizando, y se está realizando la gestión de recursos para la implementación de un proyecto de investigación en Flora y Fauna en la vereda. Recientemente, se vinculó al proyecto la escuela Eugenio Díaz Castro, con la cual se concertó un proyecto educativo ambiental. Para llevar a cabo el seguimiento y verificación del cumplimiento de todos los acuerdos que se han construido, se designó a la CAR y a los gestores ambientales de Soacha como veedores de la agenda.

En este orden de ideas —teniendo en cuenta que los conflictos ambientales surgen a partir de la alteración o degradación de un ecosistema por la intervención humana, la oposición social a estos impactos, la confrontación entre diferentes percepciones, valores o perspectivas sobre el ambiente, y la tensión entre derechos e intereses—, es indispensable hacer un estudio particular de cada conflicto, con el fin de identi-

ficar sus características ambientales, sociales y culturales, y las percepciones, los derechos e intereses que están en juego. De esta manera, es posible obtener una perspectiva acerca de la composición del conflicto, sus actores y las relaciones que se tejen en torno a éste. Si la finalidad es la resolución del conflicto, la construcción de acuerdos entre los actores involucrados constituye una vía eficaz y duradera, y en este caso, las AIA se convierten en instrumentos idóneos para conseguir este cometido, ya que permiten la interacción entre los diversos actores, el intercambio de conocimiento y experiencia, la construcción conjunta de soluciones, y promueven la cooperación administrativa interinstitucional. Para la óptima implementación de este instrumento, se recomienda agotar las etapas enunciadas para el caso de la vereda El Romeral, teniendo en cuenta, por un lado, la importancia de promover la construcción de fuertes lazos de confianza entre los actores involucrados y garantizar la efectiva participación ciudadana, y por otro lado, la utilidad de un neutral tercero interviniente que facilite la construcción de canales de comunicación e interacción entre los actores en conflicto.

Conclusiones

Los conflictos ambientales constituyen una gran oportunidad como escenario para generar cambios en la concepción acerca del ambiente y en la forma de relacionarse con él, pues el surgimiento de dichos conflictos visibiliza las problemáticas en su verdadera dimensión y complejidad, de manera que hace perceptible la necesidad y pertinencia de su resolución.

La propuesta de AIA, como una metodología para abordar los conflictos ambientales, aporta elementos valiosos para la resolución de dichos conflictos, a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana y la cooperación interinstitucional, en la medida que la construcción y ejecución conjuntas de estrategias y acuerdos contribuyen a la generación de soluciones de fondo.

Esta propuesta metodológica incluye el desarrollo de siete fases o etapas enfocadas en la construcción conjunta de una AIA: 1) Sensibilización, divulgación y diagnóstico del conflicto; 2) Definición de actores; 3) Construcción participativa del borrador de acuerdos y compromisos; 4) Presentación y debate de las propuestas con los diferentes actores; 5) Definición de recursos para apoyar la agenda; 6) Suscripción de acuerdos con responsabilidad de los actores y 7) Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la agenda interinstitucional. Estas etapas se proponen con la finalidad de consolidar desde el inicio fuertes lazos de confianza y diálogo entre los actores involucrados en el conflicto, para de esta manera hacer posible la ejecución de una acción conjunta y participativa en la que los actores se apropien de sus deberes y derechos en materia ambiental, mediante el cumplimiento de acuerdos.

La figura de las AIA es un concepto en construcción permanente, que debe mejorarse y fortalecerse mediante la investigación y el trabajo directo de los actores. Sólo un análisis y seguimiento cuidadosos de estas prácticas revelan sus retos y posibilidades, su directa interrelación con la participación ciudadana y la necesidad de involucrar desde el comienzo un enfoque de derechos humanos.

A partir de esta información, se logró posteriormente discutir e identificar las posibles causas del conflicto. En esta discusión se plantearon las siguientes causas: el desconocimiento de la problemática, la importancia del cuidado del ambiente, la falta de acercamiento de las instituciones, la degradación del ecosistema y la falta de integración de la comunidad. Así mismo, se identificaron las posibles soluciones, a partir de un escenario de alternativas; es importante mencionar que en este taller, la comunidad planteó un proyecto piloto de papa orgánica, con el fin de hacer ambientalmente sostenible la actividad.

De esta manera, se llegó a la construcción participativa de una primera versión de una AIA. La cual se realizó a partir de un acta de acuerdos llevada a cabo con la comunidad, en la que además previamente participaría cada uno de los actores identificados. Estos acuerdos iniciales incluyeron el desarrollo de actividades de mitigación de los impactos negativos de la explotación de los recursos naturales en el páramo por parte de la comunidad. Acuerdos que además posteriormente serían apoyados por las diferentes instituciones involucradas, quienes manifestaron acciones y compromisos para aportar a la solución del conflicto, entre ellos: la formación de técnicos ambientales con el SENA, la capacitación para el uso adecuado de agroquímicos y recolección de empaques, la articulación con el PRAE de la escuela Eugenio Díaz Castro, y los posibles acuerdos con las fincas infractoras mediante la aplicación de los cursos.

Referencias

1. Acselrad, Henri, Gustavo Das Neves y Edwin Muñoz. 2010. Inserción económica internacional y "resolución negociada" de conflictos ambientales en América Latina. *EURE* 36, n° 107: 27-47. < <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000100002>>.
2. Arana, Marco. 2002. "Resolución de Conflictos Medioambientales en la Microcuenca del Río Porcón, Cajamarca 1993-2002". Disertación de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú.
3. Balvín, Doris. 2005. *La negociación en los conflictos socioambientales*. Moquegua: Escuela de Líderes para la Gestión Ambiental Minera.
4. Blackman, Allen, Sandra Hoffman, Richard Morgenstern y Elizabeth Topping. 2004. *Assessment of Colombia's National Environmental System (SINA)*. Washington: World Bank.
5. Bob, Urmilla y Salomé Bronkhorst. 2010. *Environmental Conflicts: Key Issues and Management*

- Implications. *African Journal on Conflict Resolution* 10, n° 2: 9-30.
6. Cabrero, Enrique. 1996. Capacidades innovadoras de municipios mexicanos. *Revista Mexicana de Sociología* 58, n° 3: 73-97.
 7. Camerer, Colin, Samuel Issacharoff, George Loewenstein, Ted O'Donoghue y Matthew Rabin. 2003. Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for "Asymmetric Paternalism". *University of Pennsylvania Law Review* 151: 101-144.
 8. Carpio, Catalina y Sebastián Meneses. 2006. *Guía para el manejo de conflictos especialmente socio-ambientales*. Quito: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental.
 9. Centro Documentazione Conflitti Ambientali (CDCA). 2010. *Conflitti ambientali*. Roma: Edizione Ambiente.
 10. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). 2008. *Reglamentación de corrientes de aguas superficiales, Quebrada Aguas Claras*. Bogotá: Oficina Provincial de Soacha.
 11. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). 2014a. *Caso de estudio: Páramo de Romeral*. <<http://www.observatorioambientalcar.co/caso-de-estudio.php>>.
 12. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). 2014b. *Observatorio de agendas interinstitucionales y conflictos ambientales con enfoque en derechos humanos en territorio CAR*. <<http://www.observatorioambientalcar.co/>>.
 13. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2011. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: Imprenta Nacional.
 14. Duque, Javier. 2011. El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión. *Revista Uni/Pluriversidad*. 11, n° 3. <<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/viewFile/12432/11261>>.
 15. Folchi, Mauricio. 2001. Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. *Revista Ecología Política* 22: 79-100.
 16. Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (Funpadem) y Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas (UIFC). 2002. *Modelo para la estimación del conflicto ambiental transfronterizo en las cuencas internacionales de Centroamérica*. San José de Costa Rica: Funpadem.
 17. Gudynas, Eduardo. 2007. Conflictos ambientales en zonas de frontera y gestión ambiental en América del Sur. *Revista Gestión Ambiental* 13 n° 1: 1-19.
 18. Güiza, Leonardo y María Teresa Palacios. 2014. *Construcción de agendas interinstitucionales ambientales: una mirada desde los derechos humanos*. Bogotá: Universidad del Rosario.
 19. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam). 2014. *Geovisor del Ideam*. <<http://geoapps.ideam.gov.co:8080/geovisor/index.jsf?txtSearch=romeral+>>>.
 20. Libiszewski, Stephan y Volker Böge. 1992. *What Is an Environmental Conflict?* Bern: Zürich: Center for Security Studies and Conflict Research. Ginebra: Swiss Federal Institute of Technology.
 21. Mejía, Milena. 2011. "Análisis de los costos cuantificables y no cuantificables del conflicto ambiental regional". Disertación de Maestría, Universidad Nacional de Colombia. <<http://www.bdigital.unal.edu.co/5474/#sthash.QohTC09f.dpuf>> Medellín: Maestría thesis>.
 22. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2004. *Guía para la formulación de la Agenda Ambiental Municipal*. Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), Universidad Nacional de Colombia. <<http://www.cortolima.gov.co/SIGAM/home/AAM.pdf>>.
 23. Morales, Mónica, Javier Otero, Thomas van der Hammen, Andrea Torres, Camilo Cadena, Carlos Pedraza, Nelly Rodríguez, Carol Franco, Juan Carlos Betancourth, Édgar Olaya, Ernesto Posada y Luciano Cárdenas. 2007. *Atlas de páramos de Colombia*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
 24. Muñoz, Lina. 2012. Panorama de conflictos ambientales en las diferentes regiones naturales del país: un análisis desde la participación ciudadana. En *Conflictos ambientales en Colombia: retos y perspectivas desde el enfoque de DDHH y la participación ciudadana*, eds. Beatriz Londoño Toro, Leonardo Güiza Suárez y Lina Marcela Muñoz Ávila. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 11-18.
 25. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA). 1998. *Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales*. Santiago de Chile. <<http://olca.cl/articulo/nota.php?id=2333>>.
 26. Orellana, René. 1999. Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y manejo de conflictos socioambientales. En *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*, ed. Pablo Ortiz. Quito: Ediciones UPS, 89-209.
 27. Orman, Mariana. 2003. "Conflictos ambientales y participación". Disertación de maestría, Universidad Autónoma de Barcelona, España. <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/orman_marina.pdf>.
 28. Ortiz, Pablo. 1999a. Apuntes teórico-conceptuales para el diseño de una propuesta metodológica de manejo de conflictos socio-ambientales a través de la forestería comunitaria. En *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*, ed. Pablo Ortiz. Quito: Quito: Ediciones UPS - Abya-Yala - Programa FTTP/FAO - Comunidec, 7-35.
 29. Ortiz, Pablo. 1999b. *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*. Quito: Ediciones UPS - Abya-Yala - Programa FTTP/FAO - Comunidec.
 30. Pérez, José. 1993. La sociología y los sociólogos frente a los problemas medioambientales. *Ábaco Revista de Cultura y Ciencias Sociales* 2: 49-54.
 31. Rangel, Jorge. 2000. La región de vida paramuna de Colombia. En *Colombia Diversidad Biótica III*, ed. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 85-125.

32. Restrepo, Manuel, Lina Escobar, Javier Rincón y José Rodríguez. 2010. *Globalización del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
33. Rodrigo, Pablo y Daniel Arenas. 2014. La nueva gobernanza política y las colaboraciones intersectoriales para el desarrollo sostenible. *Revista Innovar* 24, n° 53: 197-210.
34. Serrano, Josep. 2011. Sociedad y medio ambiente: cosmovisiones, límites y conflictos. *Boletín ECOS* 15. <https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Conflictos_socioecologicos/Especial-WEB/sociedad_medio%20ambiente_conflictos_P.%20LOBERA.pdf>.
35. Ulloa, Astrid. 2011. Concepciones de la naturaleza en la antropología actual. En *Cultura y Naturaleza*, ed. Leonardo Montenegro. Bogotá: Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis, 213-233.
36. Valencia, Javier. 2007. Conflictos ambientales: praxis, participación, resistencias ciudadanas y pensamiento ambiental. *Revista Luna Azul*: 35-41.
37. Walter, Mariana. 2009. Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones. *CIP-ECOSOCIAL – Boletín ECOS* 6: 2-9.