

# El quehacer profesional del Trabajo Social en el proceso de licenciamiento ambiental en Colombia

Nelson Andrés Pineda\*

*Trabajador Social*

*Equipo técnico de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA*

## Resumen

Este artículo es producto de la reflexión acerca del quehacer del Trabajo Social en el proceso de licenciamiento ambiental y específicamente en la Evaluación de Impacto Ambiental. Se aborda la coyuntura del sector minero energético y los conflictos sociales y ambientales derivados del modelo extractivista que se impone en el país. Además, se presenta la normatividad sobre la Evaluación del Impacto Ambiental y la reglamentación constitucional de la participación ciudadana en la toma de decisiones frente a los proyectos mineros. Este escenario requiere de profesionales con conocimientos en el tema, así como la realización de investigaciones que tengan injerencia en el sector.

**Palabras clave:** Evaluación de Impacto Ambiental, sector minero energético, luchas sociales, participación ciudadana, licenciamiento ambiental, trabajo social.

...

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Pineda, Nelson Andrés. 2013. "El quehacer profesional del Trabajo Social en el proceso de licenciamiento ambiental". *Revista Trabajo Social* 15: 235-255. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.

**Recibido:** 15 de abril del 2012. **Aceptado:** 31 de julio del 2013.

---

\* napinedap@unal.edu.co

## The Professional Role of Social Work in the Field of Environmental Licensing in Colombia

### Abstract

This article is the product of a reflection on the role of social work in the process of environmental licensing, specifically in the field of Environmental Impact Assessment. It addresses the current situation of the energy and mining sector and the social and environmental conflicts deriving from the extractivist model prevailing in the country. Furthermore, it discusses the legislation regarding Environmental Impact Assessment and the constitutional regulation of citizen participation in decision-making with respect to mining projects. This scenario requires professionals with knowledge of the subject, as well as research projects with impact on the sector.

**Keywords:** Environmental Impact Assessment, mining sector, social struggle, citizen participation, environmental licensing, social work.

## A ocupação profissional do Trabalho Social no processo de licenciamento ambiental na Colômbia

### Resumo

Este artigo é produto da reflexão sobre a da ocupação do Trabalho Social no processo de licenciamento ambiental e especificamente na Avaliação do Impacto Ambiental. Aborda-se a conjuntura do setor mineiro energético e os conflitos sociais e ambientais derivados do modelo extrativista que se impõe no país. Além disso, apresenta-se a normatividade sobre a Avaliação do Impacto Ambiental e a regulamentação constitucional da participação cidadã na tomada de decisões em relação ante os projetos mineiros. Este cenário requer profissionais com conhecimentos no tema, assim como a realização de pesquisas que tenham ingerência no setor.

**Palavras-chave:** Avaliação de Impacto Ambiental, setor mineiro energético, lutas sociais, participação cidadã, licenciamento ambiental, trabalho social.

## Introducción

Colombia es reconocida como la cuarta nación con mayor biodiversidad en el mundo<sup>1</sup>, debido, entre otras cosas, a los diversos pisos térmicos y a los ecosistemas identificados en el territorio nacional (Romero *et al.* 2008); sin embargo, dichos ecosistemas se encuentran amenazados por las diversas actividades que los seres humanos realizan para satisfacer sus necesidades<sup>2</sup>, y que se reflejan en la degradación de los ecosistemas, en la pérdida acelerada de coberturas boscosas, en la disminución de la calidad de agua, en la desertización, la contaminación del aire y del suelo; lo cual, en algunos casos, pone en riesgo a las poblaciones asentadas en el territorio<sup>3</sup> y aumenta su vulnerabilidad.

Para dar cumplimiento a los acuerdos y exigencias de tratados internacionales firmados por Colombia, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, el Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo de 1991, así como por la entrada en vigor de la Constitución Política de Colombia de 1991, se diseñó un sistema jurídico complejo con el fin de regular la relación de los particulares y el Estado con el ambiente natural y sociocultural, específicamente para la construcción y operación de proyectos, obras

y actividades que potencialmente pudiesen generar impactos negativos en el ambiente. Dicho marco jurídico contempló la Evaluación de Impacto Ambiental como principal herramienta de identificación y de toma de decisiones relacionadas con proyectos que generen impactos ambientales negativos (Toro *et al.* 2010).

En este contexto, vale la pena resaltar la coyuntura por la que atraviesa el sector minero energético en Colombia, la cual genera mayores oportunidades de trabajo para los profesionales de las ciencias sociales en lo relativo al proceso de licenciamiento ambiental, específicamente en la elaboración y evaluación de Estudios de Impacto Ambiental —en adelante, EStIA—. En consecuencia, del grado de compromiso, responsabilidad y ética en el quehacer profesional, depende su aporte al futuro del país.

Es por ello que resulta importante reflexionar sobre el papel que juegan en dicha coyuntura los profesionales de las ciencias sociales, específicamente las y los trabajadores sociales —objetivo del presente artículo—, máxime si se tiene en cuenta que uno de los problemas actuales del mundo es la *crisis ambiental*, circunstancia que ha llevado a las ciencias sociales a preguntarse por la relación entre sociedades modernas y entornos naturales y sociales, y ha influido en la construcción de nuevos campos disciplinares, como la historia ambiental, la sociología ambiental, la antropología ecológica, la ecología política, la economía ambiental y ecológica. Todos estos campos de saber, que han integrado la dimensión socioambiental a los paradigmas epistemológicos de las ciencias sociales, han incentivado el reto de explicar y actuar para establecer un proyecto humano sostenible en el planeta, a la vez que representa un reto para el Trabajo Social (Palacio 2009).

Para tal efecto, en un principio se aborda el tema de la coyuntura del sector minero energético y de las luchas sociales en relación con dicho sector; posteriormente, se enuncia el marco normativo y conceptual del proceso de licenciamiento ambiental y de la participación ciudadana; finalmente, se hacen algunas reflexiones sobre el quehacer profesional en el marco de la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental y unas recomendaciones con el fin

1 El instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt – CHM reporta que aunque no existen inventarios biológicos detallados y completos para todo el país, el cuarto lugar se debe a cinco grupos taxonómicos, en el que Colombia ocupa el segundo lugar en biodiversidad a nivel de plantas, el primero en anfibios y aves, el tercero en reptiles y mariposas, y el quinto en mamíferos.

2 Vale la pena resaltar la investigación realizada por Germán Márquez (2001), *De la abundancia a la escasez: la transformación de ecosistemas en Colombia*, en la que se evidencia la transformación que han tenido los ecosistemas originales de Colombia (selvas, sabanas, humedales, páramos), remplazados por potreros, cultivos, asentamientos humanos, obras de infraestructura y desiertos.

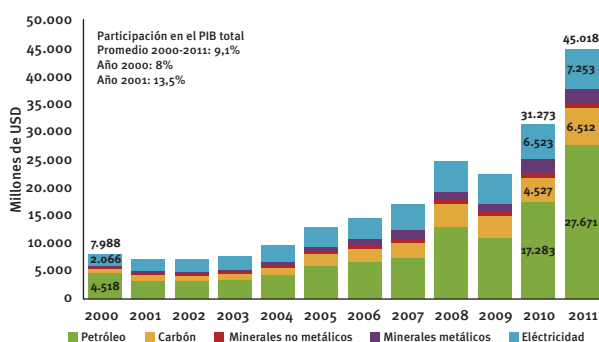
3 En el informe de la Contraloría General de la República (2012) se toman dos estudios de caso: en el primero se analiza que la degradación de por lo menos el 50% del total de las áreas de manglar pone en riesgo a las poblaciones ubicadas en las zonas costeras; en el segundo caso se analiza la disminución de la calidad del agua y la pérdida acelerada de coberturas boscosas en la cuenca del río Magdalena, y explica las condiciones de pobreza y de riesgo de la población asentada en el lugar.

de contribuir al cumplimiento de lo previsto por la legislación ambiental en lo relativo a la participación ciudadana.

### Coyuntura del sector minero energético

El actual Gobierno, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos Calderón, contempló en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014<sup>4</sup>, “Prosperidad para Todos”, como una de las principales fuentes del desarrollo del país, las “Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo”, definidas como los sectores o actividades económicas que determinarían el rumbo de la economía colombiana en los próximos años. Si bien es cierto que en el Plan Nacional de Desarrollo se identifican cinco locomotoras, que abarcan cinco sectores estratégicos, también es cierto que en el mismo plan se reconoce que no serán los únicos motores de la economía, ya que los demás sectores continuarán su propia dinámica o estarán enlazados con las otras locomotoras.

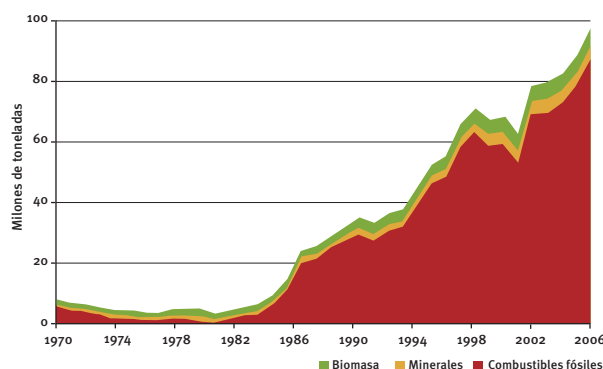
Dentro de dichas locomotoras se reconoce que el sector minero energético “[...] es y será en los próximos años uno de los ejes centrales de la economía de Colombia” (DNP 2011, 208), lo cual se evidencia claramente en el incremento que ha tenido en la economía (figura 1).



**Figura 1.** Participación del sector minero energético en el PIB

Fuente: DANE (2011).

<sup>4</sup> Véase la Ley 1450 de 2011, expedida por el Congreso de la República (2011).



**Figura 2.** Exportaciones físicas de Colombia en el periodo 1970-2007

Fuente: Vallejo (2009).

Dicho crecimiento también se evidencia en las exportaciones físicas de la totalidad de los combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón), con un aumento casi exponencial y sostenido desde 1982 (figura 2).

En algunos países de América Latina existe una tendencia a imponer un modelo extractivista; sin embargo, es fundamental analizar, como una variable, los impactos ambientales y sociales que genera la extracción de los recursos naturales no renovables, en las reflexiones de una política pública, la previsión de cuentas económicas y el diseño del futuro de los países o regiones, según sea el caso. Tales impactos se manifiestan en conflictos por la tenencia de la tierra, en la disputa entre actores armados ilegales por captar una porción de la renta minera, en la creciente demanda del agua y en su contaminación, así como en la del suelo, entre otros (Cabrera y Fierro 2013).

Adicionalmente, Cabrera y Fierro afirman que la economía basada en el extractivismo genera otra serie de impactos y fenómenos:

- Relaciones de intercambio entre países y regiones, con consecuencias de carácter político y económico, puesto que los flujos de materiales desde los países de la periferia hacia los países centrales implican la acumulación de materiales contaminantes sobrantes de los procesos extractivos, en los primeros, y el consumo o la acumulación de productos “limpios”, en los segundos.

- La explotación de los recursos no renovables son casi en su totalidad para exportación.
- En algunos casos se presenta un deterioro irreversible del ambiente.
- Los precios de los recursos energéticos exportados no contabilizan los costos de los impactos ambientales en el país productor/exportador.
- Generación de pasivos ambientales.
- Reprimarización de la economía.
- Generación de conflictos por extracción de recursos naturales.
- La devastación de las áreas donde se lleva a cabo la extracción pone en riesgo la biodiversidad y aun la soberanía alimentaria de los pueblos.
- Perturbaciones en los ciclos hidrológicos y biogeoquímicos que contribuyen al cambio climático.
- Afectación directa al acceso de los recursos naturales por parte de comunidades étnicas, debido al incremento de ejecución de megaproyectos que impactan negativamente los territorios de tales comunidades.
- Desplazamiento de comunidades debido a la ausencia de recursos de saneamiento y delimitación; falta de recursos de restitución de los territorios y vacíos que generan transacciones ilegales, así como ejercicios de presión sobre las comunidades.

Por todo lo anterior, se concluye que en Colombia, entre otras cosas, “[e]l extractivismo en los términos actuales, sin control, sin institucionalidad y con las limitaciones de recursos humanos, técnicos y económicos corresponde a una apuesta arriesgada en la que no se incorporan adecuadamente los impactos ambientales y sociales perdurables de largo plazo” (Cabrera y Fierro 2013, 119).

Si bien es cierto que, al parecer, los últimos Gobiernos han apuntado a un modelo de desarrollo basado en la economía extractiva, que en las condiciones actuales no es el modelo de desarrollo apropiado —por cuanto genera los impactos ambientales y sociales ya mencionados—, también es cierto que este es el panorama en el que actualmente se encuentran inmersos los profesionales de las ciencias sociales, entre ellos, las y los trabajadores sociales. Dicho panorama se hace

evidente en el Plan Nacional de Desarrollo cuando enuncia que para potenciar el desarrollo del sector minero energético, se requiere resolver tres necesidades, entre ellas la de “diseñar e implementar políticas para enfrentar los retos que se derivan de una situación de auge de recursos naturales” (PND 2011, 208).

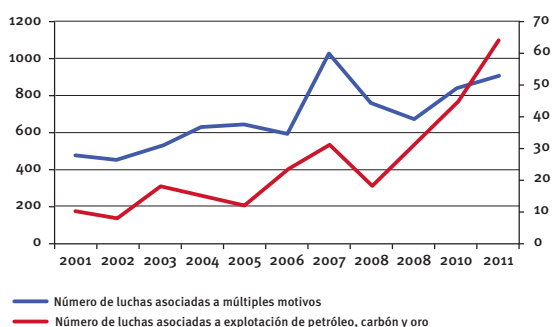
En este sentido, de los retos enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo, vale la pena mencionar los relacionados con el manejo ambiental, la gestión ambiental y el buen uso de los recursos. El presente artículo analiza específicamente lo relativo al proceso de licenciamiento ambiental, en virtud de que es en este proceso en donde se inserta el quehacer profesional de las y de los trabajadores sociales, entre otras disciplinas de las ciencias sociales.

### **Coyuntura del sector minero energético – conflictos sociales**

Paralelamente a la coyuntura y al constante crecimiento del sector minero energético, se han presentado protestas de diversos actores sociales (comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas) que sienten amenazados sus derechos por la ejecución de algunos proyectos mineros. Al respecto, en este artículo se mencionan algunos datos y aspectos del documento “Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia” (Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz –CINEP/PPP, 2012); allí se afirma que, mediante la movilización social, las comunidades buscan “exigir la protección de sus derechos, denunciar su violación, así como proponer salidas políticas concertadas para recuperar esos derechos y ser incluidos en un desarrollo digno y sustentable” (2012, 8).

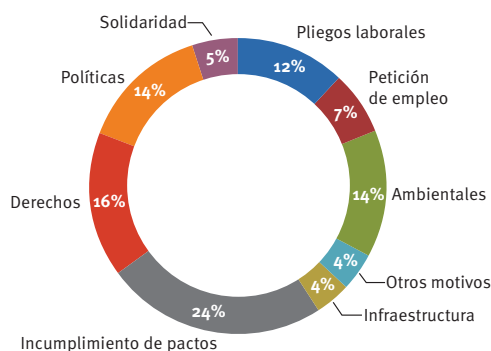
Así mismo, asevera que las luchas sociales asociadas específicamente a la extracción de petróleo, carbón y oro se han incrementado en los últimos años (figura 3):

Entre enero del 2001 y diciembre del 2011 se han registrado, en la Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP/PPP, 274 acciones sociales colectivas asociadas a la extracción de petróleo, carbón y oro que, aunque solo corresponden al 3,7% del total de luchas sociales del mismo periodo, su comportamiento en el tiempo muestra un ascenso desde 2005 y un crecimiento sostenido a partir de 2008. (2012, 10)



**Figura 3.** Trayectoria de las luchas sociales asociadas a extracción de carbón, oro y petróleo. Colombia 2001-2011

Fuente: CINEP (2012).



**Figura 4.** Motivos de las luchas sociales asociadas a la explotación de petróleo, carbón y oro en Colombia 2001-2011

Fuente: CINEP (2012).

Adicionalmente, vale la pena resaltar los motivos que tuvieron los actores sociales para participar en las mencionadas luchas sociales (figura 4), a saber:

Cuando se desagregan los motivos según el recurso explotado, se encuentra que en los tres predominan las luchas relacionadas con conflictos laborales y con la exigencia del respeto a los derechos económicos y sociales. En segundo lugar se registran, en el sector petrolero, las luchas motivadas por políticas de manejo de hidrocarburos y, en los sectores de carbón y oro, las luchas sociales a favor del derecho a un ambiente sano y al goce colectivo, presente y futuro,

de los recursos naturales. El tercer motivo de las protestas en todos los sectores es la reivindicación de los derechos a la vida, la libertad y la integridad personales, así como a los derechos culturales. (2012, 10)

Ahora bien, basta referir algunos apartes y artículos de la normatividad vigente para entender de dónde surge la necesidad de tener en cuenta el quehacer de Trabajo Social y de otros profesionales de las ciencias sociales en el manejo y gestión ambiental, así como en el buen uso de los recursos naturales.

### Legislación ambiental y participación ciudadana

Colombia fue uno de los primeros países de América Latina en incorporar conceptos jurídicos relacionados con la Evaluación de Impacto Ambiental, a través del Código de Recursos Naturales de 1974; sin embargo, fue hasta 1993, a través de la Ley 99 y de otros decretos reglamentarios, que se formalizó y se fijaron las directrices para su desarrollo.

No obstante, la normatividad relacionada con la Evaluación de Impacto Ambiental se ha reformado y, con ello, se han exonerado varias actividades que requerían de dicho proceso, por ejemplo, el Decreto 1753 de 1994 contemplaba cuarenta y cinco actividades, mientras que el Decreto 1220 de 2005 las redujo a tan solo veintitrés; así mismo, se ha permitido al evaluador la elección del método y los atributos para identificar y valorar los impactos. Todo lo anterior aumenta el riesgo de afectación a los ecosistemas y a los seres humanos (Toro *et al.* 2010).

Con respecto a la evolución de la legislación relacionada con la Evaluación de Impacto Ambiental, vale la pena señalar el análisis realizado por Toro, Requena y Zamorano (2010) sobre la legislación ambiental, en el que se resaltan los siguientes aspectos:

- La inclusión de la Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia es una respuesta a los compromisos firmados en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, específicamente el artículo 24, que invita a la cooperación entre países mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente



los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio ambiente.

- En el año 1974 entró en vigor el Decreto 2811 —conocido como Código de Recursos Naturales—, primera ley sancionada en Colombia para normalizar la política ambiental y el accionar de la sociedad en relación con el manejo de los recursos naturales. Dicho decreto, dentro de los objetivos referentes a la Evaluación de Impacto Ambiental, dictamina que “para la ejecución de obras [...] u otra[s] actividad[es] que por sus características puedan producir deterioro grave a los recursos naturales [...], será necesario el estudio ecológico y ambiental previo y, además, obtener licencia [...]” (Decreto 2811 de 1974).
- La Constitución Política de Colombia de 1991 incluyó criterios relacionados con la Evaluación de Impacto Ambiental, específicamente a través de los artículos 79 y 80. Así mismo, estimuló la creación de la Ley 99 de 1993, que introduce por primera vez en el marco jurídico colombiano el concepto de Estudios de Impacto Ambiental y la licencia ambiental. Así mismo, según el artículo 79 de la Constitución, “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla”.
- Al respecto, vale la pena señalar que la definición de “ambiente” ha evolucionado, contando actualmente con más de una acepción; sin embargo, se reconoce su carácter sistémico y complejo, en el que se da una interrelación de los sistemas naturales y los sistemas culturales. Dicha interrelación es fundamental desde la perspectiva ambiental, ya que debe incluirse en los análisis la manera en que se articulan los diferentes niveles de la instrumentalidad (herramientas físicas, instrumentos de organización social y de cohesión simbólica), en su función transformadora del medio, y el modo en que dicha transformación influye en las organizaciones culturales (Ángel 1998). Adicionalmente y en concordancia con lo anterior, la Política Nacional de Educación Am-

biental<sup>5</sup> asume un concepto global de ambiente, entendiéndolo como

Un sistema dinámico definido por las interacciones físicas, biológicas, sociales y culturales; percibidas o no, entre los seres humanos y los demás seres vivientes, y todos los elementos del medio en el cual se desenvuelven, bien que estos elementos sean de carácter natural o sean transformados o creados por el hombre. (Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Educación Nacional 2002, 18)

- La Ley 99 de 1993 dispuso la creación del Ministerio del Medio Ambiente como ente rector de la gestión ambiental y de los recursos naturales renovables; se encarga, entre otras cosas, de definir la regulación para la conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, con el fin de asegurar el desarrollo sostenible. En el artículo 1, numeral 11, ordena que “los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones [con] respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”.
- La misma ley, en el título VIII, “De las licencias ambientales”, artículo 49, prevé la obligatoriedad de la licencia ambiental para la ejecución de proyectos, obras<sup>6</sup> o actividades que, de acuerdo a la ley y reglamentación existente, puedan producir un deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o generar modificaciones considerables al paisaje.
- Así mismo, los autores en mención señalan que los Estudios de Impacto Ambiental y la Evaluación de Impacto Ambiental han sido reglamentados en sucesivas ocasiones, inicialmente con el Decreto 1753 de 1994, modificado posteriormente

5 La Política Nacional de Educación Ambiental, diseñada en el año 2002 por el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Educación Nacional, contempla dentro de sus objetivos promover la educación ambiental y proporcionar un marco conceptual y metodológico básico.

6 Se refieren a obras relacionadas con la exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías.

y remplazado por los siguientes decretos: Decreto 1728 de 2002, Decreto 1180 de 2003, Decreto 1220 de 2005 y Decreto 2820 de 2010; este último es el que se encuentra vigente y sobre él se harán algunas anotaciones más adelante.

Por otro lado, con respecto a la participación ciudadana y su relación con la legislación ambiental y el proceso de licenciamiento ambiental, la Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 152, dispone que el Congreso de la República, mediante leyes estatutarias o de otra naturaleza, regulará las instituciones y mecanismos de participación ciudadana. De la Ley 99 de 1993, título x, “Los modos y procedimientos de participación ciudadana”, vale la pena resaltar los siguientes artículos:

**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.

**Artículo 72. De las audiencias públicas administrativas sobre decisiones ambientales en trámite.** El Procurador General de la Nación o el delegado para asuntos ambientales, el defensor del pueblo, el ministro del Medio Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos cien (100) personas, o tres (3) entidades sin ánimo de lucro, cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y para la cual se exija permiso o licencia ambiental conforme a la ley o a los reglamentos, podrán solicitar la realización de una audiencia pública que se celebrará ante la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o la licencia ambiental respectiva. Así mismo, dicho artículo establece cuándo debe realizarse la referida audiencia, quién puede convocarla, quién la preside, así

como los actores sociales que pueden participar y el objetivo de esta, que en todo caso deberá estar orientado a que “la decisión administrativa deberá ser motivada, teniendo en cuenta las intervenciones y pruebas recogidas durante la audiencia”. (Ley 99 de 1993)

Así mismo, en desarrollo de la referida normatividad, el Decreto 2820 de 2010 reglamenta el título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Con relación a los Estudios de Impacto Ambiental de dicho decreto, vale la pena destacar el artículo 13:

**Artículo 13. De los estudios ambientales.** Los estudios ambientales a los que se refiere este título son el Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el Estudio de Impacto Ambiental, que deberán ser presentados ante la autoridad ambiental competente.

Los estudios ambientales son objeto de emisión de conceptos técnicos por parte de las autoridades ambientales competentes<sup>7</sup>. (Decreto 2820 de 2010)

Los estudios ambientales referidos en el decreto tienen como objeto la identificación y valoración de impactos (positivos o negativos) generados por el proyecto, obra o actividad que quiera ejecutarse, y su relación con el ambiente; adicionalmente, contienen información de los componentes biótico, abiótico y socioeconómico, este último elaborado por profesionales de Trabajo Social y de otras disciplinas de las ciencias sociales.

Adicionalmente, el artículo 14 del mismo decreto prevé los términos de referencia o “los lineamientos generales que la autoridad ambiental señala para la elaboración y ejecución de los estudios ambientales que deben ser presentados ante la autoridad ambiental competente” (Decreto 2820 de 2010), así como la presentación de los Estudios de Impacto Ambiental, de conformidad con la *Metodología general para la presentación de estudios ambientales*, expedida por el

<sup>7</sup> La Ley 99 de 1993 crea el Sistema Nacional Ambiental – SINA, integrado por el Ministerio del Medio Ambiente como máxima autoridad ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio.



Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial<sup>8</sup> (2010).

Con el artículo 21 del Decreto 2820 de 2010 se ratifica lo previsto por la Ley 99 de 1993 (artículo 1, numeral 11), con respecto al Estudio de Impacto Ambiental como instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, elaborados de conformidad con la *Metodología general*, y en el que se incluyen aspectos mínimos, como información del proyecto, caracterización del área de influencia, demanda de recursos naturales por parte del proyecto, información sobre la evaluación de impactos, zonificación de manejo ambiental, evaluación económica, plan de manejo ambiental del proyecto, programas de seguimiento y monitoreo, plan de contingencia, plan de desmantelamiento y abandono, así como el plan de inversión del 1%. Adicionalmente, incluye un parágrafo que indica que el Estudio de Impacto Ambiental para las actividades de perforación exploratoria de hidrocarburos deberá adelantarse sobre el área de interés geológico específico que se declare, con el imperativo de incorporar en su alcance, entre otros aspectos, un análisis de la sensibilidad ambiental del área de interés, los corredores de las vías de acceso, las instalaciones de superficie de pozos tipo, las pruebas de producción y el transporte en carro tanques o líneas de conducción de los fluidos generados.

Con relación a la participación ciudadana del Decreto 2820 de 2010, vale la pena destacar los siguientes artículos:

**Artículo 15. Participación de las comunidades.**

Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas, y valorar e incorporar en el Estudio de Impacto Ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso.

En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales y al Decreto 1320 de 1998 o al que lo sustituya o modifique.

**Artículo 49. Acceso a la información.** Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos puede ocasionar a la salud humana, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973. Dicha petición deberá ser respondida en diez (10) días hábiles. Además, toda persona podrá invocar su derecho a ser informada sobre el monto y utilización de los recursos financieros que estén destinados a la preservación del medio ambiente. (Decreto 2820 de 2010)

La legislación enunciada constituye la base fundamental para la participación ciudadana en el proceso de licenciamiento ambiental, ya que representa el soporte jurídico y normativo que pretende garantizar, entre otras cosas, lo previsto por el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia. Sin embargo, con respecto a la participación ciudadana, es preciso anotar lo referido en el informe de la Contraloría:

Así mismo, desde 1991 se ha elevado a un nivel constitucional la importancia de los mecanismos de participación ciudadana (audiencias públicas, rendición de cuentas, consultas previas con las minorías), elementos que fortalecen la gestión ambiental en el país, aunque todavía la aplicación efectiva y el alcance de estas figuras siguen siendo limitadas, lo cual preocupa, más aún, frente al seguro aumento de solicitudes de trámites ambientales [...]. (Contraloría General de la República 2012, 137)

Adicionalmente, el *Manual de evaluación de estudios ambientales*<sup>9</sup> (Mouthon *et al.* 2012) prevé que

<sup>8</sup> El 27 de diciembre del 2002 se aprobó la Ley 790, por medio de la cual se fusionaron algunos ministerios. El Ministerio de Medio Ambiente pasó a ser el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y asumió algunas de las funciones del antiguo Ministerio de Desarrollo Económico. Sin embargo, a partir del 2011 el presidente Juan Manuel Santos separó las funciones del Ministerio de Ambiente y cambió su nombre a Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>9</sup> Documento elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente y el Convenio Andrés Bello en el año 2002, para establecer criterios y procedimientos, con el fin de abordar una etapa dentro del proceso de evaluación de impactos ambientales, a cargo de

dentro del proceso evaluativo deben vincularse profesionales según su especialidad, precisando que para el análisis de los aspectos socioeconómicos y culturales pueden vincularse trabajadores sociales, entre otros profesionales de las ciencias sociales.

### Reflexiones sobre el quehacer profesional en el marco del licenciamiento ambiental

Ahora bien, el modo en que se lleva a la práctica lo previsto por la mencionada legislación, en lo concerniente al papel del trabajador y de la trabajadora social en el proceso de la Evaluación de Impacto Ambiental, es objeto de reflexión en este aparte<sup>10</sup>.

El reto para el Trabajo Social, como una disciplina cuyo énfasis está puesto en la acción social, es [...] el de preguntarse de qué forma y en qué escalas la investigación diagnóstica puede desarrollar procesos de transformación y cambio social, a partir del conocimiento de los entornos sociales y naturales relacionados con grupos humanos concretos en el tiempo y en el espacio. (Palacio 2009, 73)

En este sentido, la Evaluación de Impacto Ambiental también constituye un campo de investigación en el que deben considerarse varios aspectos: mirar la esencia y recuperar la espiritualidad del ser humano; analizar el lugar del Trabajo Social y de las ciencias sociales; tener en cuenta que la comprensión, como proceso de pensamiento, implica abordar los problemas sociales y ambientales; “por ello, el qué hacer y cómo hacerlo desarrollan, en sí mismo, un aprendizaje en el investigar investigando” (Restrepo 2002, 26). En consecuencia, se requiere una mirada hermenéutica de los fenómenos para asumir una nueva concepción del mundo que permita construir nuevos espacios del Trabajo Social.

las autoridades ambientales.

10 A partir del quehacer profesional ejercido como trabajador social y como miembro de un equipo técnico multidisciplinario de una autoridad ambiental, específicamente, como evaluador del componente social de Estudios de Impacto Ambiental, presentados por empresas del sector de hidrocarburos, en el marco del licenciamiento ambiental.

Por todo lo anterior, la Evaluación de Impacto Ambiental se constituye en un escenario de reflexión acerca del quehacer profesional de las y de los trabajadores sociales, máxime si se tiene en cuenta la actual coyuntura del sector minero energético y los fenómenos sociales generados en torno a este.

La Evaluación de Impacto Ambiental es el producto de un trabajo interdisciplinario<sup>11</sup>, con base en el cual se emiten los conceptos técnicos que trata el artículo 13 del Decreto 2820 de 2010. Dicha evaluación de los proyectos se hace teniendo en cuenta el contenido de los Estudios de Impacto Ambiental presentados por las empresas interesadas en desarrollar un proyecto, obra o actividad; la consulta de información secundaria; y la verificación en campo realizada por parte de los integrantes del equipo evaluador de la Autoridad Ambiental.

Los Estudios de Impacto Ambiental presentados por las empresas son elaborados con base en la *Metodología general* (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2010), que prevé entre otras obligaciones la de brindar en el medio socioeconómico, la información que garantice conocer las principales características de la población de la zona de influencia del proyecto y su relación con este. Así mismo, la información reportada en los ESIA debe dar cuenta de diversos componentes, siempre y cuando su análisis sea pertinente<sup>12</sup>, información que requiere estar soportada en las fuentes enunciadas a continuación, según corresponda (tabla 1).

Aunque en la metodología se contemplan dispositivos generales, en los términos de referencia de las actividades que requieren licencia ambiental, se desarrollan tales componentes y se incluyen los lineamientos de participación no enunciados allí.

11 Las disciplinas que hacen parte de los estudios interdisciplinarios son Trabajo Social, Antropología, Sociología, Psicología, Economía, Biología, Biología Marina, Agroecología, Ingeniería Forestal, Ingeniería Ambiental y Sanitaria, Ingeniería Civil, Geología.

12 Según Echavarren (2007), la Evaluación del Impacto Ambiental es un instrumento que debe adaptarse lo mejor posible a la situación particular, por lo que algunos factores o componentes son de gran importancia en una Evaluación del Impacto Ambiental, mientras que en otras serán inocuos o inexistentes.

**Tabla 1.** Componentes medio socioeconómico y fuentes de información

COMPONENTE	FUENTE PRINCIPAL	OTRAS FUENTES
Dimensión demográfica	Departamento Administrativo de Nacional de Estadísticas – DANE, entidades territoriales y fuentes primarias.	Estudios existentes sobre el área del proyecto.
Dimensión espacial		
Dimensión económica		
Dimensión cultural	Información primaria, Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, INCODER, Ministerio de Cultura y Ministerio del Interior y de Justicia.	Estudios existentes sobre el área del proyecto, centros de investigación (universidades, entre otros), ONG, asociaciones indígenas y afrocolombianas.
Aspectos arqueológicos	Información primaria, Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH.	Estudios existentes sobre el área del proyecto, centros de investigación (universidades, entre otros).
Dimensión político-administrativa	Entidades territoriales, DANE, IGAC e información primaria.	Estudios existentes sobre el área del proyecto, centros de investigación (universidades, entre otros).
Tendencias de desarrollo		
Información de población a reasentar	Información primaria.	

*Fuente:* Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2010).

Tanto para la elaboración del Estudios de Impacto Ambiental como para la Evaluación de Impacto Ambiental, se debe tener en cuenta desde un principio 1) que el impacto a evaluar puede ser positivo o negativo; 2) que la elección de los componentes y factores objeto de estudio, análisis y evaluación, puede variar dependiendo del contexto socioeconómico y de las características del proyecto, obra o actividad; 3) que la valoración y jerarquización adecuada del impacto puede ser posible solo con un análisis histórico global del área afectada, que atienda a cada uno de los componentes o factores objeto de consideración (Echavarren 2007).

En virtud de la insuficiente información que se presenta en algunos Estudios de Impacto Ambiental, los equipos técnicos encargados de la Evaluación de Impacto Ambiental se vieron obligados a solicitar información adicional al 46% de los proyectos gestionados en el año 2012 (ANLA 2013), con el fin de otorgar o negar la licencia ambiental. Por otro lado, de las autoridades ambientales

que tienen competencia para otorgar licencias ambientales, entre el año 1994 y el 2005 (Contraloría General de la República de Colombia 2006), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial había otorgado solo el 14,6%; Corponariño, el 11,9%; la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, el 8,8%; Corantioquia, el 7,6%; Corporinoquia, el 5,1%; mientras que en relación con el resto de corporaciones autónomas regionales, el porcentaje fue igual o inferior al 5%.

Ahora bien, los componentes y aspectos enunciados a continuación, en los que se basa la reflexión del quehacer profesional en el marco del proceso de licenciamiento ambiental, no son los únicos señalados en los términos de referencia; sin embargo, en virtud de la información incompleta o deficiente en los Estudios de Impacto Ambiental, así como por su importancia y relevancia para la toma de decisiones por parte de la autoridad ambiental, son los únicos que se abordarán en el presente artículo.

## Áreas de influencia

Los términos de referencia disponen que se delimiten y definan las áreas de influencia del proyecto, con base en una identificación de los impactos que se puedan generar durante la construcción y operación del proyecto. En relación con los aspectos sociales, deben tenerse en cuenta las entidades territoriales y las áreas étnicas de uso social, económico y cultural asociadas a las comunidades asentadas en dichos territorios.

A pesar de lo previsto por los términos de referencia, en algunos de los Estudios de Impacto Ambiental evaluados por parte de la autoridad ambiental, se detectó que en el componente social se realizaron delimitaciones inadecuadas de las áreas de influencia; en algunos casos, se ha definido en concordancia con el bloque que fue concertado con la Agencia Nacional de Hidrocarburos —en adelante, ANH—, lo que ha conllevado la exclusión de vías de acceso a las áreas puntuales, es decir, no se han tenido en cuenta las unidades territoriales ni las comunidades asentadas al costado de dichas vías, cuyas dinámicas sociales, económicas y culturales pueden verse afectadas por los impactos generados por el proyecto, obra o actividad.

Por lo anterior, los aportes que las y los trabajadores sociales hacen al equipo interdisciplinario en la definición del área de influencia directa están orientados a identificar claramente las actividades que requiere el proyecto (puntos de captación, vertimiento, etc.) así como las vías de acceso a los sitios de construcción y operación, de modo que permita determinar, con la debida claridad, las unidades territoriales y los impactos en relación con las dinámicas sociales, económicas y culturales de las comunidades allí asentadas. Para una adecuada identificación del área de influencia, debe contarse con la participación de la comunidad, circunstancia que puede manifestarse en la realización de ejercicios de cartografía social, por cuanto “quien habita el territorio es quien lo conoce” (Andrade y Santamaría 1997).

## Recolección de fuentes primarias

La *Metodología general* (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2010) dispone que

“en el área de influencia directa (AID) se debe acudir a fuentes de información primaria a través de métodos participativos y etnográficos con la aplicación de técnicas pertinentes, como entrevistas, encuestas, observación directa, entre otras” (2010, 20). Estas herramientas de investigación permiten la caracterización del área de influencia directa; sin embargo, en algunos Estudios de Impacto Ambiental la información primaria se limita a la información consignada en la ficha o encuesta veredal, aplicada generalmente a algún representante de la Junta de Acción Comunal, sin tener en cuenta a otros actores sociales y líderes comunitarios; así mismo, se desconoce la aplicación de otros métodos, metodologías y técnicas de las disciplinas de las ciencias sociales para la recolección de información de fuentes primarias, tales como la investigación etnográfica, la observación directa, la realización de entrevistas estructuradas, semiestructuradas, talleres, mapas mentales, análisis de actores, cartografía social, representaciones sociales, y encuestas.

Al respecto, Mosquera (2012) plantea que a través del quehacer profesional, las y los trabajadores sociales han construido saberes de acción, con fragmentos de teoría social, juicios, valores, intuiciones, emociones, éticas y, sobre todo, con prácticas sociales en contexto situados.

Aunque el trabajo de investigación de Mosquera —centrado en los saberes de acción interventivos de trabajadoras sociales en procesos de atención psicosocial— se hace con base en la atención a población en situación de desplazamiento por causa del conflicto armado en el país, vale la pena señalar los siguientes saberes de acción a tener en cuenta para la recolección de información, tanto en la Evaluación de Impacto Ambiental como en los Estudios de Impacto Ambiental: la práctica de oídos, es decir, la palabra del otro como medio para conocer la región, la cultura, el sentido de pertenencia con el territorio, el papel de los grupos ilegales y la presencia o ausencia del Estado; la práctica de los pies o visita domiciliaria, que permite la observación de la vida cotidiana y la fina lectura de los contextos, a través de las cuales se identifican relaciones de género, filiales y de parentesco; la práctica de las voces polifónicas, esto es,

el trabajo inter- o multidisciplinario como espacio de aprendizaje, en la medida en que permite mirar la propia práctica profesional para mejorarla, así como posibilitar el aprendizaje a partir de la experiencia y el punto de vista de los demás. Estos saberes de acción también resultan propicios para la reflexión de casos difíciles o eventos que resultan impactantes y que generan dilemas éticos o morales. Finalmente, la práctica de la ética<sup>13</sup> o reflexión en el quehacer profesional se constituye como saber fundamental para la recolección de información, por cuanto genera consciencia del impacto que tiene implicarse en las realidades de las personas; en consecuencia, requiere de un claro análisis ambiental que aúne explicaciones macroestructurales del ambiente con las repercusiones e impactos que se generan en las comunidades.

Lo anterior es fundamental para la recolección de información de fuentes primarias y para la elaboración de los ESIA, en razón de que son las comunidades las que mejor conocen su territorio y han construido el saber del sentido común a partir de la experiencia y su relación cotidiana con el entorno. Por ejemplo, por medio de la cartografía social es posible localizar sitios de importancia, como de pago (comunidades indígenas), de patrimonio histórico y cultural, de recreación, de actividades económicas o de subsistencia (turismo o pesca). Dicha información es indispensable para la toma de decisiones con respecto al uso y aprovechamiento de recursos por parte del proyecto para la captación y vertimiento de aguas o para el aprovechamiento forestal.

Al respecto, la información de algunos de los ESIA evaluados evidenció la deficiencia o falta de aplicación de métodos, metodologías y técnicas de las ciencias sociales, circunstancia que llevó a la autoridad

ambiental a requerir información adicional o a negar las solicitudes presentadas por las empresas.

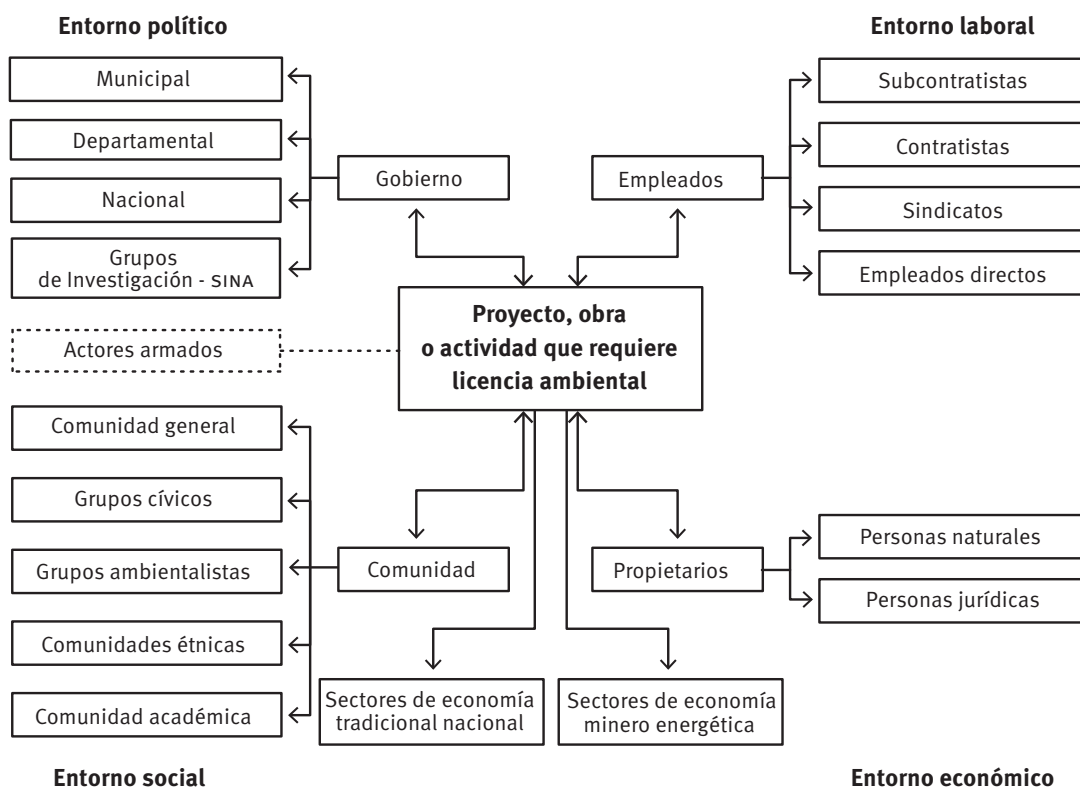
En relación con el uso de los diferentes métodos, metodologías, técnicas y herramientas de recolección de información, la experiencia ha demostrado que es preciso aplicar por lo menos tres que permitan triangular la información e identificar aspectos como la territorialidad<sup>14</sup> de los diversos actores sociales presentes en el área de influencia del proyecto, con el fin de obtener una caracterización socioeconómica y cultural lo más aproximada a la “realidad”. Dicha información/caracterización resulta esencial para el análisis de la evaluación de impactos, la zonificación ambiental y de manejo, así como para la elaboración del plan de manejo ambiental, aspectos a desarrollar en la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental.

Ejemplo de la insuficiencia de la información en los Estudios de Impacto Ambientales se evidencia en la falta de reporte de datos sobre la posición de los diversos actores sociales frente a la realización del proyecto, falencia que podría subsanarse mediante un análisis de grupos de interés o de *stakeholders*<sup>15</sup>, que permitirían identificar el nivel de favorabilidad o de desacuerdo de los diferentes grupos poblacionales con respecto al proyecto, así como su interés sobre su ejecución. La información obtenida podría incluirse en el aspecto relativo a la dimensión político-organizativa, con el fin de identificar los actores que interactúan en el área de influencia del proyecto y analizar el grado de conflictividad. La figura 5 ilustra una propuesta general de los diversos actores de interés (*stakeholders*) que deberían tenerse en cuenta para su análisis, en relación con el proyecto.

13 A este saber de acción se le hizo un ajuste, ya que en el artículo de Claudia Mosquera este se refiere al sentido ético en relación con la política y con el conflicto armado, sin embargo, para fines del presente artículo se hace énfasis en el análisis ambiental, con miras a evaluar los impactos que genera el desarrollo de un proyecto sobre las comunidades asentadas en un territorio.

14 Palacio (2009) define la territorialidad como la materialización de la apropiación y el control social del espacio por parte de actores concretos, a partir de los cuales se construyen los sentidos de pertenencia e identidad, en el ejercicio directo de la ciudadanía.

15 Rivera y Malaver (2011) enuncian la importancia de Freeman (1984) como difusor del concepto de *stakeholders*, definiéndolos como cualquier grupo o individuo que pueda afectar o ser afectado por la consecución de los objetivos de la empresa.



**Figura 5.** Propuesta de actores de interés en relación con el proyecto, obra o actividad

*Fuente:* elaboración propia (2013).

### Lineamientos de participación

Los lineamientos de participación son inherentes a la Evaluación de Impacto Ambiental y se establecen para dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia y demás normatividad relativa a la participación ciudadana ya enunciada.

La participación social es una constante de la Evaluación de Impacto Ambiental en la legislación de todos los países donde se aplica, y busca proporcionar información del proyecto previamente a su implementación. Una participación social adecuada en una Evaluación del Impacto Ambiental debe garantizar la interactividad entre la conformación del proyecto y la comunidad afectada, con el fin de obtener aportes de interés para la mejora del proyecto y, en consecuencia, lograr mayor legitimidad (Echavarrén 2007).

En lo concerniente a los lineamientos de participación, en la mayoría de los términos de referencia se establece que mediante un acercamiento directo a las autoridades regionales y a los representantes de organizaciones sociales y comunitarias, debe informarse acerca del proyecto, de su alcance e implicaciones, así como los impactos y las medidas de manejo ambiental, teniendo en cuenta sus diferentes etapas de realización. Adicionalmente, al Estudio de Impacto Ambiental se anexan todos los documentos soporte (correspondencia, lista de participantes, agendas de trabajo, actas de reunión, etc.).

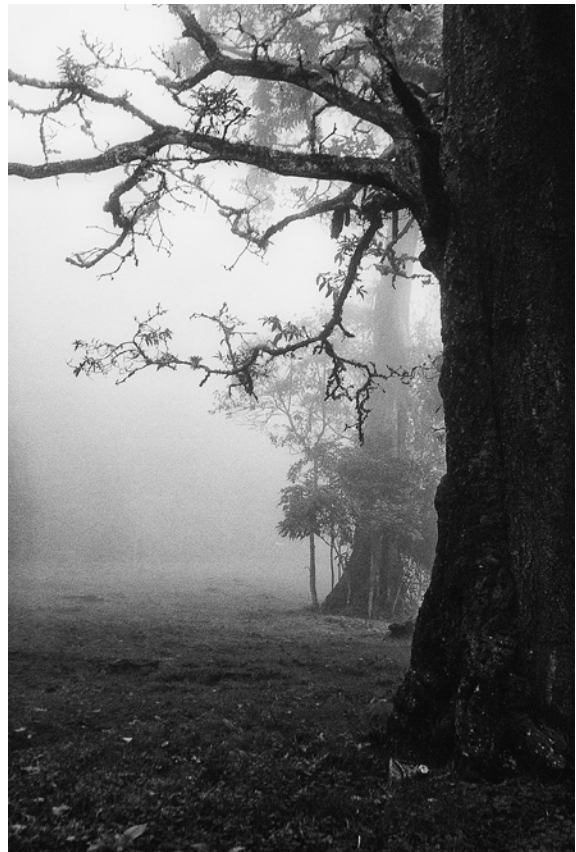
En algunos de los Estudios de Impacto Ambiental que se evaluaron, la información presentada referente a los lineamientos de participación —aspecto liderado en ocasiones por trabajadoras y trabajadores sociales—, se evidenciaron falencias por las siguientes razones:



- El proceso de convocatoria se limitó a invitar telefónicamente a la reunión en la que se informa sobre el proyecto a una o dos personas de la Junta de Acción Comunal (JAC) sin la suficiente antelación, con el agravante de que en algunas regiones del país se ejecutan simultáneamente varios proyectos (sísmicos, de exploración, de explotación, etc.), razón por la cual, algunas personas tienden a confundir la fecha, hora y sitio de reunión. Por ello, es importante hacer la convocatoria con mínimo ocho días de anticipación, de forma verbal y escrita, y recordarla, por lo menos un día antes, a todos los miembros que ocupen cargos en las JAC. En algunos casos, es recomendable hacer convocatoria utilizando medios masivos de comunicación (plegables, perifoneo, periódico local, emisora comunitaria, etc.).
- La fecha de la reunión no fue concertada con los representantes de las comunidades, lo que dificulta su asistencia y la baja participación, en virtud de que se encuentran ocupados en otras actividades, como el día de mercado o la celebración de festividades (navidad, aguinaldos, puentes festivos, etc.).
- En algunas regiones, las condiciones de orden público dificultan la asistencia de la comunidad. En consecuencia, deben implementarse estrategias que permitan contactar directamente a los representantes comunitarios para brindar información sobre el proyecto, ya sea facilitando su desplazamiento hacia un punto donde pueda realizarse la reunión o dirigiéndose hacia el lugar donde están aquellos.
- El personal de la empresa, encargado de brindar la información, no fue el más idóneo, pues no era un profesional de Trabajo Social o de otras disciplinas de las ciencias sociales, quienes cuentan con los conocimientos y la formación adecuada, razón por la cual no se tuvo en cuenta el nivel de alfabetización de los representantes comunitarios o no se contó con las ayudas audiovisuales pertinentes que facilitarían la comprensión de los temas tratados en las reuniones en relación con el proyecto que se pretendía ejecutar. Ello generó conflictos entre el pro-

fesional designado para tal labor y la comunidad, lo que devino en algunos casos en el abandono del sitio de reunión por parte de los representantes comunitarios, sin que se hubiese brindado mayor información sobre el proyecto o lo previsto por la empresa en la agenda de la reunión.

- Los representantes de organizaciones sociales y comunitarias identificados por las empresas tienden a limitarse a miembros de las JAC, desconociendo otras entidades como los gremios de sectores económicos u organizaciones de carácter ambiental con injerencia en la región. Por ello, es esencial en primera instancia, identificar a los actores y organizaciones comunitarias presentes en el área de influencia del proyecto, con el fin de que todos sean convocados a las reuniones programadas.



Rommel Rojas Rubio  
*Soledad protectora, ¿especie en extinción?*  
 Parque Natural Chicaque, San Antonio, Colombia, 2013

- La información brindada a los representantes comunitarios no concuerda en su totalidad con la solicitud presentada ante la autoridad ambiental o se informa solo a nivel general las actividades desarrolladas en el sector (cadena productiva), omitiendo las especificidades, circunstancia que impide que la comunidad conozca la verdadera magnitud del proyecto y, en consecuencia, que pueda visualizar con suficiente claridad los impactos ambientales que puede generar su ejecución.
- No se incluyen los soportes que acrediten el proceso de retroalimentación con los representantes de las organizaciones sociales y comunitarias. En algunos casos se presentan actas de las reuniones que no fueron elaboradas durante su celebración, sino que contienen guiones de presentación (transcritos en computador) con información errada o incompleta respecto de lo expuesto por las comunidades, circunstancia que se evidencia en las visitas de evaluación efectuadas por el equipo técnico de la autoridad ambiental.

De todo lo anterior, se deduce que en algunos casos faltan escenarios idóneos de diálogo donde interactúen los saberes del técnico y los de la comunidad, para brindar una información clara, precisa y oportuna del proyecto, así como de sus impactos y de las medidas de manejo contempladas por la empresa, todo lo cual redundaría en la aminoración de la generación de falsas expectativas por parte de la comunidad. Por lo tanto, es importante resaltar que los profesionales de las ciencias sociales deben resignificar el espacio de reunión en el que se brinda información general del proyecto a las comunidades, con el fin de democratizar dichos escenarios y evitar espacios de participación restringida en donde prime la visión técnica y jerárquica. Como bien lo plantea Dolly Palacio acerca de la participación ciudadana:

Se concluye que hacer visibles las voces locales en contextos de poder es una de las prácticas que los profesionales de las ciencias sociales, como los trabajadores sociales, están llamados a apoyar en un país como Colombia, que necesita expresarse, y cuya manifestación participante les permitirá a los ciudadanos adquirir territorios más equitativos y sostenibles. (2010, 101)

Adicionalmente, dentro del proceso de licenciamiento ambiental hay otros escenarios de participación, como la audiencia pública (artículo 72) y la consulta previa (artículo 76), contemplados en la Ley 99 de 1993. Vale la pena anotar que con respecto a las licencias ambientales, dichos mecanismos de participación ciudadana han aumentado en los últimos años (tabla 2).

Las consultas previas presentan un incremento sustancial en los últimos años, según lo manifiesta el viceministro para asuntos de relaciones políticas del Ministerio del Interior, cuyo despacho pasó de recibir 40 solicitudes de consultas previas en el 2010, a 1.400 en el año 2012 (Celis 2013); adicionalmente, manifestó que el Gobierno busca avanzar en el tema de la consulta previa en el menor tiempo posible.

**Tabla 2.** Participación ciudadana (audiencia pública y consulta previa) – Licencias ambientales otorgadas (1993-2011)

Año	Licencias ambientales otorgadas	Consultas previas	Audiencias públicas
1993	77	0	0
1994	160	6	1
1995	183	7	13
1996	173	6	4
1997	137	10	3
1998	104	11	6
1999	115	6	6
2000	96	4	3
2001	92	11	3
2002	75	4	1
2003	107	0	0
2004	89	3	3
2005	138	1	0
2006	108	21	4
2007	105	16	3
2008	96	10	1
2009	99	8	7
2010	158	16	1
2011 (febrero)	30	1	1
Total	2142	141	60

Fuente: Rodríguez (2011).

Si bien es cierto que mediante el Decreto 200 de 2003, modificado por el Decreto 4530 de 2008, se le asigna al Ministerio del Interior la competencia de coordinar interinstitucionalmente la realización de la consulta previa con los grupos étnicos sobre los proyectos que puedan afectarlos (Porrás 2011), también es cierto que vale la pena continuar realizando investigaciones que aporten al tema, proceso en el cual la profesión de Trabajo Social puede tener injerencia.

### Evaluación de Impactos Ambientales

La *Metodología general* (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2010) establece que se deben identificar, describir y evaluar los posibles impactos sobre los medios abiótico, biótico y socioeconómico, que puedan originar las actividades relacionadas con el proyecto en estudio. Sin embargo, en algunos de los ESIA se evidenciaron deficiencias en la información relativa a la identificación y evaluación de impactos, entre otras cosas, por las siguientes razones:

- Tendencia a confundir los efectos con los impactos, lo que genera imprecisiones tanto en la descripción de estos últimos como en su valoración. Entiéndase por efecto, el resultado de una acción humana (alteración en las características físico-químicas, cambio en la dinámica poblacional, etc.) que altera la calidad del entorno y produce impactos en el ambiente (Toro 2012).
- Adaptación de las metodologías empleadas para la evaluación de impactos, teniendo en cuenta muy pocos criterios (cobertura, magnitud, duración, resiliencia<sup>16</sup>, reversibilidad, recuperabilidad, periodicidad, tendencia, tipo y posibilidad de ocurrencia), circunstancia que hace que la valoración hecha no corresponda a lo contemplado en el estudio, respecto de la caracterización hecha del área de influencia.

<sup>16</sup> Término que puede tener múltiples significados, según el contexto y la disciplina. Se retoma de la ingeniería y se aplica en las ciencias sociales, el derecho y la ecología; en esta última, la resiliencia es la capacidad de las comunidades de soportar, adaptarse y recuperarse de las perturbaciones ambientales, a través del uso de nuevas herramientas.

- Las actividades contempladas en algunos ESIA no contienen todas las que requiere el proyecto, excluyendo, por ejemplo, los impactos que puede generar la movilización de maquinaria, equipos y personal, actividad que generalmente se realiza en todas las fases del proyecto. En algunos casos, la evaluación de impactos sin proyecto no contempla las actividades que se realizan en el área de influencia, previo al escenario con proyecto, en virtud de que no se establecen relaciones de causalidad.

Lo anterior se debe, entre otras cosas, a que no existen metodologías oficiales, ni se exigen atributos para la identificación y valoración de impactos, lo que deviene en la implementación de metodologías de baja objetividad que limitan las actividades de los planes de manejo ambiental o actividades correctivas (Toro 2009). Adicionalmente, algunos de los profesionales de las ciencias sociales no poseen un conocimiento sustancioso sobre la evaluación de impactos, en detrimento de una contribución adecuada y oportuna en la elaboración de dicha evaluación. En consecuencia, es preciso que los profesionales de las ciencias sociales se formen en diplomados, especializaciones o maestrías que les permitan adquirir conocimientos sobre la Evaluación del Impacto Ambiental. Así mismo, se precisa reconocer la importancia de incluir este aspecto en los programas curriculares de pregrado.

Por otro lado, en algunos casos, tanto autoridades municipales como líderes comunitarios han manifestado que con la ejecución de proyectos del sector minero energético se han generado o incrementado problemas sociales como la desintegración familiar, la inseguridad, la drogadicción, la prostitución, el aumento de madres solteras adolescentes, entre otros. Tales problemas aún no se han incluido en los Estudios de Impacto Ambiental ni se han tenido en cuenta como impactos sociales generados por el desarrollo de proyectos del sector minero energético, en virtud de que no se tiene conocimiento de estudios ni investigaciones que evidencien tal relación.

En consecuencia, es conveniente que el Trabajo Social, desde la perspectiva disciplinar, lleve a cabo investigaciones con el objeto de analizar si hay o no relación entre el desarrollo de proyectos del sector minero energético y los impactos sociales que genera.

Lo anterior es fundamental si se tiene en cuenta que la problemática social es objeto de investigación, como bien lo plantea Yolanda López:

Los cambios históricos en los paradigmas de interpretación de la realidad social han supuesto transformaciones en la conceptualización de las relaciones estructurales y coyunturales que sustentan la naturaleza y las manifestaciones históricas de los problemas sociales, como objeto particular de investigación e intervención del trabajo profesional. (2002, 83)

Estas investigaciones contribuyen a reducir el nivel de incertidumbre en el proceso de evaluación de impactos ambientales; así mismo, pueden constituirse en un soporte o argumento para la toma de decisiones por parte de las distintas autoridades ambientales encargadas de otorgar o negar las licencias ambientales a las empresas interesadas en la ejecución de proyectos en el sector minero energético.

### Reflexiones finales

En el presente artículo se quiso evidenciar la naturaleza intrínseca del sector minero energético, cuya intensidad y extensión aumenta en el territorio nacional, debido a que por iniciativa de los últimos Gobiernos se ha encumbrado como modelo ideal para el crecimiento económico; sin embargo, se puede deducir que por las condiciones actuales y los límites de recursos humanos, técnicos y económicos del Estado, se pone en riesgo la biodiversidad y los ecosistemas; así como a las poblaciones asentadas en los territorios y que dependen de ellos.

Paralelamente al desarrollo del sector minero energético, se han incrementado las luchas sociales, debido a los impactos sociales y ambientales producto de las intervenciones económicas del sector; es por ello que diversos actores sociales buscan, mediante la movilización social, exigir la protección de sus derechos y ser incluidos en un desarrollo digno sostenible.

Colombia cuenta con un sistema jurídico complejo que pretende regular la relación de los particulares y el Estado con el ambiente natural y sociocultural; en función de ello, se ha contemplado a la Evaluación de Impacto Ambiental como la principal herramienta en el proceso de toma de decisiones respecto del

diseño y ejecución de proyectos minero energéticos, obras de infraestructura o actividades que puedan generar impactos significativos en el ambiente natural o artificial, para los cuales se estableció la obligatoriedad de la licencia ambiental. No obstante, dicha normatividad se ha reformado, y con ello se han exonerado varias actividades que requerían del proceso de licenciamiento ambiental y, por lo tanto, de la Evaluación del Impacto Ambiental.

La ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar al ambiente y al entorno social, debido a que tal participación se tiene en cuenta dentro de la obligatoriedad de la licencia ambiental y, por ende, en la Evaluación de Impacto Ambiental. Sin embargo, en la mayoría de los casos se limita a proporcionar información del proyecto previo a su implementación. Empero, en los casos de consulta previa y de participación de comunidades que dependen de la actividad pesquera, la participación trasciende el nivel de la información.

La participación ciudadana debe garantizar la interactividad entre la conformación del proyecto y la comunidad afectada, lo cual requiere de profesionales que faciliten escenarios de diálogo, en el que interactúen el saber técnico y el de la comunidad, con el fin de hacer visibles las voces locales en contextos de poder.

Dentro del proceso de la Evaluación de Impacto Ambiental, se prevé vincular trabajadores y trabajadoras sociales, para lo cual es indispensable que los y las profesionales de la disciplina complementen sus conocimientos sobre los procesos de licenciamiento ambiental, los ESIA y la Evaluación del Impacto Ambiental.

El escenario del proceso de licenciamiento ambiental y el de la Evaluación de Impacto Ambiental es un reto para la profesión de Trabajo Social, ya que precisa una mirada hermenéutica de los fenómenos, para asumir una nueva concepción del mundo que permita vincular el quehacer profesional fundamentado en el conocimiento de los entornos sociales y naturales, relacionados en el tiempo y en el espacio.

En la Evaluación de Impacto Ambiental y en la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental se requiere la aplicación de métodos, metodologías y



técnicas propias de las disciplinas de las ciencias sociales para la recolección de información de fuentes primarias, como los aportados por la investigación etnográfica, la observación directa, la realización de entrevistas estructuradas, semiestructuradas, así como los talleres, mapas mentales, análisis de actores de interés (*stakeholders*), cartografía social, representaciones sociales, encuestas, etc.

Se deben reconocer los aportes que pueden hacerse desde los saberes de acción desarrollados en la profesión. Todo ello con el fin de obtener una caracterización socioeconómica y cultural lo más adecuada posible. La Evaluación de Impacto Ambiental también es un campo de investigación donde el qué hacer y cómo hacerlo promueven, per se, un aprendizaje en el investigar investigando.

### Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH. 2008. “Mapa de explotación petrolera”. *Alcaldía de Puerto Gaitán – Meta*. [http://puertogaitan-meta.gov.co/mapas\\_municipio.shtml?apc=bcEl%20municipio%20en%20el%20pa%EDs-1-8&x=2222787](http://puertogaitan-meta.gov.co/mapas_municipio.shtml?apc=bcEl%20municipio%20en%20el%20pa%EDs-1-8&x=2222787) (12 de diciembre del 2013).
- Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH. 2013. “Mapa de tierras”. Página oficial ANH. <http://www.anh.gov.co/es/index.php?id=1> (10 de mayo del 2013).
- Andrade, Helena y Guillermo Santamaría. 1997. “Cartografía social para la planeación participativa”. *Memorias del curso “Participación comunitaria y medio ambiente. Proyecto de capacitación para profesiones del sector ambiental”*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente / ICFES.
- Ángel Maya, Augusto. 1998. “El retorno a la tierra: Introducción a un método de interpretación ambiental”. *Cuadernos Ambientales, serie documentos especiales* 3: 11-40. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional / Instituto de Estudios Ambientales / Universidad Nacional de Colombia.
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. 2013. “Audencia pública de rendición de cuentas de la gestión realizada durante la vigencia 2012”. Página oficial ANLA. [www.anla.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1300&conID=8133](http://www.anla.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1300&conID=8133) (08 de junio del 2013).
- Cabrera Leal, Mauricio y Julio Fierro Morales. 2013. “Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia”. *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*, 89-123. Bogotá: Contraloría General de la República / Imprenta Nacional.
- Celis, Teresita. 2013. “Anuncian términos ambientales para no convencionales”. *La República*. [www.larepublica.co/economia/anuncian-t%C3%A9rminos-ambientales-para-no-convencionales\\_38871](http://www.larepublica.co/economia/anuncian-t%C3%A9rminos-ambientales-para-no-convencionales_38871) (08 de junio del 2013).
- Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz – CINEP/PPP. 2012. “Informe especial. Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia”. Página oficial CINEP / Programa por la paz. [www.cinep.info/cinep/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=269&Itemid=128&lang=es](http://www.cinep.info/cinep/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=269&Itemid=128&lang=es) (08 de abril del 2013).
- Contraloría General de la República de Colombia. 2006. *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2005-2006*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Contraloría General de la República de Colombia. 2012. *Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2011-2012*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. 2013. *Informe de resultados de las cuentas nacionales anuales años 2010 definitivo y 2011 provisional*. Dirección de síntesis y cuentas nacionales – DSCN. [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/anuales/ccrg\\_base2005/Boletin\\_Cuentas\\_Anuales\\_2010D-2011P.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/anuales/ccrg_base2005/Boletin_Cuentas_Anuales_2010D-2011P.pdf) (01 de diciembre del 2013).
- Echavarren, José Manuel. 2007. “Aspectos socioeconómicos de la evaluación de impacto ambiental”. *Revista Internacional de Sociología* 65 (47): 99-116. <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/54/54> (05 de julio del 2013).
- López, Yolanda. 2002. “Una aproximación histórica a la relación Trabajo Social-ciencias sociales”. *Revista de Trabajo Social* 4: 83-107. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Márquez, Germán. 2001. *De la abundancia a la escasez: la transformación de ecosistemas en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales – IDEA, Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2010. *Metodología general para la presentación de estudios ambientales*. Diana Marcela Zapata Pérez y Carlos Alberto Londoño Berrio (eds.). Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Mosquera Rosero-Labbé, Claudia. 2012. “Las prácticas de las intervinientes en los procesos de atención psicosocial a la

- población desplazada por la violencia sociopolítica colombiana”. *Revista de Trabajo Social* 14: 11-27. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mouthon Bello, Alberto Federico *et al.* 2002. *Manual de Evaluación de Estudios Ambientales: criterios y procedimientos*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente. [http://www.minambiente.gov.co/documentos/manual\\_seguimiento.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/manual_seguimiento.pdf) (4 de enero del 2013).
- Organización de las Naciones Unidas – ONU. 1972. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano: Conferencia sobre la Tierra*. Estocolmo: ONU.
- Palacio, Dolly. 2009. “Redes de parentesco y entorno natural: apuntes para un diagnóstico ambiental participativo”. *Revista Trabajo Social* 11: 71-86. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Palacio, Dolly. 2010. “Reflexibilidad y territorios sostenibles: la valoración ambiental participativa en Soacha”. *Revista Trabajo Social* 12: 101-117. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Porras Vallejo, Oswaldo Aharón. 2011. *Apuntes sobre la consulta previa con grupos étnicos*. Documento de trabajo interno DNP-DDTS-SODT. <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Grq2aX7b9gU%3D&tabid=273> (4 de mayo del 2013).
- Restrepo Giraldo, Francisco. 2002. “Epistemología del Trabajo Social”. *Revista de Trabajo Social* 4: 23-30. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rivera, Hugo y Marleny Malaver. 2011. *La organización: los stakeholders y la responsabilidad social*. Bogotá: Universidad del Rosario. [www.urosario.edu.co/urosario\\_files/ao/a019d4bc-3670-4966-881c-ccaabf47d85c.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/ao/a019d4bc-3670-4966-881c-ccaabf47d85c.pdf) (4 de mayo del 2013).
- Rodríguez, Gloria Amparo. 2011. “Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia”. *Foro Nacional Ambiental – FNA*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/o8360.pdf> (10 de junio del 2013).
- Romero, Milton, Edersson Cabrera y Néstor Ortiz. 2008. *Informe sobre el estado de la biodiversidad en Colombia 2006-2007*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. [http://www.humboldt.org.co/publicaciones/uploads/188\\_INSEB\\_2006-2007.pdf](http://www.humboldt.org.co/publicaciones/uploads/188_INSEB_2006-2007.pdf) (3 agosto del 2013).
- Toro, Javier. 2009. “Análisis constructivo del proceso de evaluación de impacto ambiental en Colombia. Propuestas de mejora”. (Tesis de Doctorado en Área de Tecnologías del Medio Ambiente). Granada, España: E. T. S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Departamento de Ingeniería Civil, Universidad de Granada. Documento inédito.
- Toro, Javier. 2012. Apuntes de clase de la *Cátedra Evaluación de Impacto Ambiental*. Segundo semestre del 2012. Diplomado de Evaluación de Impacto Ambiental y Valoración Económica, Instituto de Estudios Ambientales – IDEA. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Toro, Javier, Ignacio Requena y Montserrat Zamorano. 2010. “Análisis crítico de la evaluación de impacto ambiental en Colombia”. *Quince años de la política ambiental en Colombia*, 231-250. Bogotá: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-sociales Gerardo Molina (UNIJUS) / Universidad Nacional de Colombia.
- Vallejo, María. 2009. “La estructura biofísica de la región andina y sus relaciones de intercambio ecológicamente desigual (1970-2005). Un estudio comparativo”. *Serie Avances de Investigación* 31. Madrid: Fundación Carolina – CEALCI.

## Documentos jurídicos

- Congreso de la República. 22 de diciembre de 1993. Ley 99 de 1993. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental – SINA, y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 41.146.
- Congreso de la República. 16 de junio de 2011. Ley 1450 de 2011. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014”. Diario Oficial 48.102.
- Constitución Política de Colombia. 1991. “Título II. De los derechos, las garantías y los deberes. Capítulo 3. De los derechos colectivos y del ambiente”. [www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991/titulo-2-capitulo-3](http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-colombia-1991/titulo-2-capitulo-3) (10 de junio del 2013).
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. Plan Nacional de Desarrollo – PND. 2011. *Prosperidad para Todos, 2010-2014*. Bogotá: DNP.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 05 de agosto de 2010. Decreto 2820. “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”. Diario Oficial 47.792.
- Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Educación Nacional. 2002. *Política Nacional de Educación Ambiental*



– SINA. [http://www.humboldt.org.co/iavh/documentos/politica/politicas\\_ambientales/2002%20Politica%20Nacional%20de%20Educacion%20Ambiental.pdf](http://www.humboldt.org.co/iavh/documentos/politica/politicas_ambientales/2002%20Politica%20Nacional%20de%20Educacion%20Ambiental.pdf) (15 mayo del 2013).

Presidencia de la República de Colombia. 18 de diciembre de 1974. Decreto 2811 de 1974. “Por el cual se dicta el Código

Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. Diario Oficial 34.243.

Presidencia de la República de Colombia. 28 de noviembre de 2008. Decreto 4530 de 2008. “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 47.187.