
María del Pilar García Pachón / Editora

INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL

Herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible
y la democracia ambiental”



MARÍA DEL PILAR
GARCÍA PACHÓN
(EDITORA)

INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL

HERRAMIENTAS PARA ALCANZAR EL DESARROLLO
SOSTENIBLE Y LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Información, participación y justicia ambiental herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible y la democracia ambiental / Luis Felipe Guzmán Jiménez [y otros] ; María del Pilar García Pachón (editora). -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.

729 páginas : gráficos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 9789587904666

1. Acuerdo de Escazú – Colombia 2. Protección del medio ambiente – Colombia 3. Desarrollo sostenible – Colombia 4. Acceso a la información – Aspectos ambientales – Colombia 5. Acceso a la información – Aspectos ambientales – Colombia 6. Derecho internacional ambiental – Colombia I. García Pachón, María del Pilar, editora II. Universidad Externado de Colombia III. Título

333.7 SCDDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP.

Octubre de 2020

ISBN 978-958-790-466-6

© 2020, MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (EDITORIA)

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57-1) 342 02 88

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Composición: Karina Betancur Olmos

Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

JAVIER ALFREDO MOLINA ROA*

*Democracia deliberativa y participación ambiental
en Colombia. Posibilidades y desafíos*

SUMARIO

Introducción. I. Democracia deliberativa, un esbozo. II. Democracia deliberativa ambiental, un ideal para la participación en asuntos ambientales. III. Participación ambiental en Colombia. La difícil transición hacia la democracia deliberativa. IV. Contradicciones y retos de la democracia deliberativa ambiental en Colombia. Conclusiones. Bibliografía

RESUMEN

En el presente documento se analiza inicialmente el concepto de *democracia deliberativa* y sus principales elementos, como una de las nuevas tendencias en materia de ampliación de las posibilidades de participación activa de los ciudadanos en el debate y toma de decisiones en los asuntos públicos. En la segunda parte del texto se describe la democracia deliberativa ambiental y su avance teórico, como alternativa para la gestión colectiva e informada de los asuntos ambientales. En la última parte de la investigación se analizan las posibilidades de implementación de la democracia deliberativa en Colombia en el marco de la Constitución de 1991, las normas que regulan la institucionalidad ambiental y los mecanismos de participación ciudadana en asuntos ambientales, así como los principales desafíos que enfrenta este enfoque.

Palabras clave: Democracia, ambiente, políticas, participación, legitimidad, deliberación.

ABSTRACT

This paper discusses the concept of *deliberative democracy* and its main elements, as one of the new trends in broadening the possibilities for active participation of citizens in debate and decision-making on public affairs. The second part describes environmental deliberative democracy and its theoretical advancement, as an alternative to collective and informed management of environmental issues.

* Abogado. Magíster en Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Externado de Colombia. Miembro del Grupo de Investigación de Derecho del Medio Ambiente de la misma universidad. Contacto: javierm1272@yahoo.es.

The last part of the research analyses the possibilities for the implementation of deliberative democracy in Colombia within the framework of the 1991 Constitution and the rules that governs environmental institutionality and citizen participation mechanisms and the main challenges that faces this approach.

Keywords: Democracy, environment, policies, participation, legitimacy, deliberation.

La participación en materia ambiental se ha vuelto un tema de gran relevancia en los últimos tiempos en Colombia. A pesar de la grave situación que deja en el país el covid-19, la dramática reducción de la interacción social, la desestabilización del orden económico y sanitario y los retrasos en la iniciación y desarrollo de proyectos, así como la ralentización de la labor de las autoridades ambientales, la agenda ambiental institucional ha tenido que hacer frente nuevamente a uno de sus grandes desafíos, la aplicación efectiva del principio consagrado en el artículo 79 de nuestra Constitución.

Las recientes decisiones de los jueces en relación con procesos participativos que soportan decisiones sobre licenciamiento ambiental y ecosistemas estratégicos (delimitación de páramos), el debate sobre las audiencias públicas ambientales virtuales, el renovado enfoque participativo que pregona la Administración sobre las bases del Acuerdo de Escazú, el amplio desencuentro entre las “razones de Estado” que motivan el cumplimiento del requisito de la participación ambiental para la ejecución de proyectos y políticas públicas de carácter estratégico y la posición cada vez más comprometida y sólida técnica y jurídicamente de comunidades y otros grupos de interés, conlleva necesariamente a un análisis de la efectividad de este principio-derecho, en el marco de los fines del Estado democrático que pregona el orden constitucional del 91. En este caso parece pertinente preguntarse si en Colombia ya ha sido allanado el camino para la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos ambientales que cumpla con los postulados de una democracia deliberativa, la cual se reconoce en el acceso pleno a la información ambiental sin ningún tipo de discriminación, la disponibilidad de canales de comunicación e interacción entre los intervinientes, la difusión de conocimiento entre amplios sectores de la población, la creación de escenarios de encuentro, debate y deliberación y sobre todo la existencia de procedimientos claros que permitan acceder al esquema dialógico-participativo enfocado hacia la toma de decisiones verdaderamente efectivas para la protección del medio ambiente y la naturaleza.

En el presente escrito se pretende hacer un aporte a este debate, a través de la descripción de elementos conceptuales propios de la democracia deliberativa, su evolución sobre la base de la teoría discursiva surgida a finales del siglo xx, su relevancia en el marco de los postulados de la democracia ambiental y sus variantes, propuestas por el pensamiento político verde, así como tratar de identificar las manifestaciones de este enfoque en la normatividad ambiental colombiana, que permitan vislumbrar un camino para el desarrollo práctico de procesos discursivos ambientales, sin desconocer los desafíos que enfrenta

un ejercicio de este tipo en Colombia en tiempos del postconflicto y la meta-democracia virtual.

I. DEMOCRACIA DELIBERATIVA, UN ESBOZO

La democracia deliberativa, concepto surgido a principios de los años ochenta del siglo pasado bajo la égida de pensadores como Habermas, Elster, Rawls, Cohen (Olivares, 2014) y una de las corrientes de mayor influencia en el pensamiento político moderno (Somin, 2010), puede ser descrita como aquel proceso político que implica que los ciudadanos participen activamente en las decisiones sobre los asuntos de interés general y cuenten con un escenario propicio y procedimientos para hacerlo. Esta participación, como expresión eficaz de la democracia, debe ser abierta, transparente, inclusiva y basada en principios claros para el diálogo, la argumentación y la toma de decisiones. Para algunos teóricos, como Nino, la democracia deliberativa se basa en un procedimiento discursivo, poblado de argumentos que busca resolver asuntos morales como el contenido, alcance y jerarquía de los derechos, proceso que debe ser reconocido y aceptado pues su valor yace en la producción de resultados que se presumen valiosos (Nino, 1997). Uno de los desarrollos más interesantes se puede encontrar en los planteamientos del filósofo político John Rawls, quien hace énfasis en la deliberación como una forma de llegar a acuerdos entre intereses divergentes sobre las mejores formas de gobierno de una comunidad plural y las posibilidades de la democracia deliberativa como agente de cambio político (Mejía & León, 2018).

El sustento teórico de la democracia deliberativa se basa en el debate público, que tiene su origen en la antigua Grecia y su concepto de *polis*; se distingue por la presentación y discusión de argumentos y de diversas posiciones por parte de ciudadanos conscientes y bien informados y la toma de decisiones, en lo posible consensuadas, sobre aquellos asuntos públicos que son de relevancia para la mayoría. Para García (2006), la deliberación en marcos de acción democráticos permite el intercambio mutuo de información y la exposición pública de argumentos; logra trascender intereses individuales para considerar asuntos de interés general, crea un sentimiento de solidaridad por los problemas que aquejan a otros sectores de la sociedad, considera tanto intereses mayoritarios como de las minorías y tiene un componente educativo, pues a través de la argumentación, el diálogo y el replanteo de sus propias ideas y motivos la gente puede educarse a sí misma.

Habermas, a lo largo de su obra, ha sido uno de los filósofos que han aportado un sustento teórico fuerte a la democracia deliberativa, primero a través de

su crítica a la racionalidad instrumental basada en un uso político de la ciencia y la técnica, característico de muchas sociedades occidentales modernas, que reducen, controlan y modifican el ámbito de acción de los seres humanos, “colonizando el mundo de la vida” en el marco de un sistema capitalista (Habermas, 1992). Para Habermas, este cierre de posibilidades de emancipación no permite establecer escenarios propicios para una participación pública amplia dirigida hacia la liberación del individuo, lo cual restaría legitimidad a la acción del Estado (Habermas, 1986). La interacción y el acuerdo entre individuos, es decir, la integración social bajo expectativas y cursos de acción comúnmente aceptados, es reemplazada por mecanismos propios del sistema (dinero, poder, medios de comunicación), que como imperativos de reproducción del estado de cosas existente, imponen estilos de vida determinados por una orientación economicista o utilitarista (McCarthy, 1995, p. 473), lo cual no impide que surjan expresiones de rechazo o resistencia de parte de la sociedad civil. Es claro que los movimientos ecológicos están en la mira del germano cuando escribe:

Los nuevos conflictos surgen más bien en ámbitos de reproducción cultural, la integración social y la socialización; se desarrollan en formas de protesta subinstitucionales, y en todo caso extraparlamentarias; y en el déficit subyacente se refleja una cosificación de ámbitos de acción comunicativamente estructurados a los que no se puede hacer frente a través de los medios dinero y poder. Pues no se trata primariamente de compensaciones que el estado social pueda otorgar, sino de la defensa y restauración de formas de vida en peligro o de la implantación de formas de vida reformadas (citado por McCarthy, p. 477).

En una de sus principales obras, *La teoría de la acción comunicativa*, Habermas reflexiona sobre las posibilidades de comunicación y consenso entre los individuos de una sociedad bajo el esquema de la razón práctica propia del sistema de producción capitalista, basado en un enfoque economicista de la naturaleza. En este escenario, el consenso estaría bajo la influencia estratégica generalizada de medios de decisión como el poder económico y el poder político sobre las decisiones de los participantes, eludiendo la posibilidad de acuerdos a través de un ejercicio lingüístico (Habermas, 1992, p. 259). En el contexto habermasiano, frente a la acción estratégica propia de la racionalidad instrumental, dirigida al logro de fines acordes con el funcionamiento del sistema, se encontraría la acción comunicativa o racionalidad comunicativa orientada al consenso racional y la búsqueda de garantías jurídicas (Maceratini, 2019)¹.

1 Según Adela Cortina (2013), el consenso surge de la racionalidad y acción *comunicativa*, entendida como aquella en que los actores no coordinan sus planes de acción calculando su éxito personal, sino a

En este orden de ideas, el proceso discursivo debe contar con individuos llamados a constituirse en interlocutores válidos, cuyos argumentos cuenten con pretensiones de validez en el marco de los temas de interés sometido a discusión y busquen el consenso sobre la mejor vía de acción posible, que tenga en cuenta los intereses públicos puestos en evidencia a través de la argumentación racional, de tal modo que en la interacción comunicativa habermasiana

Debemos ser capaces de dar cuenta de nuestros actos y planteamientos, y reconociendo que nuestro conocimiento es falible y refutable, debemos aceptar que nuestros enunciados pudieran ser cuestionados, modificados, complementados o mejorados por los de nuestros interlocutores. Esto implica tomar en consideración al otro, reconocerlo y respetarlo, reconocer nuestra igualdad con los demás como sujetos de habla en la interacción comunicativa (Vergara, 2005, p. 79).

Esta idea persiste en el texto *Facticidad y validez*, donde Habermas enfatiza en la necesidad de conformar procedimientos democráticos de discusión y decisión que tengan como partícipes a la mayoría de miembros de la sociedad, los cuales conforman la denominada “esfera pública”². La formación de opinión y conciencia política debe estar sujeta a procesos de deliberación, donde se

través de un acuerdo, porque los participantes orientan sus metas en la medida en que pueden conjugar sus planes desde definiciones comunes de la situación. Es un mecanismo para coordinar las actividades teleológicas referidas al mundo, que no se basa en la influencia recíproca y el equilibrio de intereses, sino en el *entendimiento* acerca de las pretensiones de validez. En tal caso y siguiendo a Habermas, la filósofa determina las reglas principales de una situación ideal de habla que permiten el diálogo y debate entre interlocutores válidos o sujetos competentes comunicativamente: “cualquier sujeto capaz de lenguaje y acción puede participar en los discursos”, “cualquiera puede problematizar cualquier afirmación”, “cualquiera puede introducir en el discurso cualquier afirmación”, “cualquiera puede expresar sus posiciones, deseos y necesidades” y “no puede impedirse a ningún hablante hacer valer sus derechos, establecidos en las reglas anteriores, mediante coacción interna o externa al discurso”.

- 2 Dentro de la concepción habermasiana, la esfera pública puede ser definida como el espacio comunicativo constituido a través de la deliberación crítica racional sobre problemas prácticos, la cual lleva a una opinión pública informada y crítica, permite el escrutinio democrático y guía los procesos administrativos de toma de decisiones (DALHBERG, 2014 p. 25). Para Habermas, los criterios inmersos en la deliberación crítica racional incluyen argumentación razonada, recíproca, reflexiva, sincera y libre de coerción. La racionalidad comunicativa se soporta en flujos abiertos de información (publicidad), motivados por el objetivo de alcanzar entendimiento y acuerdo a través de la opinión pública. En todo caso lo “público” hace referencia al modo más que al contenido, lugar o medio de comunicación. Así la esfera pública puede estar en coexistencia, por ejemplo, con el encuentro cara a cara o la argumentación tecnológicamente mediada entre individuos dentro de grupos informales, o a través de discusiones más organizadas en asociaciones de ciudadanos, organizaciones políticas, o mediante la reflexión y el debate generados por los medios de comunicación de masas (HABERMAS, 2006 p. 415). Uno de los ejemplos de organización y movilización de la esfera pública es el movimiento de la “justicia ambiental” surgido en los Estados Unidos y los movimientos anticontaminación asociados (DRYZEK *et al.*, 2003).

institucionalicen los requisitos comunicacionales para la consolidación de la voluntad colectiva, haciendo uso del derecho para buscar una especie de solidaridad integradora en la sociedad (Loos, 2009). En tal sentido, la comunicación deliberativa, institucionalizada a través del derecho, abriría nuevos escenarios de acción racional consensuada que permitan visibilizar y discutir problemas de orden colectivo y situaciones estructurales que afectan a la sociedad civil en conjunto, bajo el poder administrativo y coercitivo del Estado; para Habermas

Los resultados de una política deliberativa se pueden entender como poder generado comunicativamente, que entra en competencia con actores que amenazan con adquirir un potencial de poder social, por un lado, y con el poder administrativo de los funcionarios que lo detentan (Habermas, 2005, p. 415).

Así, la política deliberativa, como proceso colectivo de toma de decisiones con la participación de los ciudadanos que han de ser afectados por la decisión, o de una representación de ellos (Robles, 2011), sería el producto de una interacción entre un espacio público basado en la sociedad civil y la formación de opinión y de voluntad, legitimada bajo el Estado de derecho y sujeta a la influencia de los ciudadanos. Para otros la democracia deliberativa crearía nuevos espacios de encuentro de individuos sin ninguna distinción, tendría una visión matizada del uso del poder, reconocería la pluralidad de intereses, contemplando múltiples formas de comunicación, procesos de voto, negociación y acuerdos trabajables, además de plantear una solución a la polarización de grupos (Curato *et al.*, 2017). En este contexto, los procedimientos democráticos son el medio entre la autonomía pública y la autonomía privada, de tal manera que los destinatarios de la decisión colectiva puedan ser entendidos como los autores de la misma, lo que supone la acción de una esfera pública crítica, capaz de mediar entre la formación de opiniones y voluntades políticas y su expresión en decisiones legalmente vinculantes, dando voz al potencial de emancipación social inherente a la acción comunicativa (Maceratini, 2019).

Este modelo de democracia, que tendría como principales elementos la autonomía privada de los ciudadanos, la inclusión de estos mismos ciudadanos libres e iguales en la comunidad política y la independencia de una esfera pública que opera como un sistema intermediario entre el Estado y la sociedad (Habermas, 2006), trasciende el concepto predominante de *democracia representativa*, que se presume como la forma legítima de consolidación y mantenimiento del Estado basada en la toma de decisiones a través de las elecciones que hacen los votantes frente de diversos modelos y propuestas de gestión de los asuntos públicos, donde el voto mayoritario tiene un efecto vinculante en virtud del acuerdo democrático implícito (Przeworski, 1999). Para la mayoría

de los teóricos la democracia implica competición electoral, respeto por las libertades civiles y derechos humanos con base constitucional, además de participación en los programas políticos donde siempre se reconoce el imperio del Estado (Beck, 1998; Dryzek, 2008). Sin embargo esta democracia, de tipo representativo, considerada el máximo pilar para la estabilidad política, en muchas ocasiones no puede dar solución a los múltiples problemas que acosan a las sociedades modernas, caracterizados por el conflicto y el riesgo (Beck, 1998). De tal modo, y buscando superar los principios de la democracia representativa, que han mostrado su debilidad a la hora de resolver problemas fundamentales en la comunidad política (distributivos, sociales y de justicia), la democracia deliberativa buscaría a través de la interacción y el debate abierto de los ciudadanos el consenso fundamental sobre asuntos de interés general³. El Estado, a través del proceso democrático discursivo, atendería a las demandas de la sociedad civil estructuradas, debatidas y delimitadas a través de la acción de la esfera pública, induciendo cambios y reflexividad en el sistema político, en lo que se ha distinguido como poder generado comunicativamente y plenamente legítimo debido a su origen colectivo, frente al poder empleado administrativamente que cada vez busca mayor legitimación ante los ciudadanos (Habermas, 1997)⁴.

Según Dryzek (2008, p. 5) la capacidad deliberativa podría definirse como “la medida en que un sistema político posee estructuras para albergar deliberaciones que sean auténticas, inclusivas y consecuentes. La búsqueda de esta capacidad no connota ninguna prescripción institucional en particular (ya sean elecciones competitivas, una constitución o un conjunto de foros), sino que puede estar asegurada en relación con diferentes tipos de instituciones y prácticas”. Sin embargo, para un teórico de la talla de Elster la política deliberativa debe ser pública por naturaleza pero instrumental en sus propósitos; es decir que conduzca a decisiones concretas sobre determinados asuntos públicos sin

3 Se podría decir que la democracia deliberativa en su expresión más amplia rescata la tradición clásica de la *polis* griega donde la política se consideraba una actividad pública y abierta (ELSTER, 1997) que debía ser desarrollada en el *forum* o espacio abierto para la discusión de los ciudadanos.

4 En esa misma dirección se encontraría el planteamiento de Macías (2001), en referencia al papel del Estado bajo un nuevo modelo de democracia y en especial aquel que consagra la participación ciudadana en la gestión ambiental: “El esquema tradicional de un Estado que todo lo puede y todo lo dirige, y un ciudadano que todo lo acepta, característica de la democracia formal, ha sido superado por un nuevo esquema de relaciones Estado o Ciudadano, sobre la cual se construye una democracia participativa. Hoy en día los ciudadanos son más participes en la gestión de lo público, se involucran en cada uno de los tópicos relacionados con lo cotidiano, para así buscar respuestas efectivas por parte del Estado a cada una de sus necesidades y demandas”.

quedarse únicamente en el ejercicio del derecho democrático a la participación en la toma de decisiones (Elster, 1997).

Creemos que una definición que encierra varias de las tendencias teóricas que hemos mencionado aquí es la de Joshua Cohen, para quien la democracia deliberativa se basa en “el ideal intuitivo de una asociación democrática en la que la justificación de los términos y condiciones de asociación procede a través del argumento público y el razonamiento entre los ciudadanos iguales. Los ciudadanos, en tal orden, comparten el compromiso con la resolución de problemas de elección colectiva a través del razonamiento público y consideran legítimas a sus instituciones básicas en la medida en que establecen el marco para la libre deliberación pública” (Cohen, 1997, p. 72). Sin embargo, el éxito del debate debería centrarse más en la pretensión de validez de las propuestas y su racionalidad que en el simple hecho que sean del agrado de la mayoría; para Baber y Bartlett (2005, p. 8),

en la democracia deliberativa, hay un fuerte énfasis en la creación de una esfera pública en la que las demandas competitivas de los ciudadanos puedan ser evaluadas por su validez y no por su mera popularidad.

No obstante, el concepto de *democracia deliberativa* no ha estado exento de críticas, en muchos casos fundadas, sobre la imposibilidad de construir escenarios propicios para un verdadero debate democrático, su estrecho margen de maniobra ya sea en sociedades industrializadas y con múltiples fuentes de conocimiento e información o en sociedades bajo esquemas políticos paternalistas, centralizados y autoritarios, la falta de competencia ciudadana para participar en escenarios deliberativos sobre asuntos estratégicos de interés colectivo, la ausencia de procedimientos de efecto vinculante que dirijan la discusión pública, el riesgo de manipulación de los ciudadanos y el elitismo de este modelo, que para algunos estaría reservado a individuos con un amplio capital cultural y social (mini-públicos) y no podría cobijar a otros sectores de la población inmersa en una situación de desigualdad estructural y poco acceso e influencia en los canales comunicativos (Bohman, 1997; Cortina, 2004; Robles, 2011). Por otro lado y desde la concepción sistémica de Luhman, la comunicación implícita en la deliberación no tiene un fin y no implica necesariamente un consenso sino que también puede desembocar en rechazo y desacuerdo y usarse para expresar disconformidad, sin que exista fundamento empírico alguno para considerar más racional la búsqueda del consenso que la del disenso (García Blanco, 1997).

Hecha la anterior descripción, cabe proseguir con el análisis de la denominada *democracia deliberativa ambiental*, concepto que ha venido tomando fuerza

desde principios de este siglo, debido en gran parte al enorme grado de deterioro ambiental y el modelo de desarrollo económico alentado por los países del primer mundo, que se replica sin ningún problema en los países en vías de desarrollo y los afecta en mayor grado debido a su carácter de proveedores de *commodities* o materias primas y su enorme oferta ambiental, con valores de mercado, hedónicos o de importancia estratégica para la supervivencia del mundo globalizado

II. DEMOCRACIA DELIBERATIVA AMBIENTAL, UN IDEAL PARA LA PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS AMBIENTALES

Sobre la base de la democracia deliberativa, los teóricos verdes, entre los que se destacan Eckersley, Dryzek, Schlosberg, Christoff, Barry, entre los más importantes, pregonan la idea de una democracia discursiva con propósitos ecológicos que trascienda el modelo del Estado liberal democrático hacia la consolidación del denominado *Green State* o Estado verde. Sus planteamientos implican avanzar en el denominado proceso de modernización ecológica iniciado a finales del siglo XX, para lograr por la vía deliberativa y democrática un modelo de Estado y un sistema político enfocado principalmente en los asuntos ecológicos, en lo que se denomina el “ecologismo del bienestar humano” (Eckersley, 2004). Las características de este modelo estatal como esencia de esta política ecológica serían el fortalecimiento de procesos de ecomodernización (instituciones, normas, educación, cultura y medios de comunicación entre otros), el desarrollo de altos niveles de capacidad estatal, para la intervención y la integración de la economía, el bienestar social y las políticas de bienestar ambiental; reforzamiento cultural e institucionalización política de valores ecológicos, altos niveles de ecociudadanía y compromiso con valores biocéntricos, entre los más importantes (Cristoff, 2005).

La democracia deliberativa en el contexto ecológico posibilitaría una mayor y mejor concienciación de los ciudadanos en cuanto a las problemáticas ambientales y una transformación de las preferencias e intereses individuales (Melo, 2013). Siguiendo a teóricos como John Barry y Eckersley, Melo plantea que la deliberación democrática entendida como comunicación política constituye un proceso de aprendizaje social que se nutre de distintas formas de conocimiento y de argumentos diversos. Este proceso tiene el potencial de permitir que florezcan y arraiguen en la sociedad los valores ecológicos, y que la ciudadanía se implique, a través del debate, en la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales (Melo, 2013, pp. 178-179). En un escenario deliberativo, los asuntos relacionados con la protección y conservación ambiental podrían ser discutidos de manera abierta por la mayor parte de los interesados,

bajo procedimientos discursivos previamente establecidos. Esta racionalidad comunicativa ambiental abriría los espacios para la participación activa de ciudadanos y sectores de población tradicionalmente marginados de los procesos de toma de decisiones, sumando el conocimiento de los expertos, el del Estado administrativo ambiental, los saberes y experiencias locales y de tipo global para conformar un verdadero debate donde todos los intereses y posiciones de tipo ecologista y ambientalista se encuentren representados, sean discutidos y se logre una especie de consenso en el seno de una diversidad y pluralidad de visiones del mundo natural⁵.

Dentro del nuevo planteamiento sobresale John Dryzek, teórico australiano, quien ha llevado la acción comunicativa de Habermas y su corolario deliberativo a nuevos planos de entendimiento, orientados a una mejor comprensión de la relación entre los humanos y la naturaleza⁶. Por otro lado, partidario de un activismo ambiental de tipo pacifista, Dryzek concibe un modelo de democracia deliberativa verde o democracia ecológica que se fundamenta en la racionalidad ecológica de los sistemas sociales, la cual debe proporcionar criterios de elección para los Estados modernos; esto conllevaría la ecologización de la economía, la política, la sociedad y el derecho, con el fin de mejorar la relación entre el ser humano y el medio ambiente (Velayos-Castelo & Romero 2019).

El modelo de democracia ecológica que plantea Dryzek sería el fundamento del sistema político e integraría las diversas concepciones de la democracia liberal clásica, así como de la democracia deliberativa (Dryzek, 2006). Este modelo supera el papel que actualmente desempeñan el modelo capitalista, la democracia liberal y el Estado administrativo ambiental, incapaces de dar verdaderas soluciones a las cuestiones ecológicas estratégicas y presos todos ellos de la lógica del

5 Uno de los planteamientos que mejor desarrollan el enfoque democrático ambiental deliberativo es el que ofrece la australiana Robin Eckersley en su obra *Green State*, poco difundida en el escenario latinoamericano, pero que constituye un sólido aporte teórico a los defensores de un Estado involucrado de manera activa en los problemas ecológicos, donde también se reconocen e incluyen en el debate los intereses de los seres no humanos y de las futuras generaciones. La esencia de dicha organización política estaría en la democracia deliberativa, sostenida por una esfera pública ambiental activa y comprometida, propuesta basada evidentemente en los postulados del pensamiento habermasiano.

6 Para Dryzek, la comunicación no se daría simplemente entre agentes humanos racionales, sino que la misma naturaleza se constituiría en un sujeto comunicativo a través de significados no lingüísticos; “biocomunicación”, por lo que la acción comunicativa puede llegar a extenderse hacia entidades que actuarían como agentes aunque carezcan de la autoconciencia propia. La naturaleza no sería pasiva, sino que estaría viva e impregnada de significados mediante señales y signos no verbales, bióticos (rostro, vista, olfato, emociones, feromonas, comunicación vocal, etc.) o abióticos (desertificación, decoloración, sequía, deshielo). Esta comunicación de la naturaleza con interlocutores humanos conduciría hacia una ecológica comunicativa, más allá del antropocentrismo y biocentrismo (VELAYOS-CASTELO & ROMERO, 2019).

crecimiento económico y de la acumulación de capital (Dryzek, 1998). En tal caso, la racionalidad comunicativa derivada de la existencia de una esfera pública separada del aparato estatal permitiría un avance en la gestión de problemas ambientales acuciantes. Según este esquema, las prácticas discursivas actuales atinentes a asuntos de orden ecológico, reflejadas, por ejemplo, en consultas y audiencias públicas y en mesas de trabajo, no buscarían debilitar el sistema de toma de decisiones imperantes sino cooptar a sectores e individuos críticos, o podrían funcionar también como una pantalla para ocultar el origen de decisiones tomadas por medios políticos convencionales; sin embargo, el potencial de la política ecológica y su corolario, la democracia discursiva, para modificar prácticas participativas de la democracia liberal está abierto así sea a pequeña escala, para enfrentar la complejidad y globalidad de algunos problemas ambientales (Dryzek, 1998, pp. 107-109). Como refuerzo de sus argumentos, el autor describe la emergencia de esferas públicas críticas enfocadas en la protección del medio ambiente en los países escandinavos y en Alemania en los años setenta y ochenta del siglo pasado, apoyadas por movimientos sociales en abierta contradicción con las políticas estatales de desarrollo, que no obstante tuvieron que moderar su discurso radical para poder participar en escenarios de discusión y decisión sobre políticas públicas ambientales (Dryzek, 2008).

Para Dryzek, considerado un teórico duro de la democracia deliberativa ambiental, esta opción puede ser utilizada para intentar el diseño de un sistema de gobernanza ambiental global “Earth system governance”, mediante debates y acuerdos en el ámbito transnacional, lo cual podría ser útil para enfrentar el grave problema del cambio climático. A pesar de constituir un formidable reto para los países involucrados, la democracia discursiva globalizada podría tener mejores resultados que la simple agregación de elecciones, propia de la democracia liberal clásica (Dryzek, 2009)⁷. Por otro lado, el mismo autor resalta la importancia que tiene la diferencia de identidades, intereses, valores y objetivos como una fuente de comunicación democrática pues en esta situación la esfera pública ambiental puede contar con mayores elementos para la disputa, el debate, la reflexión y la renovación, destacándose entre estas nuevas formas de movilización las protagonizadas por grupos de interés, partidos políticos, ONG, nuevos movimientos sociales y las redes sociales, donde cohabitan posiciones moderadas y radicales,

7 En el mismo sentido se pronuncian Iwinska, Kampas & Longhurst (2019), al afirmar que los países democráticos tienen más probabilidades de participar en acuerdos internacionales. Así, la participación en los tratados internacionales podría facilitar la inclusión de los ciudadanos en la esfera pública, ya que les ofrece la oportunidad de elevar sus prioridades ambientales internas de orden internacional mediante el trabajo con movimientos y grupos transnacionales afines.

enfoques ecocéntricos, antropocéntricos y biocéntricos, defensores de la vida salvaje y de asuntos de salud pública, grupos con intereses globales, regionales, locales o de tipo urbano y rural, animalistas, promotores del desarrollo sostenible y la conservación de recursos naturales etc. (Dryzek *et al.* 2003).

En el fondo, el concepto de *democracia verde* que se ha tratado de manera gruesa en el presente trabajo busca reconciliar dos ideales básicos: garantizar la sostenibilidad ambiental y salvaguardar la democracia; por otro lado se distinguen dos elementos claves en el proceso deliberativo ambiental: la igualdad en materia de participación y la justificación y debate público de las decisiones, si bien se debe sopesar el clásico dilema entre democracia y efectividad y procedimiento frente a resultados (Bäckstrand *et al.*, 2010), por lo que en algunos casos se acusa al modelo democrático existente de ser demasiado lento o ineficaz para lograr una acción colectiva urgente que aborde los problemas ambientales. Así, las propuestas teóricas que apuntan hacia el modelo democrático discursivo pueden variar desde la democracia ecológica, con su dura crítica hacia el modelo del Estado liberal democrático, hasta la democracia ambiental, partidaria de reformar las actuales instituciones en vez de eliminarlas (Pickering, Bäckstrand & Schlosberg, 2020)⁸. Sin embargo, debe reconocerse la importancia temprana de estos nuevos enfoques teóricos y sus desarrollos, que desde los ochenta les quitaron protagonismo a las ideas dominantes en su momento de autores como Ophuls, Hardin y Heilbroner, que reconocían la existencia de límites biofísicos al crecimiento y defendían la idea de imponer barreras a través un sistema político de tipo autoritario y coercitivo, que evitara la intensificación del conflicto social sobre una cantidad cada vez menor de recursos naturales (Ophuls, 1974; Richardson & Razzaque, 2006; Meyer, 2008).

Sin embargo, es claro que la democracia deliberativa ambiental solo puede prosperar en sistemas políticos que permitan el debate abierto y el consenso y sobre todo que este sea alcanzado por el mayor número posible de ciudadanos y contemple multiplicidad de intereses y perspectivas. En palabras de Miriam Alfie Cohen (2013),

8 La democracia ambiental sostiene que la reconciliación entre los ideales podría lograrse en gran medida mediante la reforma de las instituciones existentes de democracia liberal y capitalismo para incorporar valores ambientales y ampliar la gobernanza participativa. La democracia ecológica establece una crítica más fundamental del ambientalismo neoliberal y una agenda que es más transformadora, participativa, cosmopolita y ecocéntrica. Véase PICKERING, BÄCKSTRAND & SCHLOSBERG (2020). En esta última categoría es posible reconocer a dos de los principales teóricos del giro democrático ambiental, John Dryzek, con su propuesta democrática de alto contenido ecocéntrico apostándole al potencial transformador de la sociedad civil y el discurso, y Robin Eekersley, defendiendo procedimientos deliberativos de carácter colectivo que buscan la evolución progresiva de las instituciones hacia un Estado Verde.

Se pretende que la toma de decisiones ambientales sea más incluyente y transparente, además de generar corresponsabilidad y gestar visiones reflexivas sobre nuestra realidad al buscar la efectividad y la ejecución de las políticas como un principio fundamental. Así, el giro deliberativo denota un importante esfuerzo para democratizar las políticas ambientales y, simultáneamente, fomentar su efectividad.

De acuerdo con lo anterior, consideramos importante distinguir las dos concepciones predominantes de la democracia verde para poder determinar el influjo y alcance de los procesos participativos y el papel de la sociedad civil:

	Democracia ecológica	Democracia ambiental
Valores humanos y no humanos	Ecocéntrica	Antropocéntrica
Democracia liberal	Crítica fundacional	Crítica amigable
Cambio	Radical (transformación ecológica)	Reformista (modernización ecológica)
Instituciones y actores	<ul style="list-style-type: none"> - Crítica de los Estados existentes y del sistema multilateral - Crítica del capitalismo - Sociedad civil concebida como resistencia, oposición y crítica 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajando dentro del Estado y el sistema multilateral - Reconciliación con el capitalismo (reformado) - Sociedad civil concebida como socio activo
Ejemplos prácticos	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos constitucionales y legales de la naturaleza y los ecosistemas - Movimientos ambientales radicales de base - Materialismo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos ambientales sustantivos y procesales para las personas - Participación de la sociedad civil/ asociaciones para la gobernanza ambiental

Fuente: Pickering, Bäckstrand & Schlosberg (2020).

En estos escenarios, las demandas ambientales y la creación de una esfera pública que las canalice y las haga visibles en escenarios democráticos pueden encontrar obstáculos en el seno de los sistemas políticos y los modelos de desarrollo económico dentro de los cuales surgen, según sea el enfoque político que guía la gestión ambiental y que puede favorecer u obstaculizar un proceso deliberativo público, amplio y pluralista. Al respecto Dryzek plantea que pueden existir Estados excluyentes activos que minimizan y desconocen los reclamos ambientales de sus ciudadanos y las organizaciones ecologistas (Dryzek *et al.*, 2003). Como ejemplos actuales de estos Estados excluyentes estarían Brasil y los Estados Unidos con sus actuales gobiernos. Así mismo se refiere a Estados incluyentes,

que permiten el surgimiento, desarrollo y activismo de una esfera pública crítica en materia de políticas estatales ambientales, sea de manera activa promoviendo la participación y el debate públicos (Noruega) o pasivamente, estableciendo mecanismos de participación y debate de los asuntos ambientales, sin alentar su expansión o influencia (Latinoamérica), si bien estos últimos pueden ser inducidos por el modelo económico neoliberal a desconocer u obstaculizar las demandas democráticas (Dryzek *et al.*, 2003)⁹.

Así, la acción o inacción de las instituciones estatales en materia de desarrollo de escenarios deliberativos y de acceso a información ambiental influye en el denominado “ambiente político” propicio para la consolidación de la democracia deliberativa; este último se puede definir como el conjunto de hechos, situaciones, datos, actitudes y opiniones, que permean la relación sociedad-Estado y guía las decisiones políticas de los individuos (Kuklinski *et al.*, 2001). El ambiente político provee una enorme cantidad de información, canalizada a través de los medios de comunicación y especialmente las redes sociales, que puede favorecer u obstaculizar la formación de ciudadanos competentes y de una esfera pública crítica y dispuesta a intervenir en la discusión de los asuntos ambientales. Cabe anotar que el ambiente político funciona a través de dos canales esenciales, información y motivación, los cuales contribuyen a determinar los juicios políticos que hacen las personas. Si no existe orientación clara sobre los asuntos sujetos a discusión, ni motivación para tomar en serio el proceso discursivo y de decisión, las probabilidades de avance son escasas; por el contrario, si las personas cuentan con información precisa y creíble sobre los temas de debate, los conflictos asociados y las opciones para intentar resolver las diferencias, se puede llevar a cabo un adecuado proceso de discusión y toma de decisiones, pues el entorno de información es altamente favorable (Kuklinski *et al.*, 2001). Este ambiente político y la suma de condiciones normativas facilitadas por el Estado para ampliar el conocimiento y la discusión de los asuntos públicos son esenciales para que prospere y se consolide en algunos escenarios la tendencia deliberativa, si bien es necesario reconocer, como lo han hecho varios críticos de este enfoque, que no siempre están dadas las condiciones para dar el paso en esa dirección, pues aún existe mucha resistencia institucional frente a los

9 En el mismo sentido, la capacidad de democratización estaría determinada por tres factores principales: el número de personas participando efectivamente en la toma colectiva de decisiones, lo cual implicaría el acceso de segmentos de población tradicionalmente excluidos de los procesos de participación democrática; las áreas que pueden ser objeto de control colectivo consciente, como la vida económica, social y política y el grado en el cual la participación en el control colectivo es más real que simbólica y es asumida por actores competentes (DRYZEK *et al.* 2003 p. 104).

escenarios de debate público abierto y de confrontación de las políticas públicas y modelos de desarrollo que generan el deterioro ambiental¹⁰. Como se señalaba anteriormente, uno de los aspectos claves del éxito de la democracia deliberativa, y más aquella enfocada en la discusión de asuntos ambientales, es la existencia de competencias ciudadanas, representadas en educación, alta disponibilidad de información relevante y actitud proclive al consenso, pues el debate racional, crítico y productivo puede florecer más en espacios por decirlo de alguna manera más sofisticados desde el punto de vista político; de ahí los enormes riesgos que evidencian algunos autores sobre la democracia discursiva en entornos con bajos niveles de acceso a la información, ambiente político enrarecido y carencias estructurales que no proveen motivación adecuada ni conocimiento suficiente para la formación de opiniones, preferencias ni para desarrollar procesos participativos estratégicos que involucren la toma de decisiones. Es claro que la obligación del sistema político es diseminar la información, con el fin de facilitar a los ciudadanos la evaluación de las políticas públicas y poder conectar con los debates políticos (Kuklinski, *et al.*, 2000).

El nuevo modelo de democracia discursiva ambiental o “giro deliberativo” (Bäckstrand *et al.*, 2010) parece tener su punto de partida en los procesos de modernización ecológica que tuvieron lugar a finales del siglo pasado en los países desarrollados, donde los Estados se vieron obligados a llevar a cabo transformaciones considerables de las políticas y normas ambientales y de las instituciones encargadas de ejecutarlas y aplicarlas, de cara al acelerado proceso de contaminación, deterioro ambiental, despilfarro y pérdida de recursos naturales renovables causado por la industria, la agricultura y otras actividades productivas y extractivas y la escasa gestión de las agencias medioambientales y de los gobiernos, centrados en el desarrollo a ultranza y el mejoramiento de los

10 No está de más mencionar las posiciones adoptadas por algunas autoridades ambientales, que en muchos casos han negado el acceso a los estudios de impacto ambiental a ciudadanos y comunidades, a sabiendas de que se trata de información de carácter público, argumentando una presunta violación de derechos de autor o la falta de autorización de los titulares del trámite ambiental; en otros casos se han dado instrucciones a los funcionarios y contratistas para que en las respuestas a derechos de petición se eliminen las referencias a los mecanismos de participación ciudadana ambiental, la norma que los regula, su oportunidad y correspondiente procedimiento, bajo el argumento de que eso implicaría un mayor trabajo para la entidad, al tener que atender audiencias públicas, solicitudes de terceros intervinientes y requerimientos de información ambiental. Sin embargo, no puede desconocerse el hecho de que en muchas ocasiones los estudios ambientales que quedan a disposición del público son objeto de burdos plagios por parte de consultores inescrupulosos; por otro lado, la intervención de terceros así como las audiencias públicas se pueden convertir en estrategia de dilación y obstaculización de procesos, o en vehículo de intereses políticos y económicos regionales o locales, perdiendo su esencia como mecanismos de participación ciudadana en las actuaciones administrativas ambientales.

indicadores económicos¹¹. Esta transición de corte institucional o modernidad reflexiva, producto de la crisis producida por la modernidad industrial (Beck, 1996, 2002) y sumada a la apertura de canales de información y participación de los ciudadanos, permitió el surgimiento y la consolidación de nuevas corrientes de pensamiento verde y de movimientos sociales, ya fueran ecológicos de corte radical o ambientalistas amigos de exigir reformas, que pusieron en tela de juicio el sistema político y la gestión del medio ambiente¹². La modernidad reflexiva representó una especie de despertar de conciencia de muchos sectores de la sociedad civil y del Estado. En materia política significó una pérdida del poder de intervención del Estado y la extensión de los asuntos políticos a esferas diferentes a la parlamentaria y los centros de decisión de la Administración (Beck, 1998). Las demandas ciudadanas empezaron a discutirse en ámbitos diferentes a los del sistema político tradicional, a través de organizaciones civiles, asociaciones con intereses particulares, gremios profesionales entre otros, donde se reclamaban derechos o se discutían asuntos públicos relacionados con economía, salud pública, distribución de recursos, medio ambiente, entre otros (que tradicionalmente habían sido desconocidos o denegados por las agencias administrativa), en una especie de proceso emancipador que desafiaba el modo tradicional de toma de decisiones (Hitzler, 2002) y generó una especie de nueva cultura política o subpolíticas basadas en la iniciativa de la sociedad civil y la movilización social¹³. El paradigma reflexivo que marcó el fin del siglo XX permitió abordar con una óptica más abierta y participativa muchos temas cotidianos de gran preocupación para los ciudadanos y de alcance global, entre ellos algunos de gran relevancia colectiva, como los riesgos nucleares y ecológicos. Según Hitzler (2002, pp. 155, 157),

-
- 11 La modernización ecológica implica la reflexión sobre los retos ambientales de las sociedades desarrolladas dando preeminencia a la capacidad de la tecnología para abordar la crisis ambiental. La modernización ecológica aboga por el uso de la ciencia, la tecnología y el desarrollo industrial para dar solución a los problemas generados por los procesos industriales (GONZÁLEZ, 2008). No sobra agregar que esta modernización incluye también a las agencias y políticas medioambientales.
- 12 Autores como Bäckstrand (2010), Cohen (2013) y Pickering (2020) sitúan el inicio del debate teórico fuerte sobre democracia ambiental y política ecológica en los años ochenta y noventa del siglo pasado, el cual se ha ido desarrollando en diversas vertientes desde las más radicales como la democracia ecológica, hasta aquellas de corte medioambientalista, partidarias de un trabajo consensuado entre el Estado y la sociedad civil.
- 13 Para Beck, las subpolíticas se entienden como los ámbitos de acción política de los ciudadanos, desligados del Estado y no necesariamente en contraposición a éste, que crean el ambiente propicio para el cuestionamiento de las políticas públicas y la búsqueda de los derechos fundamentales. Tales iniciativas terminan siendo reconocidas por el aparato estatal, pudiéndose constatar el aumento de la autoconciencia y de los intereses ciudadanos. En tales procesos se anuncia la generalización de la acción política, cuyos temas y conflictos ya no se resuelven mediante batallas, sino mediante la configuración y la utilidad para el conjunto de la sociedad. Véase BECK (1998, pp. 237-258).

En la medida en que los hombres ya no consideran sus intereses cotidianos rutinarios como dados de forma incuestionable y preordenados, sin alternativas, sino que los comprenden como sujetos de decisión, politizan su vida cotidiana y desafían la pretensión de reglamentación de las instituciones especializadas en ello [...].

[...]

Las ocasiones de actuar políticamente para cada cual se multiplican. El actor emancipado pide la palabra en el debate público sobre las consecuencias a la vez locales y globales de una civilización industrializada, tecnológicamente y burocráticamente hipertrofiada.

Más allá de las diversas posiciones que buscan defender o criticar la pertinencia de un modelo democrático discursivo y participativo en la gestión de los asuntos ambientales, que integre la acción estatal con una esfera pública activa, debemos preguntarnos si actualmente los procesos deliberativos de contenido ambiental pueden ser entendidos solamente a la luz de los enfoques teóricos propios de finales de siglo y los intentos del Estado administrativo de hacer frente a la crisis ambiental, integrar la reflexividad moderna y las nuevas demandas ciudadanas, para lo cual tomaremos como ejemplo a Colombia, donde confluyen varios elementos de orden democrático que han sido mencionados en este documento, a saber: la promulgación de la Constitución Política en el año 1991, producto de una Asamblea Constituyente que fue objeto de un proceso participativo como nunca antes había experimentado el país y tuvo entre sus muchos logros la consagración de derechos de tercera generación, destacándose los derechos al medio ambiente sano, a la participación ciudadana en los asuntos ambientales y también las acciones públicas para la defensa de estos nuevos bienes jurídicos; en segundo lugar, la modernización y ampliación de la institucionalidad ambiental a través de la Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias, así como la creación de varios mecanismos de participación ciudadana ambiental e instrumentos de planificación ambiental territorial, en lo pudiera llamarse la modernización ecológica institucional de Colombia (que había sido iniciada tímidamente en 1968 con la creación del Inderena y reforzada con la expedición del Decreto-Ley 2811/74), y, por último, el surgimiento de una nueva conciencia ciudadana ambiental motivada por los impactos generados por proyectos desarrollados en el sector minero-energético principalmente y las falencias en la gestión de ecosistemas estratégicos como los páramos y áreas protegidas.

Para efectos del presente estudio consideramos necesario abordar el alcance del concepto de *democracia deliberativa* dentro de la Constitución de 1991. Para Durango, Marín & Valencia (2017), la democracia deliberativa en Colombia tiene su fundamento normativo en los artículos: 2, 79, 145, 149, 163 y 241 de

la Constitución de 1991, donde se introducen categorías conceptuales como “participar en las decisiones que los afectan”, “deliberar los proyectos de ley”, “publicidad y deliberación de los proyectos”, entre otros, por lo que la democracia deliberativa sería uno de los pilares del Estado colombiano, además de ser pluralista y participativa. Para estos autores, el concepto de *democracia deliberativa* se vería reflejado en las consultas populares municipales referentes a la explotación de minerales e hidrocarburos; en su opinión, estas implican la participación libre, activa e imparcial de los ciudadanos sobre normas que los afectan, pues tal mecanismo constituye una opción real y eficaz de participar en la decisión sobre el modelo de desarrollo extractivo de los municipios. Durango, Marín & Valencia (2017) identifican la sentencia C-013/93, que decidía sobre la constitucionalidad del procedimiento de adopción de leyes en el Congreso, como el primer fallo referente a la democracia deliberativa, aunque en este caso la Corte Constitucional limita el alcance del término “debate” a confrontación o contienda y discusión a “acción y efecto de discutir”; así, la Corte considera que la producción de normas es un trámite formal que no necesita la deliberación, ni la búsqueda del consenso participativo, ni el debate de argumentos y contraargumentos. En la sentencia C-089/94 se hace un esbozo más aproximado de la democracia al indicar que “las formas de participación democrática desbordan la participación estrictamente política, para abarcar todas las formas posibles de participación en la vida social en sus distintas manifestaciones”. Siguiendo a estos autores, varias de las sentencias de la Corte abordan de manera indirecta el concepto de *democracia deliberativa* en el proceso de producción de normas. En las sentencias C-585/95 y C-252/12 la Corte se manifiesta a favor de la participación activa de los ciudadanos (razón pública), en el proceso de toma de decisiones¹⁴. Por otro lado, y en materia de participación democrática, en la sentencia C-175/09, que declaró la inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007), se echa en falta la consulta y deliberación con las comunidades étnicas y la inobservancia de los procedimientos establecidos para garantizar la participación de estas comunidades en las decisiones que los pudieran afectar, derivados del Convenio 169 de la Organización Internacional

14 La sentencia C-034/09, que decidió la constitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 de 2011), se refirió a la obligación de publicidad de los proyectos de ley “pues sólo si se conocen los textos de las ponencias previamente, se puede discutir con argumentos, formar la opinión, estar informado y lejano de presiones, colocando en igualdad de condiciones las mayorías y minorías, racionalizar la discusión, articular adecuadamente pensamientos, intereses y racionalizar los actores del Estado y de la sociedad” porque “la publicidad es pues una condición de legitimidad de la decisión parlamentaria y un “requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria”. Véase DURANGO, MARÍN y VALENCIA (2013).

del Trabajo. Sentencias como la C-123/14 y la C-445/16 remiten al concepto de *democracia deliberativa* en las decisiones sobre el medio ambiente, al establecer la obligatoriedad de la participación y consulta ciudadanas y de las entidades territoriales en referencia a la viabilidad de actividades extractivas dentro del territorio de los municipios. No obstante, la conclusión de la investigación, es que a pesar de que se han emitido varios fallos que abordan el concepto de *democracia deliberativa*, estos se han centrado en gran parte en el proceso de producción de normas, que, como sabemos, pertenece al ámbito del Congreso, expresión máxima de la democracia formal-representativa, que no necesariamente significa una participación amplia de los ciudadanos y mucho menos el debate público, pluralista e informado, distintivos del proceso democrático deliberativo.

En este contexto, no podemos dejar de mencionar la sentencia T-361 de 2017, que a nuestro juicio hace uno de los análisis más detallados de la democracia deliberativa y su relevancia en la gestión de los asuntos ambientales del país. Mediante este fallo se dejó sin efecto la Resolución 2090 de 2014, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que delimitó el páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín. El fundamento de la decisión se relaciona directamente con las falencias del proceso de participación ciudadana; el fallo hace un análisis detallado de la participación en materia ambiental, enfatizando el proceso discursivo y deliberativo que esta conlleva. A través del análisis de la variada jurisprudencia en la materia producida por ese mismo tribunal y de algunas de las posturas teóricas sobre la democracia deliberativa, la Corte refrenda plenamente este enfoque en la gestión de los asuntos ambientales. Igualmente, el tribunal constitucional, basado en sus numerosos pronunciamientos sobre participación ciudadana ambiental que resaltan su carácter deliberativo (en especial las sentencias T-348/12, T-294 de 2014, T-660 de 2015 y T-599 de 2016), establece algunas de las condiciones de este procedimiento, entre las cuales se destacan las siguientes:

- La participación no se agota con la socialización o la información, puesto que ese fenómeno requiere de la construcción de un consenso razonado para salir de una crisis o conflicto ambiental. La participación en materia ambiental incluye elementos procedimentales y sustanciales necesarios para que sea real y efectiva.
- La participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida. Para garantizar ese mandato, las autoridades deben asumir actitud proactiva, de modo que convoquen e inviten a las comunidades interesadas de manera pública y abierta.

- Se debe dar la apertura de espacios de participación, información y concertación, y no de mera información o socialización, que impliquen el consentimiento libre e informado, en el momento de la planeación y ejecución de una decisión, así como en la evaluación de los impactos y del diseño de medidas de prevención, mitigación y compensación, de modo tal que en ellas se incorpore el conocimiento local y la voz de los afectados.
- El proceso deliberativo debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público. Además, los principios de publicidad y de libertad deben ser transversales al proceso de comunicación, de modo que el diálogo sea público y libre en el acceso al igual que en la emisión de los juicios.

III. PARTICIPACIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA. LA DIFÍCIL TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Para hablar de los fundamentos de la participación ambiental en Colombia es obligatorio remontarse a la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993; la primera al consagrar el derecho al medio ambiente sano y la participación ciudadana en asuntos ambientales entre otros mandatos de orden ecológico, y la segunda, al establecer mecanismos y formas de participación e intervención en la gestión ambiental entre los que se destacan las audiencias públicas, el derecho de petición de información sobre asuntos ambientales, los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales con cierto carácter incluyente y pluralista, el derecho de intervención de terceros en actuaciones administrativas de las autoridades ambientales, entre las más importantes. La participación ambiental en Colombia está vinculada inexorablemente a estas normas, que por un lado marcaron un nuevo derrotero en materia de participación democrática, y por otro lograron la consolidación de una nueva institucionalidad ambiental y mecanismos para la participación y el control social de la gestión de los recursos naturales renovables y el ambiente¹⁵.

Sin embargo, se pasa por alto el hecho de que desde la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974 ya se estaban sentando las bases de lo que serían los procesos participativos ambientales en el país. La Cumbre de Estocolmo de 1972, que influenció varias de las disposiciones del Código de los Recursos Naturales y

15 Un observador externo e independiente refiriéndose a la Ley 99/93 manifestaba: “El objetivo de estas reformas fue establecer un sistema de gestión ambiental fuerte, coherente y visible internacionalmente que, al mismo tiempo sería descentralizado, democrático, participativo, fiscalmente solvente y socialmente legítimo”. Véase BLACKMAN, MORGENSTERN, MONTEALEGRE & GARCÍA DE BRIGARD (2006, p. 15).

el Medio Ambiente, había consagrado en su principio 19 la necesidad de desarrollar procesos educativos ambientales incluyentes, con el objeto de consolidar una opinión pública bien informada y reforzar la conciencia y responsabilidad colectiva dirigida a la protección del medio ambiente; así mismo, y en forma visionaria, había destacado el papel esencial que los medios de comunicación de masas debían desempeñar en la difusión de mensajes orientados a evitar deterioro del medio ambiente humano.

El enfoque caló en los diseñadores de la norma y se vio reflejado en varias de sus disposiciones. No en vano el artículo primero del Decreto 2811/74 consagra la participación de los particulares, además del Estado, en la preservación y el manejo del ambiente, al ser este un asunto de utilidad pública e interés social. El mensaje era muy claro: los asuntos ambientales implican un interés colectivo que permite la participación de los ciudadanos en su manejo de manera concertada con la Administración. Los artículos 14 a 16 del Código plantean una línea jurídica innovadora y progresista al establecer la obligatoriedad de la educación ambiental y fomentar la difusión de información relacionada con la protección y preservación de los recursos naturales renovables. La realización de jornadas ambientales comunitarias y campañas de educación popular en los sectores urbano y rural, así como el uso de los medios de comunicación (principalmente radio y televisión) para informar a los ciudadanos, motivarlos a participar en la gestión ambiental mediante la presentación de propuestas e iniciativas, formar y mantener en la comunidad conocimiento y convicción suficientes sobre la protección ambiental, así como divulgar información relacionada con el medio ambiente, constituyen un desarrollo bastante avanzado del principio 19 de la Declaración de Estocolmo (producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano)¹⁶. Por otro lado, y a pesar de que en los años setenta no habían surgido en propiedad los debates teóricos sobre el papel del Estado y la sociedad civil en el diseño, discusión y puesta en obra de las políticas ecológicas, es evidente que estas normas ya estaban desarrollando algunos de los principios esenciales de la democracia ambiental, como son la difusión colectiva

16 Tobasura (2007) sugiere como hitos del surgimiento de los movimientos ambientalistas en el país entre otros la creación del Inderena en el año 1968, la influencia de la Cumbre de Estocolmo de 1972, la publicación del Informe del Club de Roma sobre “Los límites del crecimiento”, la crisis energética de 1973 y la expedición del Código de Recursos Naturales en 1974 que pusieron en la agenda pública del país los asuntos ambientales. Igualmente refiere el impulso de los movimientos estudiantiles y campesinos de los años sesenta y setenta, la creación de grupos ecológicos y de estudios ambientales en universidades públicas del Tolima y el Valle y las primeras movilizaciones en defensa del Parque Natural Isla de Salamanca y el Parque Tayrona, si bien el ímpetu ecologista se manifestaba principalmente en la clase media intelectual y la academia.

de conocimiento ambiental a través de los medios de comunicación, inclusión de los ciudadanos en el debate de los asuntos ambientales y la formación de una opinión pública proclive a participar en el mismo. Igualmente la creación de un sistema de información ambiental de libre consulta (arts. 20 a 24), el estímulo a la conformación de asociaciones y grupos cívicos dedicados al estudio de las relaciones de la comunidad con los recursos naturales renovables de las regiones para su protección y utilización adecuada (art. 45, literal *f*), la participación de la ciudadanía en los procesos de reglamentación de aguas (art. 157), la consulta a usuarios de las cuencas hidrográficas en ordenación (art. 317) y el fomento de asociaciones de carácter no excluyente de usuarios de los recursos naturales renovables y para la defensa ambiental (art. 337), son claros ejemplos del componente participativo propio de la democracia ambiental, aunque en la mayoría de los casos estos principios no pasaron de ser simples enunciados normativos, pues la capacidad del Estado colombiano y los niveles de gobernanza ambiental eran sobrepasados en un país aquejado por múltiples desigualdades, bajos niveles de alfabetismo y cultura política, además de estar sometido a un modelo de desarrollo económico que dependía de la explotación intensiva de recursos naturales renovables (Tobasura, 2007).

La movilización de la sociedad civil, alentada por la enorme desigualdad generada por el modelo económico y la escasa presencia del Estado en materia de infraestructura, servicios públicos y acceso a la tierra, se reflejó principalmente en protestas de comunidades campesinas, estudiantes y obreros quienes buscaban mejoras de tipo económico sin ninguna pretensión ambientalista, pero permitieron establecer puntos de encuentro con los nacientes nodos ecologistas. En la década de los años setenta se desarrollaron varias movilizaciones en defensa de los recursos naturales con un fuerte contenido político pero sin una organización centralizada; en los ochenta hubo algunos avances de importancia en el movimiento ambiental colombiano, con la celebración de varios congresos a escala nacional, la creación de organizaciones con cierto principio de coordinación regional (Tobasura, 2003) y la conformación y desarrollo a instancias del Inderena de los denominados Concejos Verdes, definidos como los cabildos municipales creados para la defensa y protección del ambiente a “instancias del poder ciudadano y la democracia local”, cuyo objetivo se basaba en el fomento de la participación comunitaria, la autonomía municipal y la movilización democrática en torno a la conservación y recuperación del ambiente y del patrimonio natural (Fescol-Inderena, 1986)¹⁷. Estas organizaciones (alrededor de

17 El soporte normativo de los Concejos Verdes estaba dado por el literal *f* del artículo 45 y el artículo 337 del

700 en 1986) se agruparon por regiones, con cobertura en gran parte del país, y desempeñaron un importante papel en la creación de conciencia ambiental, el desarrollo de proyectos de interés comunitario, el debate temprano de los asuntos ambientales y el apoyo a formas de organización comunal, aunque fueron criticadas por algunos sectores que sostenían que a través de aquellos se consolidaba una posición gobiernista y defensora del establecimiento (Tobasura, 2007). No obstante, este mismo autor describe la emergencia de múltiples movimientos y organizaciones, algunas más radicales que otras pero con un objetivo común, la conservación y protección ambiental, en lo que denomina el Movimiento Ambiental Colombiano y la emergencia de un pensamiento ambientalista que se vería reflejado en el posterior desarrollo de movimientos más estructurados e influyentes (Tobasura, 2003, 2007).

El alcance del derecho constitucional a la participación en asuntos ambientales previsto en la Constitución de 1991 no vino a ser entendido en toda su dimensión sino muchos años después de su consagración y gracias al desarrollo jurisprudencial del que fue objeto, pues es su primera etapa la Corte se centró principalmente en la interpretación del derecho al medio ambiente sano, igualmente consagrado en el artículo 79 de la Constitución, y su estrecha relación con el derecho a la salud, este sí de orden fundamental. Aún así, la sociedad colombiana no asimilaba las características de este derecho y las vías más adecuadas para su puesta en obra, a pesar de que la Ley 99/93 había hecho un gran desarrollo en la materia, al consagrar varias formas de participación ciudadana en la gestión ambiental, que implicaban el control social de las actuaciones de las autoridades ambientales y de los particulares, estos últimos en ejercicio de su derecho constitucional a la libre iniciativa privada. Las audiencias públicas ambientales, la figura de los terceros intervinientes, los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales, el listado de integrantes del SINA, la publicidad y obligación de notificación de actuaciones administrativas ambientales a cualquier persona que lo solicite, el derecho de petición de información en materia ambiental, sumados a las acciones constitucionales de tutela, la acción popular y la acción de cumplimiento, conformaron un conjunto de acciones de tipo administrativo y judicial, que prometían

Decreto 2811 de 1974, además de los artículos 278 del Decreto 1541/78 y 156 del Decreto 1608/78, que contemplaban la creación de asociaciones y organizaciones comunitarias para el manejo y conservación de los recursos hídricos e hidrobiológicos, también por el Acuerdo 45 de 1977 (estatutos del Inderena), que establecía como función de la entidad, la promoción de concejos y ligas municipales para la conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, así como para la asesoría a los municipios, en un claro ejemplo de democracia ambiental orientada a la participación directa de la sociedad civil en los asuntos ambientales.

un nuevo horizonte en materia de protección y conservación ambiental desde la iniciativa y participación ciudadana.

A pesar de que la nueva estructura institucional adoptó formas jurídicas que en teoría garantizaban el derecho a la participación en las decisiones que pudieran afectar el medio ambiente, es claro que ellas no fueron diseñadas para permitir una intervención discursiva o deliberativa amplia de la sociedad civil en las decisiones estatales sobre el uso, manejo y administración del patrimonio ecológico. Los elementos claves de la democracia deliberativa, como son el acceso a la información, la competencia ciudadana derivada de una opinión pública informada, una cultura política enfocada hacia el diálogo y resolución discursiva de conflictos, los espacios de discusión inclusivos y pluralistas y el intercambio de argumentos entre los diversos actores o interlocutores válidos, por usar la distinción habermasiana, no son claros en estos mecanismos de participación. A modo de ejemplo, podríamos analizar algunos de los mecanismos de participación ambiental institucionalizados, con el objeto de determinar si a través de ellos se puede lograr un ejercicio efectivo de democracia deliberativa, enfocada hacia la protección y conservación del medio ambiente.

La figura del tercero interviniente prevista en el artículo 69 de la Ley 99/93 establece lo siguiente:

Artículo 69. Del derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

El derecho a la participación en las actuaciones de las autoridades ambientales implica la posibilidad de intervenir activamente en los trámites de otorgamiento de permisos y autorizaciones ambientales y procesos sancionatorios, adjuntando documentos, pruebas, estudios técnicos y demás razones que el tercero considere necesarios para oponerse al otorgamiento de tales autorizaciones, lograr la imposición de medidas preventivas y sanciones, o coadyuvar decisiones positivas para tales trámites, lo cual no es muy usual. Sin embargo, la intervención se reduce a expresar por escrito sus argumentos técnicos o jurídicos y no existe etapa procesal para que se dé un debate o deliberación con la autoridad ambiental, pudiendo los terceros interponer recursos de reposición contra el acto que otorga o niega la licencia, etapa en la cual la autoridad ambiental rebate técnica y jurídicamente la pertinencia de los argumentos o en algunos casos los acepta, sin que haya oportunidad de contraargumentar, debido a la estructura del procedimiento

administrativo. Por otro lado, la denominada “reunión de información adicional”, prevista en el numeral 3 del artículo 2.2.2.3.6.1 del Decreto 1076/15 dentro del trámite de licencias ambientales, donde tienen participación la autoridad ambiental, el solicitante de la licencia y la respectiva corporación (cuando se trata de solicitudes de licenciamiento de competencia de la ANLA), que claramente constituye un espacio de deliberación de tipo técnico y jurídico en relación con la información que debe contener el Estudio de Impacto Ambiental (como se ha demostrado en la práctica), no tiene cabida para el tercero interviniente y este se encontraría marginado de un valiosa oportunidad de participación y debate¹⁸. El caso de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales es otra muestra de un proceso de democracia deliberativa ambiental absorbido por la siniestra maraña de los intereses políticos y particulares. La estructura de tales consejos, establecida en la Ley 99/93, permite la participación de la sociedad civil a través de representantes de los gremios productivos, alcaldes municipales, organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa del medio ambiente y miembros de comunidades indígenas étnicas. Sin embargo la fórmula al parecer no ha funcionado, y se apunta a una modificación de esta estructura directiva, buscando reducir y controlar la multiplicidad de intereses que la rodean, lo cual afecta cualquier tipo de deliberación abierta y participativa en las decisiones sobre planes y proyectos y la inversión de recursos, pues estas se llevan a cabo en uno de los universos más cerrados y autónomos de la institucionalidad ambiental, como son los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales, no exentos de acusaciones de prácticas corruptas y fuerte influencia política (Semana, 2019)¹⁹.

18 No obstante, es bien sabido por las autoridades ambientales que en muchos casos la figura del tercero interviniente es utilizada con otros fines, como la obstaculización del trámite, la deslegitimación y pérdida de credibilidad del proceso de evaluación de impacto ambiental y como forma de ejercer presión sobre el solicitante de la licencia ambiental y la misma autoridad. Por poner un ejemplo reciente, dentro del trámite de licenciamiento del proyecto minero “Soto Norte”, en Santander, de competencia de la ANLA, han sido reconocidos aproximadamente 35.000 terceros intervinientes. En su gran mayoría, las solicitudes fueron radicadas por paquetes, venían en un formato idéntico, con mínimas variaciones en las peticiones presentadas y con la firma del respectivo ciudadano. De estos terceros ya reconocidos para intervenir dentro del trámite, un número mínimo ha presentado algún tipo de argumentos o documentos de tipo técnico o jurídico en relación con el proyecto.

19 Esta situación, que al parecer sigue presentándose a lo largo del país, sin que se hayan tomado medidas verdaderamente efectivas para disminuir su ocurrencia e impacto, ya había sido advertida y documentada por una consultoría independiente contratada por el entonces MAVDT con la ONG Resources for the Future, trabajo que se basó en revisión documental, normativa y entrevistas con funcionarios de las autoridades ambientales, del Ministerio, organismos de control y vigilancia, asesores externos, miembros de los gremios productivos y organizaciones no gubernamentales, entre otros. Véase BLACKMAN, A., HOFMANN, S., MORGENSTERN, R. & TOPPING, E. (2005).

El caso de las audiencias públicas ambientales, que pueden tener lugar ya sea durante el trámite de permisos, concesiones y autorizaciones ambientales y posteriormente durante la ejecución de los proyectos, podría ser visto en principio como un ejemplo de democracia deliberativa ambiental, pues se trata de un mecanismo de participación democrática no excluyente, pluralista, abierto, que admite diversas posiciones, opiniones y argumentos de los ciudadanos, cualquiera sea su condición o intereses. No obstante, la misma reglamentación de la audiencia pública no permite el debate abierto, la deliberación o en el mejor de los casos una especie de consenso respecto de los proyectos sujetos a discusión, pues su objeto está claramente definido en el artículo 2.2.2.4.1.1 del Decreto 1076 de 2015:

Artículo 2.2.2.4.1.1. Objeto. La audiencia pública ambiental tiene por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este pueda generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir o compensar dichos impactos; así como recibir opiniones, informaciones y documentos que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas.

En este caso se trataría en primer lugar de un mecanismo de socialización de un proyecto, obra o actividad sujeto a licencia ambiental, de carácter no obligatorio, que opera a solicitud de parte²⁰. La audiencia no permitiría debate abierto, deliberación ni búsqueda de consenso, reflejado en una decisión vinculante, sino únicamente la recepción por parte de la autoridad ambiental de las opiniones, objeciones, estudios de los ciudadanos y demás entes privados o públicos que tengan algún tipo de interés sobre el otorgamiento o negación de la licencia ambiental, información que debe tenerse en cuenta al momento de tomar su decisión sobre el trámite. Por tal razón el párrafo del artículo 2.2.2.4.1.2 establece de manera expresa que la audiencia pública “no es una instancia de debate, ni de discusión”²¹. Si existe algún tipo de discusión o debate en el marco de este

20 Bajo este mismo criterio analiza la Corte Constitucional la figura de la audiencia pública ambiental. Véase la sentencia T-361/17.

21 Al respecto Macías (2001), en un interesante análisis sobre los mecanismos de participación ciudadana ambiental en Colombia, refiere que en muchas ocasiones las audiencias públicas son vistas por las comunidades como una oportunidad de denunciar y buscar solución a situaciones relacionadas con la falta de asistencia estatal en sus territorios, conflictos no relacionados con el proyecto o inclusive la situación de este frente a los conflictos existentes. Esto ha sido evidente para los funcionarios y contratistas de las autoridades ambientales, que han constatado tal situación durante los más de 25 años de vigencia de este mecanismo, siendo testigos y partícipes de audiencias públicas desarrolladas en un ambiente de participación democrática propicio, de otras muy agitadas pero productivas y de unas pocas con claras manifestaciones de agresividad por parte de los asistentes, por lo cual han

mecanismo participativo, es posible vislumbrarlo en las reuniones informativas previas, donde el solicitante de la licencia debe presentar el proyecto, su alcance y describir los impactos ambientales y medidas de manejo propuestas, siendo función de la autoridad ambiental ilustrar a los asistentes sobre las reglas y el procedimiento que se seguirán durante la audiencia pública (art. 2.2.2.4.1.9 del Decreto 1076/13), lo cual no ha impedido que en muchos casos se den interesantes discusiones respecto de la conveniencia del proyecto, sus impactos y la pertinencia de los estudios realizados, contexto en el cual cabría hablar de un proceso discursivo que garantiza la participación ciudadana, además de permitirle a la autoridad una evaluación adicional de los componentes bióticos, abióticos y socioeconómicos, pues los participantes pueden desvelar aspectos ocultos que no han sido considerados en los estudios ambientales, hacer demandas y reclamos relacionados con el proyecto en evaluación, pedir y recibir aclaraciones tanto de la autoridad ambiental como del solicitante de la licencia²².

Sin embargo, existen otros mecanismos participativos que constituyen espacios deliberativos con amplias posibilidades para el debate de los asuntos ambientales. En el cabildo abierto, consagrado en el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia y reglamentado por la Ley 1757 de 2015, los principales elementos de la democracia deliberativa se hacen presentes al permitir su convocatoria por iniciativa popular y permitir la intervención de todos los asistentes. El cabildo abierto puede ser utilizado para debatir asuntos ambientales de orden regional o local que interesen a los ciudadanos donde es obligatoria la argumentación y respuesta de las autoridades convocadas y constituye un escenario propicio para la intervención amplia de aquellos en aras de mejorar o reforzar la gestión ambiental tanto de los municipios como los departamentos y distritos. La consulta previa con comunidades indígenas y negras derivada del mandato establecido en el artículo 330 de la Constitución Política, del Convenio 169 de la OIT (adoptado mediante la Ley 21 de 1991), de la Ley 70 de 1993, del artículo 76 de la Ley 99/93, entre las normas más relevantes, reglamentada inicialmente por el Decreto 1320 de 1998 y posteriormente por el Decreto 2613

debido suspenderse. Lo cual no ha impedido que en ciertos casos se haya retenido por la fuerza a los funcionarios de la autoridad ambiental.

22 No se debe olvidar que el artículo 2.2.2.3.3.3 del Decreto 1076 de 2015 ofrece la posibilidad de participación ambiental deliberativa de las comunidades y los grupos étnicos en el marco de la elaboración de los estudios de impacto ambiental, al establecer la obligación de informarles el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y de valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante el proceso participativo el cual debe ser objeto de una rigurosa evaluación por parte de la autoridad ambiental para verificar que se haya cumplido de manera adecuada con este procedimiento.

de 2013 y la Directiva Presidencial 10 del mismo año, constituye uno de los espacios participativos y consultivos por excelencia en el país, donde también se pueden vislumbrar múltiples elementos de la democracia deliberativa, si bien las comunidades étnicas han tenido que recorrer un largo camino ante los tribunales para que este derecho sea plenamente reconocido y se establezcan de manera clara sus posibilidades y alcances en el marco del ordenamiento jurídico colombiano.

En materia de gestión del territorio, escenario que incorpora un fuerte componente ambiental y de conservación de los recursos naturales renovables, deben destacarse los espacios participativos previstos por la Ley 397 de 1997 sobre el ordenamiento territorial; en esta norma se deja abierta la posibilidad tanto a las autoridades municipales como a los ciudadanos de acudir a diversos mecanismos de participación consulta y deliberación, para discutir el ordenamiento del territorio, los procesos urbanísticos y conciliar los diversos intereses que pueden verse afectados con estos planes, de carácter estratégico para el desarrollo sostenible de los territorios. El artículo 4.º de dicha ley establece lo siguiente:

Artículo 4.º. Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2.º de la presente ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos [...].

A su vez, el artículo 22 de dicha ley se refiere de manera expresa a la participación comunal en el ordenamiento del territorio y a la discusión y concertación de los planes de ordenamiento territorial, lo cual deja entrever el potencial participativo y deliberativo de este proceso, que desafortunadamente no ha sido entendido en toda su magnitud, tanto por los municipios como por los ciudadanos, pues en muchos casos se asumió que se trataba más de cumplir un requisito o formalidad de la norma o de un proceso de socialización con las comunidades de decisiones ya tomadas por los municipios que de una oportunidad para el

debate de procesos tan sensibles como los usos del suelo y las restricciones de carácter urbanístico y ambiental que trae consigo este instrumento de planificación (Duque, 2018)²³.

Creemos que algunos escenarios de gestión donde se pueden aplicar varios de los principios de la democracia deliberativa ambiental se encuentran en algunos procedimientos de gestión y manejo del recurso hídrico que han sido establecidos desde hace más de cincuenta años y que a través de su desarrollo normativo han creado espacios donde es posible discutir y debatir de manera abierta y pluralista planes y políticas para el aprovechamiento racional, la protección y conservación del recurso hídrico. En este campo se encontrarían la reglamentación de corrientes y la ordenación de cuencas hidrográficas, consagradas de manera general en el Decreto 2811 de 1974 y reglamentadas posteriormente por los decretos 1541/78 y 2857/81, así como la delimitación de páramos y la zonificación y régimen de usos y de sustitución y reconversión de actividades agropecuarias en estas mismas zonas, procesos que ya contarían con un soporte constitucional mediante la sentencia T-361/17^[24]. Tanto la reglamentación de corrientes como la ordenación de cuencas hidrográficas han dispuesto espacios de participación de los usuarios del recurso hídrico, sin imponer ningún tipo de distinción o exclusión. La reglamentación de corrientes permite la discusión y observaciones al proyecto de distribución del recurso hídrico, además de contemplar la participación directa de los interesados o afectados con la reglamentación en caso de que esta sea revisada o variada, procedimiento que puede ser adelantado a petición de los mismos usuarios. Así mismo, en el marco de la ordenación de cuencas hidrográficas se crearon los consejos de cuencas,

23 En este sentido, Duque (2018, p. 23) coincide de manera general con algunos planteamientos críticos de la democracia deliberativa, al identificar los resultados y falencias del proceso participativo en el primer ciclo de ordenamiento territorial de Colombia durante los años 1998–2003, al referir: “El proceso dejó varios aprendizajes: la relación entre escala y participación, cuanto más próximas son las problemáticas al contexto cotidiano de la gente, su nivel de implicación es mayor y viceversa. La necesidad de redefinir los espacios de participación en términos de las metodologías y del uso de tecnicismos que dificultan el diálogo e inhiben a los actores invitados. La dificultad para diferenciar los propósitos de un plan de desarrollo frente a los de un plan de ordenamiento territorial y, por último, la necesidad de formar a la ciudadanía para la adquisición de competencias y habilidades relacionadas tanto con la participación en general como con los temas de ordenamiento territorial”.

24 El Decreto 2857/81 fue derogado por el Decreto 1729/02, a su vez derogado por el Decreto 1640/12 (este último compilado en el Decreto 1076/15), que amplió el alcance de la planificación del recurso hídrico, bajo el concepto rector de *cuenca hidrográfica*. Para el caso de los páramos, su delimitación se encuentra prevista como una de las funciones del MADS en el Decreto 3570 de 2011 y la Ley 1930 de 2018. El proceso de zonificación y régimen de usos, así como el procedimiento para sustitución y reconversión de actividades agropecuarias en zonas de páramo delimitadas está reglamentado en la Resolución 886 de 2018.

que permiten la participación de diferentes usuarios quienes pueden intervenir directamente en los debates que se llevan a cabo en las mesas de trabajo y posteriormente en la elección de sus representantes. Igualmente en las fases de aprestamiento, diagnóstico y formulación la norma contempla escenarios de participación y deliberación para que los ciudadanos presenten sus opiniones, propuestas y observaciones y discutan aspectos técnicos, jurídicos y prácticos del proceso de ordenación de la cuenca con la autoridad ambiental y los equipos consultores que en la mayoría de los casos se conforman para tal fin²⁵.

Los procesos participativos con fuerte contenido discursivo que tienen lugar durante la declaratoria de áreas protegidas y la adopción de sus planes de manejo podrían ser vistos como otro ejercicio de democracia deliberativa ambiental. En este caso y a raíz de los múltiples conflictos presentados con comunidades asentadas en áreas declaradas protegidas y sujetas a fuertes restricciones de uso, que no contaban con muchas posibilidades de incidir en la gestión de sus territorios, fue necesario cambiar el modelo de gestión adelantado por Parques Nacionales, pasando de un enfoque técnico-jurídico, altamente conservacionista, basado en las ciencias naturales y en la racionalidad científica, que implicaba exclusión de población humana y prohibición de actividades productivas y extractivas, hacia un modelo técnico jurídico de conservación basado en las ciencias sociales, que involucraba activamente a la sociedad civil y daba preeminencia a los procesos de concertación con comunidades y propietarios privados (UAESPNN, 2001; Andrade, 2008). La hoja de ruta para la declaratoria de áreas protegidas adoptada por el MADS mediante la Resolución 1125 de 2015 incluye procesos participativos y deliberativos, a través de la creación de canales de comunicación para la generación de credibilidad y confianza entre todos los actores y agendas conjuntas de trabajo que requieren coordinación y acuerdos entre las partes.

No se puede dejar de mencionar el componente participativo en la gestión de ecosistemas estratégicos, de suma importancia para la legitimidad del proceso de protección y conservación de estas áreas, donde podemos encontrar verdaderos ejemplos de deliberación ambiental, al constituirse en algunos casos en ejercicios incluyentes, pluralistas, con un fuerte componente discursivo que

25 La guía para formulación de POMCA, adoptada por el MADS mediante la Resolución 509 de 2013, dedica varios de sus apartes a la participación ciudadana, estableciendo el momento y modalidad en que esta puede ser ejercida en las diferentes etapas de este instrumento de planificación y gestión. Al respecto la guía manifiesta: “Los planes de ordenación y manejo cuencas hidrográficas (POMCA) son instrumentos propicios para que tanto en su formulación como en su implementación se construyan escenarios que permitan el desarrollo de la gobernanza del agua, donde se reflejen los acuerdos y compromisos entre el poder público, la sociedad civil, las comunidades étnicas y los sectores económicos”.

demuestra la competencia ciudadana para participar en estos debates, el manejo de conocimientos especializados y la voluntad de los actores de debatir temas de importancia para sus intereses, con el ánimo de llegar a consensos sobre aspectos fundamentales o por lo menos llegar a acuerdos sobre las causas y posibles consecuencias de estos conflictos ambientales que faciliten posteriormente el manejo y la resolución de ellos²⁶.

Por último, haremos referencia a la denominada Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental (MIDA), creada mediante la Resolución 1496 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la cual y bajo un enfoque participativo y de diálogo se pretende contribuir a la implementación y el seguimiento de las acciones necesarias en todos los niveles del SINA, para garantizar los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales. La conformación de la MIDA parece reflejar las preocupaciones del Gobierno con respecto al modelo de desarrollo del país y su respuesta estratégica a muchos de los conflictos ambientales, pues da asiento a los sectores minero, de hidrocarburos, energía, agrícola e infraestructura, además de representantes de las comunidades étnicas, academias, autoridades ambientales regionales, entidades territoriales y representantes de organizaciones de la sociedad civil. No obstante, su esquema, al igual que del Consejo Nacional Ambiental, creado por la Ley 99/93, parece más orientado por principios de democracia representativa, que por procedimientos de democracia deliberativa incluyente, si se examina en detalle su composición y modo de funcionamiento.

IV. CONTRADICCIONES Y RETOS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA AMBIENTAL EN COLOMBIA

El Estado social de derecho enfrenta uno de sus mayores retos; el posconflicto como etapa de deconstrucción, reconciliación y justicia, ha permitido cuestio-

26 Como ejemplos de procesos participativos que permiten hablar de un principio de democracia deliberativa en la gestión de ecosistemas estratégicos, podríamos citar las primeras mesas de trabajo para la delimitación de la ronda de protección del lago de Tota, donde los participantes mostraban un amplio y preciso conocimiento de la dinámica ambiental de esta importante fuente hídrica, lo cual permitió generar interesantes discusiones con múltiples actores públicos y privados en torno a su manejo y protección. Un caso similar se podía constatar en los procesos de gestión de zonas de páramos del altiplano cundiboyacense, con líderes campesinos abiertos al diálogo con las autoridades pero totalmente conscientes de sus necesidades e intereses, así como del valor ambiental de estas zonas. Igualmente vale la pena mencionar el proceso de declaratoria del Distrito Regional de Manejo Integrado del complejo lagunar de Fúquene-Cucunubá y el trabajo desarrollado con comunidades asentadas en la Reserva Forestal Protectora de los Cerros Orientales de Bogotá, donde en varias mesas de trabajo se destacó el alto nivel de información y conocimiento con que contaban muchos de los intervinientes.

nar algunos de los modelos de pensamiento y paradigmas sociales, políticos y económicos sobre los cuales se ha construido la nación y ha abierto mayores espacios para el desarrollo de mandatos constitucionales claves para la legitimidad de la acción estatal, entre ellos la democracia participativa. A pesar de las múltiples voces que deploran el Acuerdo de Paz y los problemas de orden público que aún persisten en el país, la voluntad de diálogo persiste en muchos sectores de la sociedad civil y este podría ser un camino esperanzador hacia la conformación de nuevas formas de gestión deliberativa de los conflictos, entre ellos los ambientales.

Sin embargo, se podría afirmar que aún existe bastante desconocimiento de los ciudadanos y de las comunidades sobre los alcances del derecho a la participación en materia ambiental y de su potencial para garantizar un medio ambiente sano y lograr en forma efectiva el desarrollo sostenible en muchas regiones del país. Así mismo, se pueden constatar algunas situaciones que podríamos llamar estructurales, que a nuestro juicio obstaculizan la puesta en obra efectiva del principio participativo ambiental en el marco de procedimientos deliberativos que ya gozan de pleno aval constitucional, a través de la interpretación que ha hecho la jurisprudencia y que analizaremos brevemente.

- *Visiones altamente divergentes sobre el desarrollo sostenible y la conservación y protección de los recursos naturales renovables.* El modelo de desarrollo económico alentado por el Estado y el Gobierno, especialmente en materia de exploración y explotación de recursos naturales no renovables y de generación de energía, ha sido acusado de manera crónica de no tener en cuenta los impactos ambientales asociados y aquellos que se manifiestan en los contextos sociales, económicos y culturales de las comunidades donde se desarrollan estas actividades. Esta ha sido una de las principales causas de desencuentro entre el Estado y la sociedad civil, que ha generado múltiples movilizaciones, vías de hecho y acciones judiciales para impedir el desarrollo de estos proyectos. Por un lado se alega falta de información, socialización, diálogo y espacios participativos para determinar la viabilidad de los proyectos y aprobar su ejecución, en lo que muchas comunidades y ambientalistas denominan la “licencia social”, así como la magnitud de los impactos sobre los recursos agua, suelo y aire que pueda causar la explotación de hidrocarburos y minerales, además de las afectaciones a los componentes económico y social (Contraloría, 2014; Ulloa & Coronado, 2016; Negrete, 2014)²⁷.

27 Cabe anotar que en Nueva Zelanda la figura de la “licencia social”, concepto surgido en los años noventa a expensas de empresas mineras australianas y canadienses, ha sido publicitada por las agencias reguladoras gubernamentales, como una forma de lograr la aceptación y aprobación de las comunidades

Por el lado institucional, se apela al carácter de utilidad pública e interés social de las actividades sujetas a evaluación ambiental y la necesidad de su ejecución para contribuir al desarrollo del país, el cumplimiento estricto de las normas y los procedimientos para el trámite de licencias ambientales, así como de los mecanismos de participación previstos en la Constitución y la Ley 99/93. No obstante, la desconfianza mutua es evidente, los espacios participativos se convierten en escenarios de confrontación y descalificación y no de diálogo constructivo, acentuando en algunos casos la magnitud de los conflictos ambientales. Las visiones encontradas respecto a la evaluación de los impactos ambientales de los proyectos, crean distancias prácticamente insalvables entre la autoridades ambientales, comunidades, organizaciones ambientalistas, organismos de control y vigilancia y entidades territoriales, lo cual dificulta el ejercicio de procesos participativos alternativos y deliberativos, que permitan establecer puntos de encuentro entre los diferentes interlocutores y el eventual desarrollo de consensos y reglas procedimentales para la gestión de la conflictividad, la cual en últimas es elevada al plano judicial mediante la interposición de acciones populares, de tutela y de nulidad, cuando no se hace el uso de vías de hecho para impedir la ejecución de proyectos que han sido licenciados por la autoridad ambiental bajo el procedimiento legal, pero a ojos de muchos observadores, carentes de legitimidad (Molina, 2018). La racionalidad administrativa que caracteriza las actuaciones de las autoridades ambientales, basada en el conocimiento técnico de que disponen y rodeada de formalismos técnico-jurídicos y apego fiel a la norma, dificulta en muchos casos la verdadera comprensión de las realidades ambientales y de la estrecha relación de las comunidades con el territorio del que dependen, lo cual las lleva a desconocer los saberes locales e ignorar sus aportes, al considerarlos sesgados, faltos de objetividad, valor científico o dirigidos por intereses ocultos. A la par, la sociedad civil deslegitima la actuación de las mismas autoridades, por cuanto en su sentir no responde a sus verdaderas expectativas e intereses, ni a la percepción que tienen sobre el uso, protección y conservación de los recursos naturales renovables. Estas audiencias o públicos, ya sean urbanos o rurales, en principio pasivos y débiles, excluidos tradicionalmente de los centros de discusión y decisión del Estado administrativo, pueden ser activados a través de movilizaciones propiciadas por grupos de interés, que recelan de los canales

para el desarrollo de proyectos extractivos como la pesquería. Sin embargo, algunos estudios realizados sugieren que el concepto y su interpretación han sido tergiversados y terminan favoreciendo a la industria en vez de las comunidades, en este caso los maoríes, que ven intervenidos sus territorios y el acceso al recurso hídrico y sus productos por causa de la producción a escala industrial. Véase NEWTON FARRELLY & SINNER (2020).

tradicionales de participación, generando nuevos conflictos ambientales²⁸. En últimas, el choque de visiones e intereses se exagera y cierra las posibilidades de un proceso deliberativo, que permita superar las diferencias principales, reconocer interlocutores válidos dentro de la diversidad de actores y establecer procedimientos participativos formales o alternativos, pues es claro que el artículo 79 de la Constitución deja abiertas las posibilidades para el ejercicio de múltiples mecanismos de intervención y debate ciudadanos-Estado.

Una de las opciones que se presentan ante este difícil contexto es el replanteamiento dentro de las autoridades ambientales de los procesos participativos y la manera como se vienen abordando, donde debe reevaluarse el enfoque del Estado administrativo ambiental, basado en la racionalidad de los expertos, el cumplimiento estricto de procedimientos administrativos, y el uso de una lógica técnico-jurídica cerrada para la administración de la oferta ambiental (Dryzek, 2005), en favor de una visión integral, que integre de manera real aspectos sociales, económicos y culturales y pierda la desconfianza frente a los espacios de participación, promoviendo la tolerancia y el pluralismo, labor sumamente difícil pero necesaria, que implica abandonar la mentalidad polarizada propia del conflicto en búsqueda de escenarios democráticos. La concertación previa con entidades territoriales en aspectos ambientales estratégicos (Rodríguez y Durán, 2017), sobre todo para proyectos extractivos, en escenarios deliberativos y bajo los recientes lineamientos jurisprudenciales y la ampliación del alcance de los mecanismos participativos (como resultado en parte de la futura implementación del Acuerdo de Escazú), que incluyan procesos discursivos públicos, ampliamente incluyentes y un fuerte trabajo de pedagogía y cultura política, podrían ser otros aspectos a tener en cuenta con el fin de garantizar de manera efectiva el principio de democracia deliberativa ambiental que requiere el país para lograr un verdadero desarrollo sostenible.

- *Desinformación e inducción de diversas percepciones sobre la problemática ambiental*. Uno de los grandes desafíos de la gestión ambiental es el tipo y calidad

28 Fraser, citada por MEJÍA & LEÓN (2018), acuña el concepto de *contrapúblicos subalternos* para referirse a nuevas formas de movilización ciudadana que tiene lugar en los sectores con escaso margen de maniobra política pero con fuertes motivos para el disenso. Para la autora, el concepto hace referencia a “espacios discursivos paralelos donde los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contradiscursos, lo que a su vez les permite formular interpretaciones opuestas de sus identidades, intereses y necesidades [...]”. En las sociedades estratificadas, los contrapúblicos subalternos tienen un doble carácter. Por un lado, funcionan como espacios de retiro y reagrupamiento; por el otro funcionan también como bases y campos de entrenamiento para actividades de agitación dirigidas a públicos más amplios. Es precisamente en la dialéctica entre estas dos funciones donde reside su potencial emancipatorio” (FRAZER, 1997).

de la información de que se dispone para emprender procesos participativos y la forma como esta se transmite y es recibida por los diversos actores que participan en los escenarios de discusión. La mayor parte de la información es de tipo técnico y se podría decir que la institucionalidad ambiental cuenta con el monopolio de gran parte de ella o por lo menos la administra para el cumplimiento de sus objetivos misionales; esta, a su vez, es producida o recopilada por entidades públicas, terceros a través de consultorías y entes de carácter privado. La referente a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos es generada por los interesados en el licenciamiento, ya sean entidades del orden público o privado. Existe también información ambiental producida de manera independiente por ONG y particulares, la que es generada por centros de investigación públicos o privados, universidades y aquella que los funcionarios y contratistas de las autoridades ambientales, generan, recopilan y procesan de manera diaria y constituye uno de los elementos principales para la toma de decisiones, sin contar la que circula sin ningún tipo de límite o restricción en la internet²⁹.

Hace unas décadas el flujo de información ambiental era muy restringido, esta en su gran mayoría se encontraba en poder de las autoridades ambientales y de actores privados (empresas, consultores, ONG) y la mayor parte de la sociedad no contaba con canales adecuados para su consulta y análisis, por lo que el grado de conocimiento de los aspectos ambientales de un proyecto era bajo e incidía directamente en la eficacia de los procesos participativos. La Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993, la cual incorporó como uno de los pilares de la política ambiental del país el principio 10 de la Declaración de Río de 1992, ahondaron el camino que ya había sido trazado por el Decreto-Ley 2811/74, en materia de producción, recopilación y difusión pública de la información ambiental, reforzado por múltiples fallos de la Corte Constitucional que amparaban este derecho (Lora, Muñoz & Rodríguez, 2008)³⁰. Actualmente existen variadas formas de

29 El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, suscrito en la ciudad de Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018, en proceso de ratificación por parte del Estado colombiano, define la *información ambiental* como “cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales”.

30 El principio 10 adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 y fundamento central del Acuerdo de Escazú, consagra lo siguiente: “El mejor modo de tratar las cuestiones 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

acceder a la información ambiental, ya sea a través de solicitudes directas a las autoridades correspondientes, sistemas de gobierno en línea, archivos físicos para consulta ciudadana, páginas virtuales públicas y privadas encargadas de recopilar, almacenar y difundir esta información, medios de comunicación como periódicos, revistas, *blogs* y publicaciones en línea. Los asuntos ambientales han adquirido enorme relevancia y existe una cierta esfera pública que exige estar informada sobre las diversas actuaciones y decisiones gubernamentales en materia de políticas, normas y proyectos de carácter ambiental. En este contexto se espera que con la ratificación e implementación del Acuerdo Regional de Escazú, una vez entre en vigencia, el acceso a la información ambiental sea generalizado y se adopten herramientas tecnológicas para su eficaz difusión. En todo caso, se debe resaltar el hecho indiscutido de que la disposición de información ambiental concreta, objetiva y relevante, genera confianza, facilita el diagnóstico de la situación que se debate y el procedimiento deliberativo, además de optimizar el proceso de toma de decisiones, ya sea por parte de los ciudadanos o de las autoridades.

No obstante, los nuevos sistemas de comunicación en línea, el despliegue desaforado de las redes sociales, así como el crecimiento exponencial de sus usuarios, han convertido estas nuevas formas de comunicación en las herramientas por excelencia que soportan una especie de metademocracia virtual, donde la participación y deliberación no cuentan con más reglas que las que imponen las capacidades y prestaciones del sistema. En las redes, el derecho a la participación pierde sus confines y todos se convierten en soberanos de su discurso, el cual puede ser replicado de múltiples maneras y para diversos auditorios virtuales. Los conceptos de interlocutor válido, racionalidad de la acción comunicativa con arreglo a fines, deliberación discursiva orientada al consenso, pierden cualquier significado o utilidad en la maraña de trinos, *chats*, foros, *blogs*, *post*, enlaces, *hashtags* que se disputan el monopolio de la verdad en un universo virtual plagado de miles de falacias y certezas, que al día siguiente son reemplazadas por otras nuevas, perdiéndose en el agujero negro de una opinión pública hiperestimulada y sobremanipulada por los miles de diosencillos que pululan a sus anchas en el nuevo megapanteón de la internet. La esfera pública, en los términos que la conocemos, antaño dependiente de medios de comunicación como la televisión, la radio y los periódicos y la conversación directa, sufre transformaciones radicales

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”.

bajo el dominio de las redes, que obligan a reevaluar el concepto en un entorno de ciudadanos ya no solamente receptores pasivos, sino productores activos de contenidos digitales o *prosumidores* (Masip, Ruiz Caballero & Suau, 2019). Según estos autores, la deliberación en una nueva esfera pública no se daría en sentido habermasiano, basada en la discusión y confrontación de los argumentos, sino que dependería de compartir información para buscar un cambio en la percepción sobre determinados asuntos; más que una esfera pública, lo que habría surgido es un espacio público virtual, con múltiples facetas y audiencias, facilitado por las nuevas tecnologías de la comunicación y abierto para las diferentes expresiones de los ciudadanos, que no necesariamente se traduce en mayor participación o cultura política (Papacharissi, 2009). La conformidad con ideas o teorías preconcebidas, a pesar de que en ocasiones riñan con las propias creencias, se manifiesta con los trinos y *likes* puestos en las redes a falta de una batería conceptual objetiva y precisa que delimite el alcance y veracidad de tales afirmaciones; la aceptación acrítica de hechos, situaciones o ideas es presionada por una corriente general que gana adeptos en horas o días y cuya fidelidad se puede contar en los mismos términos. Esta ignorancia pluralista (Kuklinsky *et al.*, 2000; Sunstein, 2010; Bjerring *et al.*, 2014) induce a las personas a creer que sus opiniones son compartidas por la mayoría y tiene un efecto dramático en las redes, donde esta creencia se refleja en el surgimiento de tendencias que pueden llegar a cambiar de manera radical la visión colectiva sobre determinados asuntos de interés para la esfera o espacio público virtual, lo cual puede traer consecuencias para las personas en el ámbito individual o para las instituciones públicas o privadas, en términos de reputación, toma de decisiones estratégicas y diseño de políticas.

La democracia deliberativa ambiental corre el riesgo de ser transformada por la dinámica de las redes, las cuales son un excelente vehículo de creación y difusión de tendencias de pensamiento, muchas de ellas con diversos intereses, ya sean de orden estrictamente ambiental, político o económico. La capacidad de las redes sociales para moldear la opinión pública a través de la diseminación de información falsa ha quedado demostrada en procesos electorales como el de Estados Unidos, Inglaterra y Colombia, entre los más conocidos. Las cascadas sociales de información que proveen pueden llegar a generar desinformación o percepciones erradas de la realidad, que necesariamente influyen las decisiones de los ciudadanos, quienes tienden a adoptar opiniones preestablecidas, previamente filtradas en internet, a falta de un análisis propio y objetivo de la información, pudiendo aumentar también la polarización con respecto a un tema determinado (Ulen, 2001; Sunstein, 2006; Hansen, Hendricks & Rendsvig, 2013).

Los flujos de información favorecidos por la velocidad y ubicuidad de internet desplazan los tradicionales escenarios de participación y debate; la creación de vínculos personales y grupales en torno a problemáticas ambientales y la consecuente captura de audiencias refuerzan juicios y estereotipos respecto de los temas sujetos a discusión o inducen a las personas a dar por ciertas afirmaciones o datos sobre los cuales no han tenido un conocimiento previo (Sunstein, 2010). La falta de control de la información que circula en internet y la difusión de rumores y afirmaciones con escaso sustento crean climas de opinión que poco a poco son aceptados por los usuarios de las redes, presos de una supuesta pretensión de veracidad, que no de validez, en ocasiones dada por la conformidad general, más que por un juicio objetivo de la situación, pues se opina y se toma partido con base en información confusa, que puede haber sido difundida con verdaderas intenciones de protección del medio ambiente, o en otros casos bajo la influencia de intereses personales, como la necesidad de ganar seguidores, difundir propuestas políticas o generar confusión sobre los proyectos.

La ignorancia del público no solamente se extiende a las políticas y normatividad ambiental: involucra también desconocimiento respecto del sistema político, ideologías y la estructura y funciones de las entidades públicas (Somin, 2010), situación que es evidente en el caso colombiano, donde se percibe un amplio desconocimiento de las funciones a cargo de las autoridades ambientales y aún de los mecanismos de participación, lo cual muchas veces lleva a emitir juicios errados sobre sus actuaciones, que son velozmente replicados en las redes. El activismo ambiental virtual alcanza su máxima expresión en el caso de proyectos sujetos a licenciamiento ambiental, que se consideran altamente impactantes, sin que esto implique que haya un verdadero ejercicio deliberativo, con exposición y discusión de argumentos, sino multiplicidad de posiciones, opiniones y manifestaciones con diversos grados de emotividad o análisis y, por supuesto, de coincidencia con la realidad. Por el contrario, este mismo ímpetu está prácticamente ausente en procesos estratégicos que deberían ser objeto de amplia participación ciudadana y discusión en todos los niveles, como el ordenamiento territorial, la declaratoria de áreas protegidas, la ordenación de cuencas y el cambio climático, casi que un total desconocido para los mecanismos participativos del país³¹. En algunos casos puede operar la captura de audiencias bajo premisas

31 Inexplicablemente, la Ley 1972 de 2018, “por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”, no hace ninguna mención directa a la participación ciudadana en la discusión de las acciones, planes y programas para enfrentar las consecuencias del cambio climático. Con excepción de una disposición un poco vaga sobre la obligación de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas de participar en la gestión del cambio climático, no se vislumbra en la norma un espacio para

difundidas en la red acerca de los riesgos e impactos ambientales de un determinado proyecto, contexto en el que se crea una opinión pública virtual proclive al rechazo y la deslegitimación de la institucionalidad ambiental³². No obstante, no se puede negar que el activismo y la discusión en materia ambiental a través de las redes, dueños de sus propias lógicas y creadores de múltiples esferas públicas (Masip, Ruiz Caballero & Suau, 2019), por su misma naturaleza, ubicuidad y rápido acceso, principalmente en entornos urbanos, pueden facilitar la difusión de conocimiento y crear cierto nivel de conciencia sobre los riesgos ambientales asociados a la ejecución de algunos proyectos, o las mejores alternativas para la gestión del recurso hídrico, ecosistemas estratégicos o alternativas de respuesta al cambio climático, lo que en últimas amplía las posibilidades de una participación real a través de los procedimientos formales, no exenta de riesgos sobre la pertinencia y calidad de la información y la manipulación de la opinión pública.

En el caso de audiencias con acceso limitado a información ambiental, escasa conexión a internet, partícipes en su momento en forma activa o pasiva en el conflicto y con una cultura política caracterizada por la desconfianza, polarización y falta de solidaridad social, donde la democracia deliberativa se puede considerar un proyecto inacabado derivado de la falta de desarrollo del mandato constitucional (Mejía & Jiménez, 2005; Mejía & León, 2018) que dificulta su participación en la discusión de asuntos ambientales, las posibilidades de incidir de manera efectiva en las decisiones, planes y proyectos de las autoridades ambientales pueden verse disminuidas notoriamente. Este caso es recurrente en zonas del país donde se desarrollan actividades extractivas, de infraestructura y generación de energía, y aquellas que luego del conflicto son vistas como nuevos nodos de desarrollo a partir de la explotación de recursos naturales,

la democracia participativa y deliberativa que pueda buscar consensos en torno a las acciones urgentes que deben adelantarse frente a una de las problemáticas ambientales más graves que enfrenta la humanidad, las cuales requieren del conocimiento, debate y concurso de la sociedad civil en pleno.

32 El proyecto de exploración de hidrocarburos Serranía, localizado en el Área de Manejo Especial de la Serranía de la Macarena y para el cual la ANLA otorgó licencia ambiental en 2016, es uno de los mejores ejemplos de manejo de cascadas de información y de presión mediática que se han dado en el país. Las redes se inundaron con información sobre el proyecto, tendencia que replicaron las columnas de opinión de medios impresos y digitales, a pesar de que se pudo constatar la falsedad de muchas afirmaciones hechas en las redes. Por ejemplo, jamás se mencionó que dentro del área de la Macarena ya existían otros proyectos de explotación hidrocarburos, los cuales nunca fueron cuestionados públicamente, pues el axioma irrefutable que creó y mantuvo la tendencia del momento fue la segura desaparición de la joya de la corona de los ambientalistas, Caño Cristales, debido al desarrollo del proyecto, afirmación que nunca se sustentó con algún estudio científico valedero. Por otra parte, la decisión de dejar sin efectos la licencia ambiental provino directamente de la Presidencia mediante un breve trino, velozmente replicado por el ministro de turno, no quedando otro camino a la autoridad ambiental que ejecutar lo que la tendencia del momento indicaba.

sin que hayan tenido oportunidad de expresar sus opiniones o argumentos en escenarios públicos, sobre el mejor destino de los territorios que habitan. La urgencia de desarrollar pedagogías sobre participación discursiva es evidente, tal como lo reclaman algunos teóricos al abogar por el verdadero desarrollo del componente participativo y deliberativo que consagró la Constitución del 91 (Rodríguez Mejía & León, 2018). El Acuerdo de Escazú puede ser una oportunidad para el Estado colombiano de desarrollar estrategias que involucren a muchos más ciudadanos en procesos deliberativos sobre cuestiones ambientales fundamentales, utilizando también las nuevas tecnologías de la información, de gran ayuda para generar conocimiento, promover una cultura democrática orientada en lo posible al consenso y propiciar la comunicación ambiental y la participación desde el nivel local hasta instancias globales, como se ha demostrado en otras latitudes (Díaz *et al.*, 2020), con el objetivo de lograr verdaderos escenarios de democracia deliberativa, contar con una mayor legitimidad en las decisiones sobre asuntos ambientales, generar espacios participativos de amplio alcance pluralistas e incluyentes, necesarios ante los enormes desafíos ambientales del país y la necesidad de una paz duradera.

CONCLUSIONES

- La democracia deliberativa, concepto surgido a finales del siglo XX, de la mano de importantes teóricos políticos, pretende constituirse en una alternativa de cambio en sociedades con conflictos políticos, que no es posible resolver mediante los canales tradicionales de la democracia, caracterizada por la participación limitada de la sociedad civil en el debate de los asuntos públicos. Su esencia incluyente, pluralista y abierta a prácticas discursivas orientadas al consenso ofrece interesantes perspectivas para la gestión de múltiples asuntos de interés público, entre ellos la gestión ambiental, apelando a la intervención activa de los ciudadanos, aunque en la práctica tropiece con múltiples dificultades derivadas de la estructura de los sistemas políticos, las formas de dominación y control institucional y la dinámica de los flujos de información en sociedades hiperconectadas, que pueden limitar la emergencia y consolidación de una verdadera esfera pública, elemento esencial en los procesos de emancipación y cambio democrático.

- El concepto de *democracia deliberativa ambiental* enfoca los procesos discursivos hacia los asuntos ambientales de relevancia pública que contemplan la participación de múltiples actores y la construcción de debates incluyentes donde a falta de consenso se sienten las bases para la resolución de los conflictos derivados del uso de los recursos naturales renovables y las visiones encontradas sobre la protección del medio ambiente. Sin embargo, este modelo de

democracia discursiva requiere ciudadanos informados y competentes para el ejercicio deliberativo, situación que ha sido favorecida por varios factores: un proceso de modernización ecológica que implicó un cambio en la percepción del ambiente y de las consecuencias nocivas de la actividad industrial, la emergencia de movimientos ecologistas, el desarrollo de políticas públicas ambientales, el cuestionamiento del papel del Estado como garante de derechos ambientales y la consagración de mecanismos de participación democrática que en teoría constituyen una alternativa para el tratamiento de los asuntos ambientales bajo un enfoque deliberativo. A pesar de lo anterior, el camino a recorrer es bastante largo y tortuoso, en especial en sociedades como la colombiana, con altos grados de polarización política, desigual distribución de la tierra y los recursos naturales y bajos niveles de cultura democrática, producto de años de conflicto y exclusión que la Constitución de 1991 y sus desarrollos aún no han podido resolver, convirtiéndose la democracia participativa y su corolario la democracia deliberativa en proyectos inacabados que requieren de la acción conjunta del Estado y la sociedad civil para la creación de nuevas formas políticas y jurídicas que garanticen los principios esenciales de la Carta Política, entre ellos la paz y la conservación y protección del patrimonio natural con fines sociales.

- En muchos escenarios, la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993 son vistas como las normas que dieron origen a los procesos participativos en asuntos ambientales en el país, al establecer, por un lado, mandatos constitucionales fundados en la democracia participativa y, por otro, mecanismos jurídicos para garantizar el derecho a la participación. Sin embargo este enfoque debe ser revaluado, en el marco de los principios participativos consagrados en el Decreto Ley 2811 de 1974, el cual, siguiendo los postulados de la declaración de Estocolmo de 1972, creó múltiples instancias de participación que no han sido estudiadas en su verdadera dimensión y mucho menos fueron aplicadas, a excepción, por ejemplo, de los Concejos Verdes municipales, de los cuales llegaron a crearse unos 700 en todo el país, en una época en que los asuntos ambientales no eran una parte importante en la agenda pública como lo son en la actualidad. Consideramos que estas experiencias de participación y debate popular deben ser recogidas y analizadas para extraer posibles lecciones, de cara a los retos que plantea la democracia deliberativa ambiental, que a pesar de no estar consagrada expresamente en normas positivas, ha tenido importantes desarrollos jurisprudenciales a cargo de la Corte Constitucional, por lo que el desafío está en aplicar tales postulados jurídicos en el desarrollo de los procesos participativos en materia ambiental que tienen lugar en el país, dando especial énfasis a la gestión participativa y deliberativa en la gestión del cambio climático, asunto de importancia estratégica en las décadas venideras.

- A pesar de que muchos de los mecanismos participativos previstos en la legislación ambiental colombiana no contemplan dentro de su procedimiento verdaderos espacios de deliberación abierta y debate entre múltiples actores, limitando las posibilidades de la democracia discursiva implícita en los mandatos constitucionales, la capacidad de desarrollar alternativas de participación basadas en el principio deliberativo se encuentra en cabeza tanto de las autoridades ambientales como de la sociedad civil, con fundamento en los lineamientos jurisprudenciales que avalan la aplicación de procesos deliberativos con amplia convocatoria pública. En tal caso, el enfoque que debe guiar la gestión de las autoridades debe propender a la creación o apoyo de tales espacios de comunicación ambiental, que permitan entablar debates, a veces muy difíciles, con múltiples actores y establecer procedimientos claros que guíen la deliberación sin que necesariamente deba existir un consenso pleno sobre los asuntos objeto de discusión. Los procesos deliberativos, como alternativa a los tradicionales espacios participativos pueden garantizar una mejor gestión de los conflictos, permiten obtener información ambiental relevante y, sobre todo, contribuyen a dotar de mayor legitimidad las decisiones de las autoridades ambientales. No obstante, en los actuales universos virtuales se desarrollan de manera paralela procesos de comunicación ambiental que pueden ser a la vez fuentes valiosas de conocimiento para garantizar una participación ambiental informada como vehículos de difusión de información orientada a crear tendencias que desvirtúen el objeto de la democracia participativa, como tristemente se ha podido comprobar en muchos países con motivo de las contiendas electorales. En tal sentido una nueva línea de acción de las autoridades ambientales, más allá de las acciones obligadas que implica el gobierno en línea, es la gestión de la comunicación ambiental digital en todos los niveles, que contribuya a corregir las distorsiones propias del tráfico de información en las redes y así mismo garantice el acceso de la mayor cantidad de personas de los entornos urbano y rural a la información ambiental, requisito indispensable para la participación democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- BÄCKSTRAND, K.; KHAN, J.; KRONSELL, A. & LÖVBRAND, E. (2010). The promise of new modes of environmental governance. En Bäckstrand, K.; Khan, J.; Kronsell, A. & Lövbrand, E. (eds.) *Environmental politics and deliberative democracy: Examining the promise of new. modes of governance*. Edward Elgar Publishing Ltd. Nortanthomp, pp. 3-27.
- BABER, W. & BARTLETT, R. (2005). *Deliberative Environmental Politics*. The MIT Press. Cambridge.

- BARRY, J. & ECKERSLEY, R. (eds.) (2005). *The State and the Global Ecological Crisis*. The MIT Press. Cambridge.
- BECK, U. (1996). Teoría de la Sociedad del Riesgo. En Beriain, J. (comp.). *Las consecuencias perversas de la Modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Anthropos, Barcelona, pp. 201-222.
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós, Barcelona.
- BECK, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI Editores, Madrid.
- BECK, U. (comp.) (2002). *Hijos de la libertad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BERIAIN, J. (comp.) (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Anthropos, Barcelona.
- BLACKMAN, A.; HOFMANN S.; MORGENSTERN R. & TOPPING, E. (2005). *Assessment of Colombia's National Environmental System (SINA)*. Resources for the Future.
- BLACKMAN, A.; MORGENSTERN, R.; MONTEALEGRE, L. & GARCÍA DE BRIGARD, J. (2005). *Review of the Efficiency and Effectiveness of Colombia's Environmental Policies*. Resources for the Future.
- BOHMAN, J. & REHG, W. (eds.) (1997). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. The MIT Press. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- BOHMAN, J. (1997). *Deliberative Democracy and Effective Social Freedom. Capabilities, Resources and Opportunities*. En Bohman, J. & Rehg, W. (eds.) (1997). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. The MIT Press. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- CHADWICK, A. & HOWARD, P. (eds.) (2009). *Routledge Handbook of internet Politics*. Routledge. New York.
- COHEN, J. (1997). *Deliberation and Democratic Legitimacy*. En *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. The MIT Press. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge.
- COHEN, M. (2013). *Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica?* *Revista Sociológica*, vol. 28, n.º 80, México.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2014). *Minería en Colombia*, vol. III, *Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo*, Bogotá.

- CORTINA, A. (2004). Democracia deliberativa. *El País*. Edición del 23 de agosto. En https://elpais.com/diario/2004/08/24/opinion/1093298406_850215.html.
- CORTINA, A. (2013). Ética comunicativa. Disponible en <https://jurguenhabermas.wordpress.com/2013/11/13/etica-comunicativa-adela-cortina/>.
- CRISTOFF, P. (2005). Out of Chaos. A Shining Star? Toward a Typology of Green States. En Barry, J. & Eckersley, R. (eds.). *The State and the Global Ecological Crisis*. The MIT Press. Cambridge, pp. 25-52.
- CURATO, N.; DRYZEK, J.; ERCAN, S.; HENDRYKS, C. & NIEMEYER, S. (2017). Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. Dædalus. *Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, vol. 146, n.º 3, pp. 28-38.
- DAHLBERG, L. (2014). The Habermasian Public Sphere and Exclusion: An Engagement with Poststructuralist-Influenced Critics. En *Communication Theory*, vol. 24, n.º 1, febrero, pp. 21-41, disponible en <https://doi.org/10.1111/comt.12010>.
- DÍAZ, J.; MAESELE, P.; EGAN, A.; MISHRA, M. y FOXWELL, K. (eds.) (2020). *The Local and the Digital in Environmental Communication*. Palgrave-McMillan, London.
- DRYZEK, J. (1998). “Ecología y democracia discursiva. Más allá del capitalismo liberal y el estado administrativo”, *Revista Ecología Política*, n.º 16, Editorial Icaria, Barcelona.
- DRYZEK, J.; DOWNES, D.; HUNOLD, C.; SCHLOSBERG, D. & HERNES, H. (2003). *Green states and social movements*. Oxford University Press.
- DRYZEK, J. (2005). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, 2.ª ed., New York, Oxford University Press.
- DRYZEK, J. (2008). Democratization as Deliberative Capacity Building, *Comparative Political Studies*, vol. 42, n.º 11.
- DRYZEK, J. (2009). Democracy and Earth System Governance. Presentation at the Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change “Earth System Governance: People, Places and the Planet”, 2-4 December.
- DUQUE, A. (2018). Del derecho a participar, incidir y decidir en el Ordenamiento Territorial. *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales*, n.º 2, en <http://criticaurbana.com/del-derecho-a-participar-incidir-y-decidir-en-el-ordenamiento-territorial>.
- DURANGO, G.; MARÍN, M. & VALENCIA, J. (2013). La participación política como derecho fundamental: análisis desde la democracia deliberativa. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

- DURANGO, G., MARÍN, M. & VALENCIA, J. (2017). Línea jurisprudencial de la democracia deliberativa en la Corte Constitucional colombiana. *Estudios de Derecho*, n.º 164, pp. 223-254.
- ECKERSLEY, R. (2004). *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. The MIT Press, Cambridge.
- ELSTER, J. (1997). The Market and the Forum. En Bohman, J. & Rehg, W. (eds.). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. The MIT Press. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, pp. 3-33.
- FESCOL-INDERENA (1986). *El Libro de los Concejos Verdes*. Editorial Presencia, Bogotá.
- GARCÍA BLANCO, J. (1997). Por fin, Luhmann. En *Revista de Libros*. Segunda época. Disponible en www.revistadelibros.com/articulos/la-teoria-social-de-niklas-luhmann.
- GARCÍA, L. (2006). La democracia deliberativa en las sociedades semiperiféricas: una apología. *Revista Jurídicas*, vol. 3, n.º 2, jul.-dic. Universidad de Caldas. Disponible en <https://biblat.unam.mx/es/revista/juridicas/articulo/la-democracia-deliberativa-en-las-sociedades-semiperifericas-una-apologia>.
- GONZÁLEZ, M. (2008). Modernización ecológica y activismo medioambiental: el caso de la energía eólica en España. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 4, n.º 11.
- HABERMAS, J. (1986). *Ciencia y técnica como "ideología"*. Editorial Tecnos. Madrid.
- HABERMAS, J. (1992). *Teoría de la acción comunicativa. Crítica de la razón funcionalista*. Taurus Ediciones, Madrid.
- HABERMAS, J. (1997). Popular Sovereignty as Procedure. En Bohman, J. & Rehg, W. (eds.). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. The MIT Press. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, pp. 35-61.
- HABERMAS, J. (2005). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*. Editorial Trotta, Buenos Aires.
- HABERMAS, J. (2006). Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, vol. 16, n.º 4, November, pp. 411-426. International Communication Association. En www.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x.
- HANSEN, P.; HENDRICKS, V. y RENDSVIG, R. (2013). *Infostorms*, vol. 44, n.º 3, April. Disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/meta.12028>, pp. 301-326.

- HITZLER, R. (2002). El ciudadano imprevisible. Acerca de las consecuencias de la emancipación de los súbditos. En Beck, U. *Hijos de la libertad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- HOYOS, G. (comp.) (2007). *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. CLACSO, Buenos Aires.
- IWINSKA, K.; KAMPAS, A. & LONGHURST, K. (2019). Interactions between Democracy and Environmental Quality: Toward a More Nuanced Understanding. En *Sustainability MDPI, Open Access Journal*, vol. 11 (6), pp. 1-17, marzo. Disponible en <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/6/1728/htm>.
- JANG, N.; BJERRING, J.; HANSEN, J. & PEDERSEN, L. (2014). On the rationality of pluralistic ignorance. *Synthese* n.º 191, vol. 11, pp. 2445-2470. Disponible en https://www-researchgate.net/publication/261990448_On_the_rationality_of_pluralistic_ignorance.
- KUKLINSKI, J.; QUIRK, P.; JERIT, J.; SCHWIEDER, D. & RICH, R. (2000). Misinformation and the Currency of Democratic Citizenship. *The Journal of Politics*, vol. 62, n.º 3 (Aug.), pp. 790-816. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/2647960>.
- KUKLINSKI, J.; QUIRK, P.; JERIT, J. & RICH, R. (2001). The Political Environment and Citizen Competence. *American Journal of Political Science*, vol. 45, n.º 2, April 2001, pp. 410-424. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/1325951>.
- LOOS, F. (2009). Habermas. Facticidad y Validez. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, vol. 5, en www.zis-online.com/dat/artikel/2009_5_318.pdf.
- LORA, A.; MUÑOZ, L. & RODRÍGUEZ, G. (2008). *Manual de Acceso a la Información y a la Participación Ambiental en Colombia*. Colección Útiles para Conocer y Actuar n.º 10, ILSA y Universidad del Rosario. Primera edición. Bogotá.
- MACÍAS, L. (2001). Aspectos jurídicos de la participación ciudadana en la gestión ambiental en Colombia. En *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, n.º 5, junio. Disponible en <https://huespedes.cica.es/gimadus/05/colombia.htm>.
- MCCARTHY, T. (1995). *La teoría crítica de Jürgen Habermas*, 3.ª ed., Tecnos, Madrid.
- MACERATINI, A. (2019). Democracy and Language in Jürgen Habermas's Discourse Theory. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*, 59, 7-25, 10.2478/slgr-2019-0026. En www-researchgate.net/publication/338574459_Democracy_and_Language_in_Jurgen_Habermas_s_Discourse_Theory.
- MASIP, P.; RUIZ-CABALLERO, C. & SUAU, J. (2019). Audiencias activas y discusión social en la esfera pública digital. Artículo de revisión. *Revista El profesional de la información*, vol. 28, n.º 2.

- MEJÍA, O. & JIMÉNEZ, C. (2005). Nuevas teorías de la democracia. De la democracia formal a la democracia deliberativa. *Revista Colombia Internacional*, n.º 62, pp. 12-31.
- MEJÍA, O. (2007). Elites, eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia. En Hoyos, G. (comp.). *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*, CLACSO, Buenos Aires.
- MEJÍA, O. & LEÓN, I. (2018). La Constitución de 1991: hacia un proyecto democrático deliberativo. *Revista Pensamiento Jurídico*, n.º 47, pp. 77-102.
- MELO, C. (2013). La democracia ecológica: fundamento, posibilidades, actores. En *Revista de Estudios Políticos*, vol. 162, octubre-diciembre, pp. 175-198. Disponible en www.researchgate.net/publication/329568955_La_democracia_ecologica_fundamento_posibilidades_actores.
- MEYER, J. (2009). *Political Theory and the Environment*. En Goodin, R.; Dryzek, J.; Phillips, A. & Honig, B. (eds.). *The Oxford Handbook of Political Theory*. Disponible en https://www.academia.edu/2496960/Political_Theory.
- MOLINA, J. (2018). “Licencias ambientales y ocupación del territorio. Entre la legalidad y la legitimidad en las decisiones de las autoridades ambientales”, en *Lecturas sobre Derecho de Tierras*, tomo II, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- NINO, C. (1997). *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa Editorial, Barcelona.
- NEGRETE, R. y SANTACOLOMA, L. (2014). “Licencias ambientales: entre el deterioro grave y el daño ambiental”, en *Minería en Colombia*, vol. III, Daños ecológicos y socioeconómicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo, Bogotá, Contraloría General de la República.
- NEWTON, M.; FARRELLY, T. & SINNER, J. (2020). Discourse, agency, and social license to operate in New Zealand’s marine economy, *Ecology and Society*, vol. 25, n.º 1. Disponible en <https://www.ecologyandsociety.org/vol25/iss1/art2/>.
- OLIVARES, N. (2014). *Democracia deliberativa y política ambiental. La investigación jurídica en políticas públicas ambientales*. Narvaja Editor, Córdoba, pp. 71-91.
- OPHULS, W. (1974). *The Economy vs the Environment*. Interview with William Ophuls, The Pacific Sun. Disponible en www.motherearthnews.com/nature-and-environment/william-ophuls-zmaz74zhun.
- PAPACHARISSI, Z. (2009). The virtual sphere 2.0: the internet, the public sphere, and beyond. En Chadwick, A. & Howard, P. (eds.). *Routledge Handbook of internet Politics*. Routledge. New York, pp. 230-245.

- PARQUES NACIONALES DE COLOMBIA (2001). Política de Participación Social en la Conservación. Bogotá.
- PICKERING, J.; BÄCKSTRAND, K. & SCHLOSBERG, D. (2020). Between Environmental and Ecological Democracy: Theory and Practice at the Democracy Environment Nexus. *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 22, n.º 1, pp. 1-15. Disponible en <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1703276>.
- PRZEWORSKI, A. (1999). Minimalist Conception of Democracy: A Defense. Shapiro I. & Hacker-Cordon, E. (eds.), *Democracy's Value*, vol. 2, Cambridge University Press. https://is.muni.cz/el/1423/podzim2016/POL401/um/Przeworski_Minimalist_Conception_of_Democracy.pdf.
- RICHARDSON, B. & RAZZAQUE, J. (2006). "Public Participation in Environmental Decision Making", en *Environmental Law for Sustainability*, pp. 165-194. Disponible en www.researchgate.net/publication/228305864_Public_Participation_in_Environmental_Decision_Making.
- ROBLES, J. (2011). Cuatro problemas teóricos fundamentales para una democracia deliberativa. En *Polis*, vol. 7, n.º 1, enero, pp. 45-67. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187023332011000100003.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, C.; RODRÍGUEZ, D. y DURÁN, H. (2017). "La paz ambiental. Retos y propuestas para el posacuerdo", *Documento Dejusticia*, n.º 30, Bogotá, Dejusticia.
- REVISTA SEMANA (2019). Expertos proponen reformar elección de directores de Corporaciones Autónomas Regionales, Edición Digital del 10 de diciembre de 2019. Disponible en <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/proponen-reformar-modelo-de-eleccion-de-directores-de-las-car/47047>.
- SOMIN, I. (2010). Deliberative Democracy and Political Ignorance, *Critical Review*, vol. 22, n.º 2-3, pp. 253-279. Researc Paper Series. George Mason University School of Law. Disponible en http://ssrn.com/abstract_id=1694650.
- SUNSTEIN, C. (2006). *Riesgo y razón. Seguridad, ley y medio ambiente*, Katz, Buenos Aires.
- SUNSTEIN, C. (2010). *Rumorología*, 1.ª ed. Random House-Mondadori, Bogotá.
- VELAYOS-CASTELO, C. & ROMERO, J. (2019). La teoría ecológica de John Dryzek: 30 años de pensamiento político ambiental, *Azafea, Revista de Filosofía*, vol. 21, n.º 1. Disponible en <https://revistas.usal.es/index.php/0213-3563/issue/current/showToc>.
- VERGARA, J. (2005). La concepción de la democracia deliberativa de Habermas, en *Revista Quórum Académico*, vol. 2, n.º 2, julio-diciembre. Universidad del Zulia, pp. 72-88.

- TOBASURA, I. (2003). El movimiento ambiental colombiano, una aproximación a su historia reciente, en *Revista Ecología Política*, n.º 26, Icaria, Barcelona, pp. 107-119.
- TOBASURA, I. (2007). Ambientalismo y ambientalistas. Una expresión del ambientalismo en Colombia, en *Revista Ambiente & Sociedade*, vol. x, n.º 2, pp. 45-60. Disponible en <https://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a04v10n2.pdf>.
- ULEN, T. (2001). Democracy and the internet. *Law and Economics Working Papers Series*, Working Paper n.º 00-30, September, University of Illinois.
- ULLOA, A. y CORONADO, S. (2016). “Territorios, Estado, actores sociales, derechos y conflictos socioambientales en contextos extractivistas: aportes para el posacuerdo”, en *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, Colección Perspectivas Ambientales, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y CINEP.

JURISPRUDENCIA

- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-013/93 del 21 de enero de 1993, exp. D-054/D-073, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-089/94 del 3 de marzo de 2009, expediente P.E.-004, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-595/95 del 7 de diciembre de 1995, expediente D-961, MP: Hernando Herrera Vergara.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-034/09 del 27 de enero de 2009, expediente D-7384, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-175/09 del 18 de marzo de 2009, expediente D-7308, MP: Luis Ernesto Vargas Silva.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-252/12 del 28 de marzo de 2012, expediente D-8678, MP: Juan Carlos Henao Pérez.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C/348 del 26 de septiembre de 2012, expediente D-8960, MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-123/14 del 5 de marzo de 2014, expediente D-9700, MP: Alberto Rojas Ríos.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-294/14 del 22 de mayo de 2014, expediente T-3560097, MP: María Victoria Calle Correa.

CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-660/15 del 23 de octubre de 2015, exp. T-4.520.563,
MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-445 del 19 de agosto de 2016, expediente T-5.498.864,
MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-599/16 del 1.º de noviembre de 2016, exp. T-5353951,
MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-361/17 del 30 de mayo de 2017, exp. T-5.315.942,
MP: Alberto Rojas Ríos.

Óscar Darío Amaya Navas
Lucas Bossoni Saikali
Álvaro Hernando Cardona González
Diego Felipe Contreras Pantoja
Eduardo del Valle Mora
María Daniela de la Rosa Calderón
William Gallo Aponte
Claudia Gafner-Rojas
María del Pilar García
Marta García
Gustavo Adolfo Guerrero
Ana Paola Gutiérrez Rico
Luis Felipe Guzmán-Jiménez
Giovanni José Herrera Carrascal
Jorge Iván Hurtado Mora
Juliana Hurtado Rassi
Lyndon W. Jay Huffington
Camila Jiménez
Mauricio Madrigal-Pérez
Alejandro Mesa
Javier Alfredo Molina Roa
Carolina Montes Cortés
Mauricio Pinto
Diana Geraldine Quevedo
Daniel Rivas-Ramírez
Paula Robledo Silva
Martha Robles Ustariz
Gloria Amparo Rodríguez
Nicole Walteros

