



**Universidad del
Rosario**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
DOCTORADO EN DERECHO**

Tesis doctoral

**“LOS RETOS JURÍDICOS PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL EN EL
PÁRAMO DE SANTURBÁN BAJO LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS
OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)”**

Doctorando: Sebastián Senior Serrano

Directora: Dra. Lina Muñoz Ávila

2023

Dios nos cuida como un campesino cuida su campo. No es cualquier cosa. El campesino ama su campo, se dedica a este, le da tiempo y espera. No es el mismo sin su cultivo.

En el Génesis, inmediatamente Dios nos crea, nos entrega una tarea: cuidar la tierra. Dios nos da esa herencia, pero para su cuidado se requiere habilidad y una riqueza interior, se necesita de práctica y constancia. Las personas que trabajan la tierra, que la usan y la viven, han construido la virtud para cuidarla. En sus manos está el cuidado de la creación, de la naturaleza, de nuestra herencia.

Gracias a Él por la tierra, por el Páramo de Santurbán y la alta montaña, y por las manos campesinas de mi Norte que ha dispuesto para su cuidado, a quienes dedico este trabajo.

RESUMEN

La presente tesis doctoral discute sobre los retos que existen hoy para construir una visión integral de desarrollo dentro de las poblaciones rurales que habitan el Páramo de Santurbán, esto bajo las dificultades que ha traído el proceso de delimitación del páramo y la consecuente prohibición de la agricultura. Para ello, inicialmente se analizan a través de un enfoque de investigación cualitativo, el marco teórico concerniente de los conceptos de gobernanza global, gobernanza para el desarrollo y gobernanza ambiental. De forma posterior, se estudia estado del arte de los avances de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, bajo una perspectiva crítica frente a su déficit participativo y democrático, así como de su implementación bajo un instrumento de *soft law*, y se compaginan estos últimos con el concepto de desarrollo rural creando un análisis desde un enfoque integral de desarrollo. Finalmente, por medio de un análisis cuantitativo y cualitativo de contenidos, que incluye el uso de la herramienta AtlasTi, se contrastan los postulados teóricos y del estado del arte, así como del estado normativo, con el trabajo de campo realizado con los pobladores y los funcionarios involucrados en el Páramo de Santurbán, particularmente de la zona circunscrita al municipio de Cacotá en Norte de Santander, Colombia. El trabajo concluye que los Objetivos de Desarrollo Sostenible no son modificables, pero que es posible hacer una reinterpretación de estos en los territorios subnacionales. También, se concluye que es esencial en estos procesos garantizar altos grados de participación e incluir redes de gobernanza.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza, Desarrollo Sostenible, Desarrollo Rural, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Páramo de Santurbán y Campesino.

ABSTRACT

This doctoral thesis discusses the challenges that exist today to build an integral vision of development within the rural populations that inhabit the Páramo de Santurbán, this under the difficulties brought about by the process of delimitation of the páramo and the consequent prohibition of agriculture. For this purpose, the theoretical framework concerning the concepts of global governance, governance for development and environmental governance are initially analyzed through a qualitative research approach. Subsequently, the state of the art of the progress made in the implementation of the Sustainable Development Goals is studied from a critical perspective in terms of their participatory and democratic deficit, as well as their implementation under a soft law instrument, and the latter are combined with the concept of rural development, creating an analysis from an integral approach to development. Finally, by means of a quantitative and qualitative content analysis, including the use of the AtlasTi tool, the theoretical postulates and the state of the art, as well as the normative status, are contrasted with the field work carried out with the inhabitants and officials involved in the Santurbán Paramo, particularly in the area circumscribed to the municipality of Cacotá in Norte de Santander, Colombia. The study concludes that the Sustainable Development Goals are not modifiable, but that it is possible to reinterpret them in subnational territories. It also concludes that it is essential in these processes to guarantee high levels of participation and to include governance networks.

KEY WORDS: Governance, Sustainable Development, Rural Development, Sustainable Development Goals, Páramo de Santurbán and Peasant.

AGRADECIMIENTOS

A mi mamá y mi papá, a mi abuela Maruja y mi tío Jorge, por haberme inculcado la búsqueda del conocimiento, la pasión por la lectura y enseñarme lo válido que es dudar, cuestionar y preguntar. A Guillermo, Karem y Anna Lucía, por haber sido mi familia y compañía en todo este proceso. A César, Alejandro, Tatiana, Mónica y Frank por su amistad, lealtad y constante apoyo. A Beatri por sus consejos y estrategias para luchar contra mí mismo. Sin ellos, sin sus palabras y su amor, no habría alcanzado este objetivo.

A mis amigas, compañeras y mentoras de la Universidad del Rosario que me inculcaron el gusto por enseñar, escribir y construir conocimiento. Su rigor, persistencia y franqueza han sido mi mejor ejemplo.

A Jorge Benedetti, Juan Carlos Forero, Jorge Iván Palacio, Iván Escrucería y John Ibáñez por haberme dado la oportunidad de combinar investigación y práctica, por creer en mis habilidades profesionales e impulsarme en cada oportunidad que tuvieron.

A Maria Marquès Banqué, Shin Imai y Amaranto Daniels, por sus aportes y miradas a este trabajo, y por haberme recibido con cariño en sus casas de estudio.

A Sergio Hernández y Laurentino Granados, por abrirme un espacio en su comunidad y confiar en este proyecto de investigación.

A mi cohorte de compañeros del Doctorado en Derecho y a su Director, Manuel Restrepo, por haber sido lectores generosos de mi trabajo y darme muestras constantes de lo importante que es construir conocimiento de manera colectiva.

A Lina, por dirigirme con tanta entrega e interés, guiándome con el ejemplo, escuchándome en todo momento y dándome los mejores consejos, provenientes de su conocimiento, pero también del cariño genuino hacia mí y el interés que nos une por las causas ambientales.

A mi Universidad, por tanto, por todo. Gracias.

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	1
ACRÓNIMOS	1
ÍNDICE DE TABLAS	3
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	4
INTRODUCCIÓN GENERAL	6
1. Justificación	6
2. Problema de investigación	9
2.1. Problema de investigación	9
2.2. Preguntas secundarias	10
3. Hipótesis	10
4. Objetivos	11
4.1. Objetivo general	11
4.2. Objetivos específicos	11
6. Metodología	14
6.1. Observación documental y análisis documental de contenidos.....	15
6.2. Análisis cualitativo de contenido, entrevistas e información recolectada en el trabajo de campo.....	18
6.3. Población objeto de estudio	20
CAPÍTULO 1. GOBERNANZA DEL DESARROLLO GLOBAL, AMBIENTAL Y RURAL	24
1. Introducción	24
2. Gobernanza global	28
2.1. Definición	28
2.2. Debilidades de la Gobernanza Global	30
2.3. Construcción de una nueva Gobernanza Global.....	33

2.4. Relación de la gobernanza global con el desarrollo sostenible	35
3. Gobernanza del desarrollo sostenible	40
3.1. Definición	40
3.2. Retos de la Gobernanza para el desarrollo sostenible	43
3.3. Construir una nueva gobernanza, gestión y gerencia del desarrollo sostenible	46
4. Relevancia del <i>soft law</i> para la implementación de la gobernanza global para el desarrollo sostenible	48
4.1. Efectos del <i>soft law</i> en los ordenamientos internos de los Estados	48
4.2. El <i>soft law</i> en materia internacional ambiental y del desarrollo sostenible	50
4.3. El reto de la implementación nacional, subnacional y local del <i>soft law</i>	55
5. Gobernanza local ambiental	60
5.1. Definición	60
5.2. Relación de la Gobernanza Local con el desarrollo sostenible	63
5.3. Debilidades de la Gobernanza Local	65
5.4. Construcción de una nueva Gobernanza Local	68
6. Gobernanza y desarrollo sostenible para el sector rural	70
7. Conclusiones.....	75
<i>CAPÍTULO 2. ODS EN COLOMBIA: IMPLEMENTACIÓN SUAVE Y EN DÉFICIT DE DEMOCRACIA.....</i>	78
1. Introducción	78
2. Agenda 2030	83
2.1. Contexto.....	83
2.2. Antecedentes.....	85
2.3. Construcción de la Agenda 2030.....	86
2.4. Contenido de la Agenda 2030	89
2.5. Implementación de la Agenda 2030 a nivel internacional	91
3. Implementación de los ODS en Colombia	98
3.1. Antecedentes iniciales	98

3.2.	Propósitos compartidos de la Agenda 2030 y la Constitución Política de 1991	102
3.3.	Normas y autoridades relevantes para la implementación de los ODS en Colombia	110
3.4.	Retos del desarrollo normativo de la Agenda 2030 en el ordenamiento jurídico colombiano	119
4.	Democracia, representatividad, participación y gobernanza en la implementación de los ODS	122
4.1.	Problemas de representatividad	122
4.2.	Oportunidad: de la democracia participativa a la participación en la gestión ambiental y del desarrollo sostenible.....	126
4.3.	Marco de la gobernanza ambiental y del desarrollo en Colombia hoy	130
5.	Conclusiones.....	134
<i>CAPÍTULO 3. PÁRAMOS, CONFLUENCIA DE RIQUEZA Y ABANDONO.....</i>		<i>136</i>
1.	Introducción.....	136
2.	Los páramos: su importancia e interés de protección para el derecho	138
3.	Los páramos de Colombia y el páramo de Santurbán	145
3.1.	Páramos en Colombia.....	145
3.2.	El páramo de Santurbán.....	149
4.	Agricultura en los páramos, sus efectos y razones de interés	152
5.	Régimen jurídico para la gestión de protección en los páramos de Colombia, previo a los procesos de delimitación	158
5.1.	Marco general internacional, constitucional y legal	158
5.2.	2009, el año de la protección constitucional de los páramos.....	162
5.3.	La Resolución 2090: delimitación del páramo de Santurbán ¿Comillas?.....	164
6.	Respuesta del derecho y la normativa a los conflictos asociados a la delimitación de los páramos y la prohibición de la agricultura	168
6.1.	Conflicto socio-ambiental en la delimitación de páramos y su relación con las actividades agrarias.....	168

6.3. Ley de páramos, recursos y regulación de la agricultura	173
7. Integración de hallazgos jurídicos.....	177
7.1. Gestión y protección del medio ambiente y recursos naturales.....	178
7.2. Gestión de los Páramos.....	180
7.3. Conflictos socio-ambientales, espacios de participación ciudadana y gobernanza	182
7.4. Recursos financieros para páramos y el agua	185
8. Conclusiones.....	187
 <i>CAPÍTULO 4. OPINIONES, CONCEPTOS Y APROPIACIONES DESDE EL TERRITORIO, LA MIRADA CACOTEÑA AL PROBLEMA DE LA DELIMITACIÓN</i>	
.....	191
1. Introducción	191
2. Población objeto de estudio	194
3. ACC - Voces, realidades, propuestas y respuestas	203
3.1. ¿Qué ordena la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional?	203
3.2. ¿Qué propone Corponor?.....	204
3.3. ¿Qué propone la comunidad?	213
3.4. ¿Qué ven las poblaciones? ¿Cómo perciben el proceso de delimitación?	215
3.5. Pronunciamiento de la Ministra.....	225
4. Análisis de datos.....	229
5. Conclusiones.....	239
<i>CONCLUSIONES GENERALES.....</i>	241
<i>REFERENCIAS</i>	261
<i>ANEXOS</i>	305

ACRÓNIMOS

Centro Internacional de Arreglos de Disputas de Inversión	CIADI
Consejo Nacional de Política Económica y Social	CONPES
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL
Corporación Autónoma Regional	CAR
Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga	CDMB
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental	Corponor
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	DANE
Departamento de Planeación Nacional	DNP
Derecho Ambiental Internacional	DAI
Fondo Monetario Internacional	FMI
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	IDEAM
Junta de Acción Comunal	JAC
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	MADS
Naciones Unidas para el Desarrollo	UNDP
Objetivos de Desarrollo Sostenible	ODS
Organización de Naciones Unidas	ONU
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura	FAO
Organización Mundial de la Salud	OMS
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Plan Nacional de Desarrollo	PND

Sistema Nacional de Competitividad e Innovación

SNCi

Unión Europea

UE

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Relación entre el sector rural y los ODS.	72
Tabla 2 Relación entre metas e indicadores del ODS 6.....	103
Tabla 3 Relación entre metas e indicadores del ODS 8.....	105
Tabla 4 Relación entre metas e indicadores del ODS 12.....	106
Tabla 5 Relación entre metas e indicadores del ODS 13.....	107
Tabla 6 Relación entre metas e indicadores del ODS 14.....	108
Tabla 7 Relación entre metas e indicadores del ODS 15.....	109
Tabla 8 Zonificación del Páramo de Santurbán.....	165
Tabla 9 Directrices para una Agricultura Sostenible	166
Tabla 10 Análisis de las recurrencias.	232
Tabla 11 Relación de interacción de las autoridades, instituciones y normas con las intervenciones de los sujetos.	234
Tabla 12 Relación de los conceptos de ley, instituciones, gobernanza, autoridad y agenda con el medio ambiente, los campesinos, sus actividades y el desarrollo sostenible.....	235
Tabla 13 Vínculos de los códigos interpretados.	237
Tabla 14 Obstaculizadores por ODS.	249

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Relaciones entre dominios político, económico y de la sociedad civil.....	35
Ilustración 2 Interacción entre ODS.....	41
Ilustración 3 Los ODS por temáticas (Las cinco P's).....	90
Ilustración 4 Entidades nacionales con competencias en la implementación de los ODS.	117
Ilustración 5 Entidades regionales y territoriales con competencias en la implementación de los ODS.....	118
Ilustración 6 Sociedad civil y privados con incidencia en la implementación de los ODS	119
Ilustración 7 Distribución geográfica de los páramos en Sudamérica.	139
Ilustración 8 Distribución de la superficie de páramos en Sudamérica.	140
Ilustración 9 Transformación de la vegetación original en páramos.	150
Ilustración 10 Transformación de la vegetación original en páramos.	155
Ilustración 11 Mapa de delimitación de Santurbán de la Resolución 2090 de 2014.	199
Ilustración 12 Mapa de delimitación de Santurbán dentro del municipio de Cécota dentro la Resolución 2090 de 2014.....	200
Ilustración 13 Criterios para elaboración de mapa de gestión integral del territorio.	205
Ilustración 14. Actividades de concertación con las comunidades del Páramo de Santurbán	206
Ilustración 15 Régimen de uso para agricultura sostenible.....	207
Ilustración 16 Comparación de extensión de áreas dentro de Santurbán entre mapa propuesto por MADS y Corponor.	208
Ilustración 17 Mapa de delimitación de Santurbán propuesto por Corponor.	209
Ilustración 18 Comparación de extensión de áreas de de Santurbán dentro del municipio de Cécota entre mapa propuesto por MADS y Corponor.	210
Ilustración 19 Mapa de delimitación de Santurbán dentro del municipio de Cacotá propuesto por Corponor.....	210
Ilustración 20 Nube de palabras.....	230
Ilustración 21 Gráfico de vínculos entre palabras.....	238

Ilustración 22 Vínculos de conceptos. 241

INTRODUCCIÓN GENERAL

1. Justificación

Desde el año 2009 el Estado colombiano viene adoptando medidas que buscan prohibir el desarrollo de actividades que generan impacto en los ecosistemas de páramo, ello con el fin de asegurar un proceso de sostenibilidad y garantizar el uso racional de los recursos naturales, de manera que se garanticen para las generaciones presentes y futuras. Ello ha traído consigo incertidumbre para los habitantes del páramo, quienes ven en la delimitación del ecosistema y la consecuente prohibición de actividades, riesgos para sus derechos subjetivos y colectivos.

Construir y hacer seguimiento a la implementación del desarrollo sostenible en nuestra sociedad ha constituido un gran reto, pero dicho reto se incrementa en zonas particulares del territorio nacional, que no necesariamente responden a las lógicas de desarrollo construidas en procesos de gobernanza global. Una de esas zonas son, sin duda, las de especial protección ambiental y, en particular, los páramos. Ello porque se trata de territorios ampliamente poblados, aunque no densificados, con necesidades económicas y sociales propias.

Ahora bien, este escenario también constituye una oportunidad para responder a esa problemática con soluciones y construir lineamientos que, a partir de la gobernanza en redes y las competencias institucionales de las autoridades involucradas, permitan implementar la Agenda de Desarrollo y los ODS en municipios o regiones periféricas circunscritas en páramos, en particular los del Páramo de Santurbán, empezando por observar el concepto que tienen sus pobladores sobre “desarrollo” y los ODS en sí mismos. Lo anterior, con el fin de establecer una agenda que permita equilibrar la protección del páramo y de las poblaciones que lo habitan y generar el desarrollo sostenible, desarrollo rural o desarrollo integral de todos los sujetos involucrados. Lo anterior con especial atención de los ODS 6, 8, 12, 13, 14 y 15, relacionados con protección ambiental y crecimiento verde (Kanie & Biernmann, 2017).

Estos ODS se encuentran interconectados entre ellos, no solo por la denominación que los aglutina como ODS del Planeta, sino porque se centran en aspectos clave de la

sostenibilidad, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Son importantes para este trabajo, porque abordan desafíos críticos que afectan directamente la salud del planeta y la calidad de vida de las personas, dos variables que se profundizan en el presente trabajo y se observan en la salud del páramo y la calidad de vida de quienes lo habitan. Trabajar en línea de estos objetivos no solo implica proteger variables con incidencia ecológica, sino que permite construir un futuro más equitativo para las personas y el planeta, pues se leen en clave de la vida conjunta y compartida de seres humanos y los demás seres vivos. Por eso se han escogido en la presente investigación como un elemento de estudio particular entre la totalidad de la Agenda 2030, pues permiten abordar el centro de la discusión que plantea la tesis al abrir espacio a la creación de equilibrios entre necesidades sociales y naturales.

En el trabajo de tesis de maestría, publicado en 2017 (Senior), las preguntas sobre esta problemática de los páramos y sus pobladores giraron en torno a los retos jurídicos de implementar y aplicar la prohibición de actividades agropecuarias dentro de los ecosistemas, teniendo la oportunidad de realizar un trabajo de campo que incluyó entrevistas y grupos focales, que llevaron a la misma conclusión que alcanzó posteriormente la Corte Constitucional en la sentencia T-361 de 2017: la población paramuna no estuvo incluida en un proceso de construcción normativa que los afecta de forma directa. En dicho trabajo, se resaltó que tal ausencia de procesos de participación generaba una afectación directa al debido proceso, conllevando la nulidad del acto administrativo de delimitación, consecuencia que efectivamente determinó el máximo Tribunal Constitucional en su ejercicio de control concreto.

Adicionalmente, los pequeños campesinos desconocían, para ese momento, el concepto de desarrollo sostenible utilizado y los efectos negativos de la agricultura y ganadería en páramos, lo que, sumado a su propia necesidad socio-económica, los llevaba a oponerse a las medidas prohibitivas. Ignorando, especialmente las autoridades, que la percepción de esta población frente a la problemática, así como su consulta en las medidas a ser tomadas, es esencial y definitiva en la implementación de una adecuada política pública de desarrollo en este territorio alejado, disperso y periférico.

Ahora, en este trabajo se ampliará el marco teórico para incluir variables como gobernanza, crisis de la democracia, desarrollo sostenible, implementación de instrumentos internacionales y desarrollo rural, así como elementos del estado del arte que se refieren a las autoridades, actores particulares, elementos de la organización territorial, rural y económica de la discusión, y la perspectiva que ha surgido después de contar con una decisión judicial, hito en la materia, que reconfiguró la manera en que debía llevarse el trámite de delimitación y empoderó los derechos, capacidades y competencias de sujetos que habían sido inicialmente ignorados. Así también, en términos de metodología se incluyen aspectos de orden comparativo, análisis de postulados de orden constitucional, uso de herramientas cuantitativas y fuentes interdisciplinarias.

Finalmente, el principal cambio es la inclusión de la variable teórica y práctica que representan los ODS en este tipo de debates. La Agenda 2030, junto a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que la componen con sus 169 metas, tiene el propósito implícito de poder ser aterrizada en los Estados y en los niveles subnacionales que hacen parte de estos últimos, en mayor medida en los territorios compuestos por ecosistemas protegidos, como los páramos, pues, como ya se indicó, se debe establecer una agenda que permita equilibrar la protección del páramo y de las poblaciones que residen en este, y, al mismo tiempo, generar el desarrollo sostenible, rural e integral de todos los sujetos involucrados y las regiones periféricas que estos habitan. Lo anterior, sin dejar de lado las implicaciones de la implementación de tal agenda, en términos de derecho internacional, constitucional, ambiental y administrativo, como se expondrá en el cuerpo de la presente investigación, situación que presenta una oportunidad para responder una pregunta de interés y pertinencia para el derecho. Se espera que replantear los marcos jurídicos, axiológicos y participativos permita legitimar esta acción estatal, siempre que este acompañada de los postulados de gobernanza y el debido seguimiento al marco de implementación de los ODS.

Adicionalmente, esta nueva investigación es relevante para el derecho constitucional, los derechos humanos y el derecho internacional porque permitirá evaluar el proceso de incorporación de una resolución internacional, proferida por una organización supranacional, que es el fruto de un proceso de gobernanza global. Dicho análisis implica un ejercicio de genealogía (observar cómo se forman, nacen e incorporan los ODS en Colombia) y de

arquitectura (observar cómo se construyen y repercuten en el ordenamiento jurídico interno de Colombia los ODS), para finalmente concluir que cambios implican en el marco jurídico de planeación y desarrollo económico del Estado colombiano, tal como lo propone Paul Kahn (2018).

Así mismo, es también relevante para el derecho administrativo y ambiental, porque permitirá observar cómo esos cambios y el proceso de implementación de los ODS aterrizan en lo local, con diferentes autoridades y entidades involucradas. Esto, en particular en un territorio y poblaciones únicas, con condiciones especiales derivadas de las prohibiciones de ciertas actividades económicas tendientes a garantizar protección ambiental. También, implica identificar a las autoridades competentes (de orden nacional, regional y territorial) en dicho proceso de implementación, así como los deberes ciudadanos que se derivan del mismo, que permitirán observar las competencias compartidas y proponer procesos de gobernanza en redes que faciliten la implementación de los ODS en estos territorios.

Finalmente, representa una oportunidad para los territorios circunscritos en áreas de páramos, porque permitirá observar las percepciones que tienen las comunidades paramunas y autoridades competentes sobre el concepto de desarrollo y los ODS. Después de todo, el elemento diferenciador de esta investigación es justamente intentar crear un proceso dialógico entre teoría, normativa y voces en el territorio. Así mismo, esta tesis tiene la pretensión de evidenciar las actuaciones omisivas del Estado colombiano en materia democrática, por lo menos en las materias que en esta se tratarán. Uno de los aportes esperados es contribuir a la búsqueda de la mejora en los procesos de participación al interior de la institucionalidad, una participación que reconozca las particularidades culturales e identitarias de las poblaciones campesinas, en especial de las que habitan los páramos.

2. Problema de investigación

2.1. Problema de investigación

Esta tesis doctoral se ha construido como la hoja de ruta para responder al problema de investigación que se circunscribe en la siguiente pregunta: ¿Cómo construir, desde las competencias institucionales y el ordenamiento jurídico colombiano, un enfoque territorial

de desarrollo sostenible bajo la implementación de los ODS relacionados con crecimiento verde para los municipios y regiones periféricas circunscritas al páramo de Santurbán y las poblaciones que los habitan?

2.2. Preguntas secundarias

Las siguientes preguntas auxiliares de investigación serán la base para el desarrollo de los cuatro capítulos de la tesis:

- A. Para el capítulo 1, ¿Qué implicaciones tiene la gobernanza global a través de objetivos en la construcción e implementación de la Agenda 2030 como instrumento supranacional en los territorios nacionales y subnacionales?
- B. Para el capítulo 2, ¿Cuál es el rol del derecho en la implementación de los ODS en Colombia? ¿Qué implicaciones tiene la Agenda 2030 para los fines planteados por la Constitución Política de 1991? ¿Qué instrumentos jurídicos y autoridades del ordenamiento colombiano tienen competencia en la implementación de los ODS?
- C. Para el capítulo 3, ¿Cómo articular procesos de gobernanza local o gobernanza ambiental en los municipios que se pueden catalogar como regiones periféricas? ¿Cómo articular procesos de gobernanza para el desarrollo integral que incluyan autoridades municipales, ambientales y privados en los municipios circunscritos en áreas de páramo?
- D. Para el capítulo 4, ¿Cómo se concilian los ODS relacionados con crecimiento verde con el régimen de protección y prohibición de actividades económicas agrícolas en los ecosistemas de páramo y el derecho al desarrollo de las poblaciones rurales que habitan dichos ecosistemas?

3. Hipótesis

Lograr la integración de los postulados de la Agenda 2030, con el fin de construir un enfoque territorial de desarrollo rural integral, sostenible y que logre la implementación de

los ODS relacionados con crecimiento verde en los municipios y regiones periféricas circunscritas a los ecosistemas de páramo, en beneficio de las poblaciones que los habitan:

(i) Implica adoptar medios jurídicos eficaces que permitan la integración e incorporación de los ODS en el ordenamiento jurídico colombiano, como resultado de un ejercicio de gobernanza global con intenciones de transformación y adecuación en lo nacional y subnacional.

(ii) Requiere de ejercicios de gobernanza local, que reúnan a las autoridades competentes, población civil y demás actores interesados en los procesos de desarrollo sostenible, a partir del marco institucional y jurídico existentes.

(iii) Necesita de una perspectiva construida, participativa, frente al desarrollo, que use como marco los ODS y reconozca las particularidades de los territorios y poblaciones circunscritas en los páramos, como ecosistemas protegidos en los que se contemplan prohibiciones y restricciones a determinadas actividades económicas.

4. Objetivos

4.1. Objetivo general

Analizar si las competencias institucionales y el marco jurídico colombiano podrían, en integración con los postulados de la Agenda 2030, promover herramientas que mejoren la construcción territorial del desarrollo sostenible, y la implementación de los ODS relacionados con crecimiento verde, para los municipios y regiones periféricas circunscritas a los ecosistemas de páramo y las poblaciones que los habitan, incluyendo perspectivas de gobernanza, participación, desarrollo territorial y rural que no se vean restringidas por la prohibición de actividades agropecuarias en estos ecosistemas y que reconozcan las particularidades culturales, económicas y sociales de los actores involucrados en el territorio.

4.2. Objetivos específicos

Del objetivo general se desprenden unos objetivos específicos que serán vistos en los diferentes capítulos, de manera que en su conjunta permitan dar cumplimiento al general:

1. Desarrollar los conceptos de gobernanza, gobernanza global y gobernanza a través de objetivos y su aplicación en los procesos de implementación de políticas públicas ambientales generadas desde la supranacionalidad y con incidencia nacional y subnacional.
2. Establecer el rol del derecho nacional e internacional en la implementación de los ODS en Colombia, así como las implicaciones de estos en el marco jurídico de planificación y desarrollo económico del Estado colombiano, indagando por el impacto que tienen en el régimen constitucional y de derecho interno de Colombia.
3. Determinar formas de articulación, en el marco institucional y jurídico colombiano, procesos de gobernanza local o gobernanza ambiental en los municipios que se puedan catalogar como regiones periféricas, que incluyan autoridades municipales, ambientales y privados en los municipios circunscritos en áreas de páramo.
4. Construir, una visión sobre la agenda de desarrollo y los procedimientos, basado en la gobernanza local y ambiental, que permita avanzar en la implementación de los ODS y un proceso de desarrollo rural integral en el ecosistema protegido de páramo, que atienda a las percepciones de las poblaciones que habitan dichos territorios.

5. Plan de exposición

Esta tesis doctoral está compuesta por una introducción general, cuatro capítulos y unas conclusiones generales. Cada capítulo a su vez cuenta con una sección introductoria y conclusiva, en las cuáles se presentan abordajes específicos respecto de los temas allí tratados.

Para avanzar en el problema de investigación planteado, el primer capítulo comienza por delimitar el marco teórico que será abordado en la tesis y que constituye el principal insumo conceptual del trabajo. En dicho marco se incluyen cuatro materias relacionadas con el problema de investigación y pertinentes para dar respuesta a este último, dentro de diferentes perspectivas y posturas teóricas que rodean los temas de (1) gobernanza global a través de

instituciones supranacionales y su incidencia en el desarrollo; (2) incorporación de instrumentos de *soft law* en los ordenamientos internos de los Estados y el impacto de los ODS en el régimen normativo nacional; (3) gobernanza local y ambiental a través de redes, instituciones y actores en regiones periféricas, territorios subnacionales y espacios locales; y (4) los enfoques integrales de desarrollo y desarrollo rural, como oportunidad de armonización con los ODS a partir de una buena gobernanza. Dichas temáticas y posturas teóricas serán puestas a dialogar con el estado del arte y una serie de entrevistas, cuya metodología de realización y análisis también será explicada en el acápite particular de la metodología.

En lo que respecta al estado del arte, se realizará una descripción inicial en el segundo capítulo, así como de elementos de actualidad social y jurídica, nacional e internacional, que inciden en el objeto de investigación del proyecto. En este punto, en concreto, se revisará lo relacionado con (1) la Agenda 2030 de desarrollo sostenible; (2) la forma en qué ha venido siendo implementada en Colombia; (3) los retos que se han presentado en relación con esta, así como las autoridades involucradas; y (4) el déficit democrático y participativo que se observa en el proceso de implementación de la misma.

Dicho desarrollo del estado del arte, continuará en el tercer capítulo, en el que se observarán, describirán y analizarán (1) el escenario de los ecosistemas de páramo en general y sus particularidades biológicas, históricas y sociales en Colombia; (2) el régimen de protección en los páramos al interior del país y en el ordenamiento jurídico nacional; (3) las autoridades ambientales, o de otra naturaleza, y sus competencias en la protección de páramo, implementación de los ODS y de los postulados de desarrollo sostenible y rural; (4) los efectos de las actividades agropecuarias en los páramos; y (6) la relación de páramos, territorio y los ODS del Planeta.

Con tal marco teórico y estado del arte delimitado, se avanzará en dar respuesta al problema planteado y a las preguntas auxiliares que se derivan de este, que están directamente ligadas a los objetivos generales y específicos de la investigación. Atendiendo a esto, en el cuarto capítulo, se hará el respectivo contraste entre la información obtenida en los primeros tres capítulos y los resultados del trabajo de campo. Ello constará de tres grandes partes: (i) una descripción de la información disponible sobre la población objeto de estudio y las

razones que llevaron a su elección; (ii) la información recolectada a través de las personas entrevistadas, campesinos y funcionarios, así como lo dicho por estos en el marco de las entrevistas semiestructuradas; y (iii) un análisis mediante la herramienta AtlasTi que permita identificar coincidencias, palabras más usadas y relaciones entre expresiones o descripciones hechas en las entrevistas.

Así mismo, en el texto se expondrá la metodología a seguir para desarrollo de la tesis, haciendo énfasis sobre esta en cada uno de los capítulos y destacando que se enmarca en una investigación de tipo cualitativo con dos grandes pasos: un ejercicio de observación documental y análisis documental de contenidos, necesario para recopilar, observar y analizar los textos que componen el marco teórico y el estado del arte, que se podrá ver principalmente en los primeros tres capítulos; y un análisis cualitativo de contenido, que permitirá abordar el trabajo de campo propuesto, entender y analizar las percepciones recolectadas a los sujetos entrevistados y contrastarlas con las conclusiones pertinentes de la parte documental, que se podrá observar en el último capítulo y las conclusiones generales.

6. Metodología

En este punto se establecerá el enfoque de investigación, las técnicas de recolección de datos y los métodos de análisis que se utilizaron para desarrollar cada capítulo y realizar el estudio propuesto. La presente investigación, se inscribe en el enfoque de investigación cualitativa, que “se interesa por la vida de las personas, por sus perspectivas subjetivas, por sus historias, por sus comportamientos, por sus experiencias, por sus acciones, por sus sentidos, e interpreta a ellos de forma situada, es decir, ubicándolos en el contexto particular en el que tienen lugar. Trata de comprender dichos contextos y procesos y de explicarlos recurriendo a la causalidad local” (Vasilachis de Gialdino, 2009).

La razón de este enfoque cualitativo es, por una parte, hacer un análisis y ejercicio de observación documental sobre los temas pertinentes y el marco teórico planteado, y, por otra parte, profundizar en fenómenos sociales, en este caso el proceso de implementación e incorporación de los ODS relacionados con crecimiento verde en el ordenamiento jurídico y en los municipios ubicados en ecosistemas de páramo, a través de las subjetividades de los individuos, que a su vez están determinados por su entorno y, en este caso particular, por las

normas que los rodean e influjos fijados por la gobernanza global. Lo anterior implica que los planteamientos cualitativos sean abiertos y estén determinados por numerosos factores que deben ser identificados y delimitados en función de los objetivos de la investigación. En ese sentido, la investigación cualitativa busca analizar los complejos factores que determinan las interacciones sociales en la vida cotidiana de la población estudiada, y a su vez, la interpretación que ellos mismos realizan de estos aspectos.

Para efectos de desarrollarla se hicieron dos tipos de análisis, distribuidos en los capítulos que se realizaron en la tesis doctoral para dar respuesta al problema de investigación y cumplir con los objetivos previamente planteados.

6.1.Observación documental y análisis documental de contenidos

Este método ha sido aplicado para los tres primeros capítulos de la tesis doctoral (1. Gobernanza del desarrollo global, ambiental y rural; 2. ODS en Colombia: implementación suave y en déficit de democracia; 3. Páramos, confluencia de riqueza y abandono). Tiene un amplio estudio teórico, tomando como referencia el trabajo de Lourdes Castillo (2005), quien define el análisis documental así:

El análisis documental es una operación intelectual que da lugar a un subproducto o documento secundario que actúa como intermediario o instrumento de búsqueda obligado entre el documento original y el usuario que solicita información. El calificativo de intelectual se debe a que el documentalista debe realizar un proceso de interpretación y análisis de la información de los documentos y luego sintetizarlo. (p. 32)

Dicha herramienta busca producir un texto secundario, a forma de síntesis, que ayuda a la consulta de textos primarios acerca de un tema específico¹. Este tipo de análisis logra una presentación mucho más sistemática de la información que necesita el investigador. Por tal

¹ Para la producción de este texto, la autora plantea el siguiente método: En el análisis documental se produce un triple proceso: Un proceso de comunicación, ya que posibilita y permite la recuperación de información para transmitirla. Un proceso de transformación, en el que un documento primario sometido a las operaciones de análisis se convierte en otro documento secundario de más fácil acceso y difusión. Un proceso analítico-sintético, porque la información es estudiada, interpretada y sintetizada minuciosamente para dar lugar a un nuevo documento que lo representa de modo abreviado pero preciso. (Castillo, 2005, pág. 38)

motivo, la síntesis y el análisis son los procesos que lo determinan. Bajo esta lógica se definen tres pasos:

1. Extracción y definición de las palabras claves con el fin de almacenar, usar y recuperar la información. A este proceso se le llama indización y se hace con base en los conceptos más importantes identificados en el marco teórico y estado del arte: globalización, gobernanza, desarrollo y páramos, entre otros. Para eso se usó el gestor de citas a información conocido como Zotero, que permitió consolidar información por criterios de búsqueda, extraer los apartes de interés identificados dentro de cada texto y posteriormente hacer uso de estos de manera organizada.
2. Análisis de la información recuperada por medio de un resumen o descripción sustancial, el cual debe informar sobre los contenidos precisos de los documentos. De manera que se extrajeron los conceptos e ideas de mayor relevancia, de las fuentes identificadas en el marco teórico y la presente tesis, para efectos de desarrollarlas de manera ordenada en la tesis doctoral.
3. Clasificación: síntesis de la naturaleza del texto para poder clasificarlo en materias de naturaleza mayores, para facilitar así su organización y almacenamiento en los capítulos escritos, respondiendo a cada una de las preguntas auxiliares y dando cumplimiento a los objetivos específicos determinados previamente. Ello se observa especialmente frente a autores, textos o temas que se entrecruzan en diferentes capítulos al ser transversales, pero que son finalmente resaltados en mayor medida en uno u otro capítulo.

En ese sentido, la técnica de recolección de información que se utiliza es la observación documental. Al ser esta investigación un estudio en el marco de un doctorado en derecho, la observación documental fue la técnica planteada y utilizada para conocer el estado actual de las teorías y normas jurídicas pertinentes. Consistió, básicamente, en la debida revisión de artículos académicos, libros, leyes, decretos, resoluciones y sentencias, concernientes a los conceptos de gobernanza, gobernanza a través de objetivos, gobernanza en red, gobernanza

local, el desarrollo en el marco de la gobernanza, incorporación de instrumentos de *soft law* en los ordenamientos internos de los estados, régimen normativo económico y ambiental de orden constitucional del Estado colombiano, páramo y desarrollo rural.

Tales documentos, incluidos en la bibliografía y que fueron observados, analizados e interpretados, fueron el resultado de tres grandes momentos de búsqueda. El primero, el que se llevó a cabo durante la elaboración del proyecto de investigación, que permitió delimitar los marcos teóricos y determinar un gran número de fuentes que dan una idea primigenia de los conceptos utilizados. El segundo, durante la estancia de investigación realizada en la Universidad Rovira Il Virgili, en Tarragona, España, que amplió el marco de referencias, contando con la experticia y las sugerencias aportadas por profesores del Centro de Estudios de Derecho Ambiental (CEDAT, por sus siglas en Catalán), además de la ayuda que representaron el metabuscador y biblioteca de dicha Universidad. Y, finalmente, un tercer momento que se fue dando de manera paralela a la escritura de los capítulos, con el fin de buscar y concretar conceptos que se iban planteando a lo largo de la construcción del texto. En este punto es importante decir que a la hora de elegir textos de doctrina para incluir en el cuerpo de referencias que se consultaron para la presente investigación, también se procuró que lo seleccionado tuviera relación con asuntos de medio ambiente, desarrollo sostenible y los ODS del Planeta.

También, en particular para el desarrollo del capítulo 2 de la tesis doctoral, se hizo uso de la metodología de convergencia de designios constitucionales y universales (Quesada, 2019) hecha para el caso español, que permite observar a la Agenda 2030 como una oportunidad de desarrollo constitucional para cada Estado, convirtiéndose en estos últimos en una inspiración para dinamizar y transformar la parte orgánica de los textos políticos y reiterar la vigencia de los postulados concentrados en los catálogos de derecho y la parte dogmática. En particular, se buscará reflejar esto en las funciones que, por disposición de la Constitución Política de 1991, recaen en las entidades territoriales y autoridades regionales, encargadas del desarrollo subnacional de los ODS en el estado colombiano.

Igualmente, se debe mencionar que para ejercicios de análisis del estado del arte que se hicieron en el segundo y tercer capítulo, así como en las conclusiones generales, se utilizaron los ODS del Planeta como un elemento para transversalizar y ligar diferentes conceptos.

Estos últimos, junto con algunas metas seleccionadas que se exponen en el segundo capítulo, permiten circunscribir los aspectos principales de esta tesis, no perder de vista las justificaciones que la guían en torno al derecho ambiental y los derechos humanos, así como delimitar con mejor precisión aquellos asuntos que son mayoritariamente expresados por los actores involucrados en este conflicto normativo particular.

Así mismo, fue una oportunidad para observar la triple confluencia que se observa del modelo de gobernanza, de gerencia pública y burocrático (Restrepo, 2011) (Restrepo, 2009) en competencias que les corresponden a instituciones de tipo territorial y a autoridades ambientales de orden regional, en las que se generan diferentes visiones frente al rol del estado como un regulador o eje de cohesión de la competencia particular que permite el desarrollo de los ODS, y del ciudadano como un mero espectador o actor dentro de procesos de cooperación con la institucionalidad.

6.2. Análisis cualitativo de contenido, entrevistas e información recolectada en el trabajo de campo

Este método fue aplicado para la construcción del último capítulo que se propone en la tabla de contenido de la tesis doctoral (4. Un enfoque integral del desarrollo a partir de la visión de los pobladores de Cacotá en el Páramo de Santurbán), en especial para analizar los datos recolectados en las entrevistas con los funcionarios públicos y habitantes del territorio, tomando como referencia la metodología propuesta por Cáceres (2003). Esta consiste en una aproximación empírica que favorece la obtención de resultados integrales, profundos e interpretativos más allá de los aspectos léxico-gramaticales, ya que permite generar categorías desde los datos mismos para que el investigador pueda establecer abstracciones de mayor nivel partiendo de las relaciones e inferencias entre los distintos temas analizados, los datos y la teoría previa. (Cáceres, 2003)

Con este método se buscó entonces tomar las diferentes intervenciones y opiniones de los individuos entrevistados para, a partir de los criterios de análisis y de los fundamentos teóricos que se desprendan de la observación documental y el análisis documental de contenidos, establecer categorías y conceptos generales que sirvieron de sustento para la

obtención de conclusiones claras. Para esto se plantean solo tres pasos a seguir, basados en el método de Cáceres (2003). Estos pasos son:

1. Indicadores de temas: esta tarea incluye la debida delimitación de conceptos que orientaron el abordaje de los contenidos (gobernanza, desarrollo, ODS, identidad frente a las metas de desarrollo, páramos, prohibición de la agricultura, aplicación de decisiones judiciales). Esto se basa en la teoría previamente trabajada en el marco teórico y en los elementos identificados en el estado del arte.
2. Unidades de análisis: para Cáceres (2003), citando a Briones (1988), es la unidad de contenido significativo que servirá para extraer resultados (p. 61). De acuerdo con el objetivo de esta investigación, la unidad de análisis seleccionada son las opiniones que darán los entrevistados referentes a los conceptos de análisis propuestos. Dichas respuestas pueden abarcar una frase, varias frases o más de un párrafo. Lo importante es que permiten interpretar los conocimientos y reflexiones de los entrevistados, al ser “unidades de significado”. En ese sentido, se hicieron las entrevistas y, posteriormente, se clasificaron las percepciones expresadas en los temas y unidades conceptuales que se identificaron previamente, acordes con los capítulos propuestos, objetivos específicos y preguntas auxiliares, así como en atención a los indicadores de temas previamente identificados.
3. Análisis de resultados (Consolidación de conceptos): Finalmente, con las opiniones particulares extraídas de los datos recolectados y clasificados según las categorías y temas que fueron sintetizados a partir de la base teórica del tema, se realizó el debido análisis que consolidará los conceptos importantes para obtener una serie de conclusiones y comprobar la hipótesis. En consecuencia, el cruce entre los elementos teóricos y documentales identificados en los primeros tres capítulos y las percepciones clasificadas e identificadas en las entrevistas, permitió construir las conclusiones y propuestas de la tesis.

Así, una vez analizados los datos, se buscó formular lo que algunos autores llaman “inferencias reproductibles”, o la misma “finalidad predictiva”. Estas conclusiones, postulados, teorías, a las que se llegan una vez hecho el análisis, buscan la formulación de una ruta o propuesta de recomendaciones al Estado colombiano que tenga como fin un

proceso adecuado, a partir de la gobernanza entre actores, de implementación de los ODS en el ordenamiento jurídico interno para garantizar el desarrollo de estos en las poblaciones circunscritas en territorios de páramo.

Finalmente, se hizo uso de la herramienta AtlasTi, que sirve para fortalecer ese propósito de realizar inferencias predictivas, razonables o reproducibles, pues relaciona las palabras, frases y conceptos utilizados en la entrevistas, identificando con agilidad puntos de contacto y relacionando unas expresiones con otras. Adicionalmente, proporciona mapas mentales que permiten observar con facilidad esas relaciones conceptuales y obtener conclusiones que, sin lugar a duda, se compaginan con las percepciones mayoritarias. En consecuencia, la herramienta permite al investigador tener un plano visual diferente de una alta cantidad de información, haciendo perceptibles hipótesis que podrían, de otra manera, haber pasado desapercibidas en medio de las horas de entrevistas.

6.3.Población objeto de estudio

El estudio cualitativo, en la tesis, se centró en un espacio concreto, la zona delimitada del páramo de Santurbán, y en una población definida, las autoridades competentes del territorio y los campesinos minifundistas habitantes de parte de este último, en particular del municipio de Cágota en Norte de Santander. Por tal motivo, este trabajo se clasifica como un estudio de caso². Dicho trabajo, fue posible en gran medida gracias al aporte que entregó la Universidad del Rosario a través de un convocatoria para entregar financiamiento para este tipo de actividades. A esta fue presentado el proyecto de investigación que dio lugar a la presente tesis, así como otros documentos requeridos, pero permitieron a este proyecto ser merecedor de una beca para la realización de las actividades de campo que se mencionan a continuación.

El estudio de caso de naturaleza inductiva permitió conocer las posiciones y percepciones de la comunidad estudiada respecto a los conflictos de intereses y las implicaciones que

² Muñoz (1988) realiza una definición de lo que esto implica: Las propiedades esenciales del estudio de casos: particularista, descriptivo, heurístico e inductivo. Es particular en cuanto que el estudio de casos se centra en una situación, evento, programa o fenómeno particular; es descriptivo porque pretende realizar una rica y densa descripción del fenómeno objeto de estudio; es heurístico en tanto que el estudio ilumina al lector sobre la comprensión del caso; puede dar lugar al descubrimiento de nuevos significados, ampliar la experiencia del lector o confirmar lo que se sabe; y es inductivo, puesto que llega a generalizaciones, conceptos o hipótesis a través de procedimientos inductivos; se caracteriza más por el descubrimiento de nuevas relaciones y conceptos que por la verificación de hipótesis predeterminadas. (p.11-13)

derivan directamente de las decisiones estatales en materia de implementación de la prohibición de agricultura y de visiones de desarrollo sostenible en páramos. El trabajo consiguiente de análisis sobre los datos recaudados permitió tener fundamentos conceptuales para proponer la realización de procesos efectivos de gobernanza en red.

Adicionalmente, en este territorio se realizó una tarea de observación del Páramo de Santurbán. De acuerdo con el Atlas de Páramos del Instituto Alexander Von Humboldt, se ha denominado complejo Jurisdicciones–Santurbán al sistema paramuno ubicado entre Norte de Santander y Santander que incluye múltiples localidades, que se enunciarán en el Capítulo cuatro. El complejo se ubica primordialmente en las zonas altas de los municipios de Silos, Mutiscua, Arboledas, Vetas y Cucutilla. Ocupa cerca de 82.664 hectáreas (ha) entre los 3.000 y 4.290 metros sobre el nivel del mar (msnm). Alrededor de 61.000 ha del complejo se encuentran en territorio de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor 73,92%) y las restantes 21.553 ha están en territorio de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB 26,07%) (Morales, y otros, 2007).

Además de poder explorar el páramo en municipios como Cócota, Chitagá, Tona y Pamplona, también fue posible conocer los hogares que se forman alrededor del trabajo agrícola, minero y pecuario que se realiza en la zona. Sus interacciones con el ecosistema, las intenciones de cuidado y mantenimiento de fuentes de agua, y de zonas de bosque, así como de especies vegetales y de fauna que habitan la alta montaña. Igualmente, permitió un ejercicio de familiarización con costumbres, gestos y visiones frente al mundo que los rodea, los reclamos que hacen y se les hacen. También, fue posible conocer la infraestructura pública disponible, la capacidad real de las entidades, especialmente de las regionales y territoriales, limitadas por directrices del centro, y la institución central, el MADS, limitada por su falta de capacidad para alcanzar las realidades del territorio.

La población objeto de estudio, en el caso particular, fueron algunos funcionarios del orden territorial y regional del ejecutivo descentralizado del Estado colombiano, que intervienen en el proceso de implementación de los ODS en el país. También, fueron parte de la muestra seleccionada, los funcionarios de la Corponor y del Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible (MADS). Finalmente, como se indicó previamente, se tuvieron en cuenta las percepciones de la población campesina minifundista de la zona.

A estos, se les presentó un consentimiento informado que fue previamente aprobado por el Comité de Ética de la Universidad del Rosario y que se anexa a la presente tesis. Los contenidos del mismo hacen presentes los posibles riesgos, así como derechos que se desprenden de la aceptación de la realización de la entrevista. También se hace énfasis en los deberes aceptados por el investigador, en particular aquellos relacionados con el uso, resguardo, posterior destrucción y no reproducción del contenido de las entrevistas, así como de anonimización de los datos personales, nombres y características que revelen la identidad de los entrevistados.

La técnica de recopilación de información fue el desarrollo de las entrevistas semi-estructuradas, conforme lo establecen Baptista, Hernández y Fernández (2010), que observan que las entrevistas en las investigaciones cualitativas deben ser flexibles y abiertas para poder lograr el objetivo de intercambiar información entre los diferentes individuos implicados (el entrevistado y el entrevistador) gracias a la comunicación y construcción conjunta de significados respecto a un tema. Por lo tanto, se propuso un consentimiento informado, un documento de posibles riesgos y guión con preguntas abiertas, porque permite al entrevistado expresar con libertad sus apreciaciones, aplicando entrevistas semi-estructuradas. Estos documentos se anexan al final de la presente tesis, con el fin de ser conocidos y puestos a disposición de la comunidad, generando claridad sobre la forma en que se generó el acercamiento con los entrevistas y la preocupación manifiesta por garantizar su seguridad, intimidad y confianza en esta investigación. Ello fue muy importante para cumplir el objetivo de acceder a la subjetividad de cada uno de los individuos que hacen parte de la población seleccionada. Para tal fin ha sido esencial que las preguntas diseñadas incentiven un proceso de reflexión propia y personal.

El resultado, que se podrá observar consolidado en el cuarto capítulo, fue excepcional. Se realizaron quince entrevistas a propietarios minifundistas del municipio de Cácuta, cuyos predios quedaron delimitados dentro de la línea de páramo, lo que conllevó a la consecuente prohibición de actividades agrícolas en parte o la totalidad de sus predios. Adicionalmente, para la plena proyección de este documento resultó esencial que fueran conocedores de la

actualidad del conflicto, así como partícipes de las acciones políticas, jurídicas y sociales que se han realizado desde el territorio para controvertir las decisiones del MADS. Entre los entrevistados están líderes que hicieron parte de la acción de tutela que dio lugar a la sentencia T-361 de 2017 que suspendió la Resolución 2090 de 2014, acto administrativo que hizo la primera delimitación del Páramo de Santurbán. También, fue posible entrevistar a dos funcionarios de la administración municipal, quienes fueron alcaldes en el período de tiempo posterior a la delimitación y que intentaron desde el marco de sus competencias tener influencia en un asunto que los superó plenamente por las intenciones del Gobierno Nacional. Finalmente, se logró entrevistar a un funcionario de Corponor que ha participado activamente del proceso de delimitación y zonificación del Páramo, así como obtener las conclusiones de la Ministra de Ambiente en el último foro público que se hizo frente al asunto en el municipio de Pamplona en diciembre de 2022.

Sin embargo, los miedos de los pobladores son grandes, temen por sus tierras, por represalias, por su seguridad alimentaria y económica, y las de sus familias. Temen que darse a conocer, participar activamente, controvertir los deseos de la institucionalidad, pueda conllevar perjuicios o desaires en el futuro, especialmente si eventualmente se aprueban ayudas para reconvertir o sustituir actividades. En ese sentido, fue necesario construir con ellos un compromiso de la mayor anonimización, sin perjuicio que algunos pocos manifestaron que no tenían inconveniente en que se conocieran sus nombres. En consecuencia, los audios de las entrevistas han sido guardados y serán entregados, como lo señala el consentimiento, a las Juntas de Acción Comunal (JAC) del Municipio de Cacotá, junto con este documento, para su cuidado y uso en lo que estas consideren pertinente y adecuado.

CAPÍTULO 1. GOBERNANZA DEL DESARROLLO GLOBAL, AMBIENTAL Y RURAL

1. Introducción

La gobernanza como sistema de gobierno busca que el Estado, como aparato de poder, se vea en la obligación de interactuar con sujetos privados, civiles e internacionales a la hora de tomar decisiones y determinar políticas públicas. Existen instituciones supranacionales que se han convertido en instancias en las que tal modelo puede ponerse en práctica y que, a partir de sus decisiones, fijan determinantes de orden global que impactan en los Estados y permiten establecer objetivos de tipo mundial en diferentes áreas que clásicamente han sido competencia exclusiva de los sujetos estatales. El término gobernanza, referido como se dijo a los mecanismos de gobernar y gestionar los asuntos públicos basada en la participación civil, en los años 90 fue impulsado por economistas, politólogos y organismos internacionales como la ONU, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Cabo de la Vega, 2012, p. 51; Trujillo, 2018, p. 147). Su impulso desde estas organizaciones se relaciona con el intento de reducir el papel del Estado y de privatizar servicios, e incluso el Banco Mundial ha promovido indicadores de gobernanza que se centran en seis áreas clave para promover el desarrollo económico³.

Lo anterior ha generado un debate⁴ en el que se producen posturas encontradas que, por un lado hacen primar una versión de gobernanza global y justifican esto en la necesidad de entender que la economía e institucionalidad mundial debe tenerse como una sola (Cable, 1999, p. 129) y que observan en este concepto una pérdida positiva de soberanía de los Estados (Duarte-Abadía y Boelens, 2016, p. 22). Por otro lado, otros se preocupan por la pérdida de soberanía, viéndola de manera negativa, y por el profundo déficit de la expresión

³ Voz y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción. Ver en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

⁴ Las posturas al interior de este se exploran en el acápite de gobernanza global.

democrática de los pueblos que componen estos Estados y que genera dicho modelo de gobernanza global, como lo ha manifestado Arturo Escobar en múltiples publicaciones⁵.

Esto hace parte de la discusión alrededor de los efectos de la globalización y como ella está presionando al Estado-nación, la unidad básica de organización política y jurídica del mundo. El Estado-nación, que ha monopolizado el uso de la fuerza, la creación de leyes y la representación del interés público durante casi 350 años, parece estar perdiendo su control sobre la legislación a favor de un sistema legal más global. Este fenómeno se conoce como "pluralismo normativo" (Jiménez, 2012, p. 80) y es uno de los efectos claros de tener diversos aparatos de poder, dispersos en diferentes niveles de jerarquía con la capacidad de generar políticas que producen efectos jurídicos. Claramente, la globalización involucra efectos positivos, como la interdependencia e interacción en varios campos, permitiendo intercambios globales y procesos de desterritorialización y relocalización. Sin embargo, es un fenómeno asimétrico que no beneficia a todos por igual, lo que lleva a una concentración de capital, poder e influencia en algunos espacios.

La globalización se caracteriza por el flujo transfronterizo de información, ideas, finanzas, inversiones y personas; la creciente importancia de los actores no estatales y la necesidad de regular adecuadamente las actividades de estos diversos elementos en ausencia de un gobierno mundial requiere una forma tácita de control que, de alguna manera, está incorporada en el concepto de gobernanza global (Chidozie y Aje, 2017, p. 45). Sin embargo, se caracteriza por procesos de homogenización (Jiménez, 2012, p. 82), que en muchas ocasiones desconocen elementos especiales, diferenciadores y esenciales para el desarrollo de comunidades locales o colectivos tradicionalmente ignorados, discriminados u olvidados en el marco de estos procesos de gobernanza global, pero el problema no está en la globalización como tal sino justamente en el fundamento de la gobernanza global.

Aunque sea claro que el Estado ya no cuenta con la misma capacidad y poder que hace unos siglos, fruto del proceso acelerado de transformación de múltiples instituciones y

⁵ Ver entre otras "La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo" (1996), "El postdesarrollo como concepto y práctica social" (2005) y "Sentipensar con la tierra. nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia" (2014).

la influencia de organizaciones multilaterales (Valencia-Tello, 2016, p. 191), es justamente ese escenario el que debería impulsar cambios internos que permitan a las instituciones de orden nacional abrir espacios de gobernanza interna, local y regional, que potencialicen su legitimidad y democracia interna.

Ahora bien, la visión que se ha desarrollado principalmente, que se puede evidenciar en la Agenda de Acción de Addis Abeba, adoptada en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, y en la Agenda 2030 para el Desarrollo, es la de la gobernanza global y el neoliberalismo, que entienden la necesidad del transnacionalismo e interdependencia de las políticas de los Estados, especialmente de las políticas relacionadas con la economía (Cable, 1999, p. 129). Sin perjuicio de la visión ampliada que hoy también se brinda a problemáticas de tipo social y ambiental reconocidas en dichas agendas, aunque siga siendo limitada frente a otros asuntos que deberían hacer parte de un enfoque integral del desarrollo. En tal propósito también se han involucrado los diferentes órganos multilaterales de orden financiero, que han venido desarrollando una serie de teorías en las que enlazan el desarrollo con el modelo de gobernanza, creando una relación de dependencia entre ambas propuestas y fortaleciendo la mirada según la cual, la gobernanza que nace de organismos internacionales es fundamental para establecer los objetivos de desarrollo del mundo globalizado (Kaufmann, 1999a, 1999b).

Sin embargo, tal visión ha encontrado posturas contrarias, especialmente en autores del sur global que han dicho que deben priorizarse las visiones particulares de los pueblos que habitan los diferentes territorios, de acuerdo con sus diferencias, posturas y miradas propias sobre el concepto de desarrollo (De Sousa, 2005; Escobar, 2005; Escobar, 2014; Rodríguez y Vélez, 2018). En ese sentido, resulta esencial observar los marcos teóricos que se han construido para entender la influencia de los procesos de gobernanza en la teorización y puesta en práctica de objetivos globales (Kanie y Biernmann, 2017, p. 23), de manera que se entiendan estos escenarios como la oportunidad de interconectar diferentes problemáticas desde diferentes perspectivas e integrar aproximaciones sistemáticas y globales para dificultades, o límites, planetarios.

Lo anterior, sin perjuicio de reconocer que la hipótesis, según la cual la buena gobernanza contribuye de manera directa en el crecimiento económico, social o sostenible, no ha sido demostrada de manera concluyente, así como tampoco su reconocimiento de problemáticas que no se pueden integrar o frente a las cuales no se pueden generar aproximaciones uniformes. La gobernanza global no se puede entonces convertir en una herramienta que únicamente sustente y apoye la creciente influencia de organizaciones internacionales y nuevos actores, como las empresas multinacionales y transnacionales, en asuntos internos de los Estados, sino que también debe responder al justo reclamo que se hace desde la diferencia y la perspectiva de lo territorial y lo subnacional.

Es en el marco de estos debates que se centra el presente capítulo, en el que se pretende entender (i) el concepto de gobernanza global, de la (ii) la gobernanza para el desarrollo sostenible, y (iii) del *soft law* como institución jurídica a partir de la cual estos postulados globales se insertan en el orden internacional, para después instalarse en los Estados, sus ordenamientos internos y territorios. En consecuencia (iv) se observará cómo estos conceptos de gobernanza también han desarrollado un marco local y ambiental, así como la necesidad de integrar a estos las visiones que hoy se dan sobre los procesos de (v) desarrollo rural, entendiendo que en zonas no urbanas y periféricas se concentran gran parte de los dilemas del desarrollo integral.

Lo anterior se hará a partir de la puesta en práctica de técnicas de observación documental que permiten obtener y hacer uso de ideas, conclusiones y datos recolectados en textos académicos y de política internacional y nacional, relacionados con los temas de investigación. Dichos textos fueron identificados a través del uso de buscadores académicos como Google Scholar y el de las Universidades del Rosario y Rovira Il Virgili, principalmente. Adicionalmente, se utilizó Zotero como gestor de citas e información, facilitando la posterior construcción del texto.

2. Gobernanza global

2.1. Definición

La gobernanza global es un proceso a través del cual se acomodan intereses conflictivos y se implementan mecanismos cooperativos (Moreno, 2021, p. 10), es la suma de las muchas formas en que las personas e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes (Conejero y Segura, 2020). Este proceso, que es continuo, incluye instituciones y medios formales e informales, en función de los actores (Moreno, 2021, p. 150). La gobernanza global implica gobernar, sin una autoridad soberana, relaciones y asuntos que trascienden las fronteras nacionales, a través de esta se pueden acomodar intereses en conflicto o diversos y tomar acciones cooperativas (Conejero y Segura, 2020, p. 150).

En ese sentido, implica la búsqueda de resultados políticos y procesos de toma de decisión por actores políticos, económicos y civiles. Ello incluye actividades tradicionales del ejercicio de gobierno, como la creación de normas, así como procedimientos propios de los niveles subnacionales y determinadas acciones de actores no gubernamentales. Por ello, la identificación de problemáticas, la recolección de información, el proceso de negociación de objetivos y la implementación de los mismos, entre otras, hacen parte de ese proceso de gobernanza (Biermann y Stevens, 2017, p. 75). Para Chidozie y Aje (2017, p. 45) la interdependencia resultante de la globalización, la proliferación de actores no estatales y la reformulación del concepto de gobierno mundial son los elementos integrales detrás de la aparición del discurso de la gobernanza global entre los expertos en políticas y las paredes académicas.

Es así cómo se conjuga como una serie de esfuerzos colectivos para identificar, entender o abordar problemas mundiales que van más allá de las capacidades de los estados individuales para resolver. Por ello, trata de generar la capacidad dentro del sistema internacional para proporcionar servicios similares a los gubernamentales y bienes públicos en ausencia de un gobierno mundial, siendo un sistema de orden que conjuga la combinación de valores, reglas, normas, procedimientos, prácticas, políticas y organizaciones formales e

informales de varios tipos que a menudo proporcionan un grado sorprendente y deseable de orden, estabilidad y previsibilidad global (Chidozie y Aje, 2017, p. 47).

Los elementos clave del concepto de gobernanza global de acuerdo con Moreno (2021, pp. 9-28) son las interacciones en las que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes; la acomodación de intereses conflictivos, ya que es un proceso a través del cual se acomodan intereses conflictivos y se implementan mecanismos cooperativos; el surgimiento de instituciones y regímenes formales e informales en función de los actores; la idea de que gobernanza implica gobernar, sin una autoridad soberana, relaciones y asuntos que trascienden las fronteras nacionales; y la consolidación de estructuras y procesos en ausencia de un gobierno mundial. Además, según Chidozie y Aje (2017, pp. 43-60), la gobernanza global es multinivel, porque incide en diferente jerarquías nacionales, subnacionales y locales, interactiva, ya que permite incidir a todo tipo de actores y policéntrica, pues se da en diferentes escenarios e incluye una diversidad de actores institucionales más allá de los Estados.

Las organizaciones multilaterales son uno de los mejores ejemplos de una de las formas de la gobernanza global contemporánea y pueden ser intergubernamentales, no gubernamentales o de carácter híbrido, cumpliendo con las características indicadas. Así mismo, hay unos principios que deberían ser transversales a todo proceso de gobernanza (Méndez, 2020, pp. 558-623): el principio democrático, entendido como la posibilidad de tener representantes institucionales electos así como abrir espacios de participación directa a sectores de la ciudadanía, el principio de legalidad, visto como la efectividad y validez de las normas o políticas públicas, y el principio de la confianza legítima, que permite a la ciudadanía, sectores sociales, organizaciones civiles y actores económicos, confiar en las instituciones que regulan las interacciones sociales y económicas.

Para Keohane (1995) el fenómeno de la gobernanza global es esencial pues permite que diferentes actores, en coordinación con otros, adapten sus procesos, políticas o conductas, a las preferencias de otros que asumen un rol de cooperantes y aportan su experiencia, logros y conocimiento en un ejercicio de coordinación que implica un gana-gana en todos los sentidos. Sin embargo, no todos los escenarios de cooperación han sido de ese

tipo y muchos de estos, en el marco del mundo globalizado y neoliberal, son desequilibrados o favorecen a una de las partes involucradas. Por ello, es importante hablar de tipos de cooperación especializada como la Cooperación para el Desarrollo que, de acuerdo con el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2015) y Fiorentino (2019, p. 185), requiere de apoyar iniciativas de desarrollo, no tener ánimo de lucro, ubicarse en países en desarrollo y vincular a las sociedades de los países en los que se efectúa el proceso de cooperación.

En ese sentido, de acuerdo con Sharma y Kumar (2020) una buena gobernanza debería desembocar en una buena cooperación para el desarrollo y en adoptar enfoques cooperativos que favorezcan una inclusión extensa de todos los involucrados, discusiones presenciales, aprendizaje conjunto, la apertura para replantear supuestos, la consolidación de recursos, el establecimiento de relaciones duraderas y la toma de decisiones basada en el consenso, puede llevar a resultados más satisfactorios. Es esencial buscar la equidad y el acceso entre diferentes actores y sociedades, basándose en principios de justicia que busquen un objetivo de justicia en su plenitud, distribuyendo equitativamente costos y beneficios.

2.2. Debilidades de la Gobernanza Global

A continuación se verá cómo diferentes autores han hecho críticas a los procesos de gobernanza global. Por ejemplo, Moreno (2021, pp. 20-21) identifica cuatro debilidades. La primera es que las dinámicas de la globalización han reconfigurado las dinámicas locales y los resultados globales acumulativos de actividades a pequeña escala pueden crear o exacerbar los problemas globales, como sucede con la promoción de ciertas actividades económicas. A esto se suman los débiles mecanismos de articulación institucional o, en otros casos, su inexistencia en áreas estratégicas de interés común. De acuerdo con esto, los mecanismos de coordinación de la gobernanza global son bastante débiles para conseguir objetivos globales, un déficit que podría llegar a afectar la implementación de la Agenda 2030. En tercer lugar, la persistencia de una especie de archipiélagos en asuntos de carácter global que se han conceptualizado y puesto en práctica con una perspectiva sectorial, cuando en realidad tienen la pretensión de incidir en sistemas de orden general que afectan a toda la sociedad, como sucede con los asuntos de cambio climático.

Y finalmente, el hecho de que predomina una visión instrumental por parte de las instituciones gubernamentales y, en menor medida, de las organizaciones no gubernamentales. Consideran que los problemas son responsabilidad exclusiva y preponderante de uno o varios actores, por lo que “el resto de la sociedad” es visto como un conjunto de actores influenciables, sin capacidad ni legitimidad para resolverlos. Estas debilidades sugieren que el sistema multilateral actual puede no estar equipado para manejar eficazmente algunos desafíos globales y que se requiere una nueva arquitectura de gobernanza global.

En ese sentido, Biermann y Stevens (2017) han escrito que la gobernanza debe ser buena, efectiva y equitativa. Una buena gobernanza garantiza seguimiento, transparencia, participación y el seguimiento de las normas del ordenamiento. Una gobernanza efectiva busca mejorar las capacidades para solucionar problemas comunes, desde el individuo (Sen, 2000) hasta el colectivo y las organizaciones públicas y privadas, nacionales o multilaterales (Oddone, Rodríguez et al., 2018). Y una gobernanza equitativa es la que se preocupa por cubrir y garantizar los intereses de los grupos más pobres y vulnerables a través de acciones distributivas. En materia internacional, el centro ha estado en el punto de la buena gobernanza, porque se entiende que es la que mejor garantiza el crecimiento económico, sin perjuicio de que ello esté probado o no. Por ello, se termina incluyendo como un factor determinante en la implementación de la Agenda 2030.

Sin embargo, nada asegura que solo la “buena gobernanza” sea suficiente para asegurar el desarrollo. En parte porque, como ya se ha dicho, los indicadores de buena gobernanza han sido desarrollados desde una perspectiva meramente económica y validados por las instituciones financieras de orden internacional. En similar sentido se expresa Méndez (2020, pp. 603-609), que promueve que la gobernanza no solo debe ser buena, sino que debe tener un alto componente democrático, cumpliendo seis indicadores que la autora identifica y que no están del todo claros dentro de los casos, ejemplos o situaciones que evidencian procesos de gobernanza en la actualidad. El primero es que existan condiciones de voz y responsabilidad, que implica la medición del grado en el que los ciudadanos pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la asociación y

la prensa. En ese sentido, debe haber estabilidad y ausencia de políticas de violencia, así como eficacia del gobierno, observando la calidad de servicios públicos, la capacidad de la función pública y su independencia de presiones políticas. En cuarto lugar debe haber buena calidad reguladora de las políticas por parte del Estado, y su capacidad para permitir y promover el desarrollo del sector privado, con el fin de aumentar el grado de confianza que tienen los ciudadanos, así como el entendimiento de las reglas que sigue la sociedad. Finalmente, debe existir un adecuado control de la corrupción, en especial de la posible captura del Estado por las élites y los intereses privados. Adicionalmente, para Conejero y Segura (2020), el modelo de gobernanza debe resolver el conflicto entre la legitimidad democrática que descansa en la representación y la participación ciudadana.

Estos autores identifican un problema de fragmentación. Desde la perspectiva del derecho, ponen el énfasis en la existencia de múltiples escenarios en el marco del orden internacional, en el que organizaciones internacionales, intergubernamentales, multilaterales, estatales o no, basadas en la cooperación participan en procesos de toma de decisión en todo tipo de materias dispersas. El crecimiento exponencial de tratados, convenciones y organizaciones internacionales formales, así como de acuerdos entre sujetos no estatales, pero transnacionales o internacionales, que conforman organizaciones no formales, son prueba de esta situación. Esa fragmentación obliga a tomar decisiones que permitan articular y coordinar a los diferentes sujetos, especialmente en asuntos que son transversales o que se ligan desde diferentes puntos, como sucede con la Agenda 2030 y los ODS.

En similar sentido los autores anteriores resumen parte de la crisis de la gobernanza en cuanto al problema de legitimidad y democracia, señalando la existencia de problemas globales complejos, propios de los desafíos del siglo XXI, desde conflictos étnicos hasta cambio climático y nuevas tecnologías que son cada vez más complicados e interrelacionados, exigiendo soluciones internacionales coordinadas. Además plantean que, la crisis económica y financiera, que revela cómo los problemas nacionales pueden afectar el desarrollo más allá de las fronteras de un país, resaltando el dilema entre el carácter global de estas crisis y los centros nacionales de toma de decisiones.

De igual modo, los problemas de transición de poder, pues la evolución hacia un mundo multipolar (democrático y no democrático - capitalista y no capitalista) está complicando la gobernanza global efectiva, con el poder cada vez más disperso y el surgimiento de potencias emergentes como los BRICS⁶ que plantean interrogantes sobre el posible reordenamiento de la gobernanza global y, finalmente, la ya mencionada crisis de legitimidad y eficiencia, en la que organizaciones internacionales, como la ONU y la UE, están siendo cuestionadas en cuanto a su eficacia y legitimidad, indicando un fallo de la gobernanza global actual en ambos aspectos (Chidozie y aje, 2017, pp. 51-54).

2.3. Construcción de una nueva Gobernanza Global

Para construir una nueva gobernanza global, que se adecue a las necesidades presentes y logre superar las críticas, se requiere revisar varios elementos y comportamientos actuales que se dan por los actores, formales o informales, que participan de los escenarios de orden global. Moreno (2021) escribe sobre la necesidad de coordinar acciones colectivas e individuales, especialmente en problemas ambientales globales que son el resultado acumulativo de acciones tomadas por individuos, familias, pequeños grupos, empresas privadas y gobiernos. Situación que se hace asemejable a otros sectores de interés global. También, es necesario aumentar la incidencia de la democracia y de procesos que permitan la interacción y participación de todos los actores. Si bien la gobernanza en sí misma busca tal objetivo, es claro que muchos procesos de construcción de política pública afirman trabajar bajo este modelo, pero en realidad son restringidos y permiten la participación de pocos actores e intereses.

Esto implica nuevos sistemas de gobernanza que actúan en ausencia de escenarios multilaterales con capacidad de incidir sobre escenarios nacionales, subnacionales y locales, bajo el entendido que las respuestas más efectivas a la mayoría de problemas deben venir de estos niveles territoriales (Moreno, 2021, pp. 19-20). La democracia, como se propone desde el surgimiento de Naciones Unidas (ONU, 1948) y en otras convenciones de orden internacional (ONU, 1966), debe ser el centro del debate, garantizando una serie de fórmulas

⁶ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

institucionales de carácter dinámico, sustentadas en los valores universales de equidad y derechos humanos

Como explica Tabares (2017, p. 80), tomando a Rasche y Gilbert (2012, p. 102), la prioridad debe superar el centralismo, así como la visión del rol protagónico en el Estado Central para ponerlo en manos de los actores políticos, económicos y civiles de orden local. La gobernanza de tipo global, internacional y multilateral, debe hacer real su propósito de ser multinivel e interactiva, mezclando todos los actores y sujetos. Ese proceso debe promover espacios de coordinación y armonización entre todos los interesados, entendiendo que ocupan un rol que les permite efectivizar y hacer reales los propósitos adoptados en procesos de gobernanza global. Ahora bien, para que tales propósitos sean legítimos y se puedan hacer realmente efectivos requieren haber contado con la participación de los sujetos que intervienen en su implementación. De lo contrario se continuaría la senda de la imposición, en la que un centro, esta vez global y no nacional, toma decisiones que impactan en todos los sujetos sin informarles o participarles de los espacios de toma de decisión.

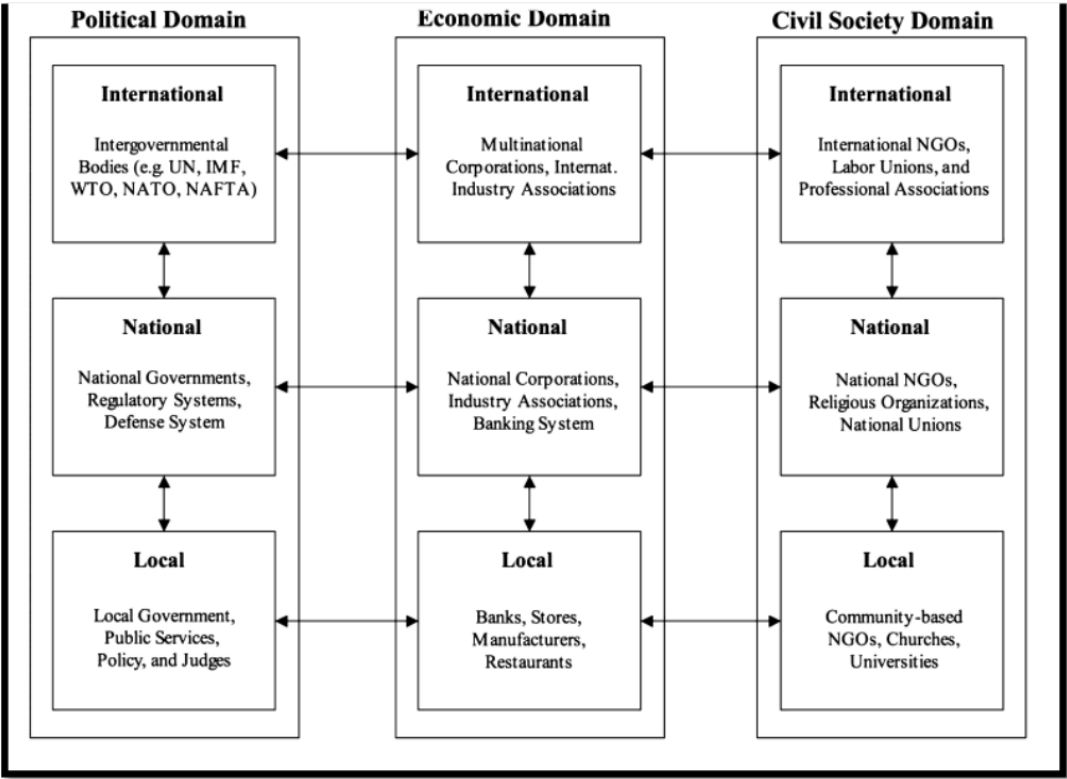


Ilustración 1 .

Relaciones entre dominios político, económico y de la sociedad civil.

Fuente: Rasche y Gilbert (2012), tomado de Tabares (2017).

Como se puede analizar con base en la figura, ese Estado Central ejerce un dominio político que se expresa en gobiernos, regulación y control de las organizaciones internacionales de las que se hace parte. Sin embargo, para poder alcanzar de manera legítima los espacios económicos y que están bajo control de la sociedad civil, requiere de la creación de vínculos y comunicación con las organizaciones e individuos privados que ejercen cierto dominio sobre estas esferas. Lo anterior resulta fundamental para la consecución de resultados efectivos, pues por más poder que el Estado esté en capacidad de ejercer, difícilmente puede controlar y asegurar, por sí solo, las acciones necesarias que garanticen éxitos en materia económica y democrática.

Así mismo, Biermann y Stevens (2017, pp. 85-91) insisten en que la prioridad no puede ser solamente la buena gobernanza. Es esencial que se mezclen nuevos indicadores que permitan pensar en una buena gobernanza como aquella que también es equitativa y efectiva. En eso va a ser determinante la Agenda 2030, pues el ODS 16 y sus metas dejan claro que la buena gobernanza promueve la paz, la inclusión, el acceso a la justicia y la construcción de instituciones efectivas, responsables e inclusivas. Así mismo, la buena gobernanza global debe fortalecer el seguimiento de la ley, reducir la corrupción, generar procesos de vigilancia y control sobre las instituciones, asegurar la participación y representación en los procesos de toma de decisión, así como en el acceso a la información. Ahora bien, no se puede ignorar que el llamado de la Agenda 2030 a “no dejar a nadie atrás” parece ser la inclusión de la gobernanza equitativa en los ODS. Ello se observa posteriormente en el ODS 10, que pretende reducir la inequidad, así como en el 5 que promueve la igualdad y empoderamiento de mujeres y niñas.

2.4. Relación de la gobernanza global con el desarrollo sostenible

Desde el ODS 17, la gobernanza se puede definir como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la

economía. Este concepto se asemeja mucho al propósito esencial al que sirve el desarrollo sostenible. Volviendo la vista atrás, el concepto de desarrollo sostenible se formalizó por primera vez en el Informe Brundtland de 1987, denominado así por la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland. Este informe fue el resultado de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada durante la Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. La definición de desarrollo sostenible se asumió en el Principio 3.º de la Declaración de Río (1992) aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En esta, el desarrollo sostenible se define como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias.

Este concepto se desarrolló hacia el fin del siglo XX como alternativa al concepto de desarrollo habitual, haciendo énfasis en la reconciliación entre el bienestar económico, los recursos naturales y la sociedad, evitando comprometer la posibilidad de vida en el planeta, ni la calidad de vida de la especie humana. El ámbito del desarrollo sostenible puede dividirse conceptualmente en tres partes: ecológico, económico, y social. Dichas partes son indispensables y permiten expandir las capacidades de los individuos (Sen, 2000) y maximizar el efecto colectivo en las diferentes sociedades en que se garantizan.

Sin embargo, este concepto ha recibido fuertes críticas de autores como De Sousa (2007), Escobar (2014) y Gudynas (2003), quienes abogan por una perspectiva que cuestiona el enfoque tradicional del desarrollo sostenible, que a menudo se centra en esa idea de equilibrio, ignorando que la búsqueda constante de un crecimiento económico ilimitado y la medida del progreso únicamente en términos de indicadores económicos no son sostenibles a largo plazo. Adicionalmente, Gudynas (2003) va más lejos y propone la reducción de sectores de la economía que no son sostenibles desde una perspectiva ambiental y social, además de insistir junto a los otros dos autores en la necesaria inserción del pluralismo jurídico dentro de la discusión y conceptualización del desarrollo sostenible, reconociendo e integrando las perspectivas y conocimientos locales en la toma de decisiones, promoviendo un enfoque que reconozca y respete las formas de justicia locales y tradicionales.

Por otro lado, Sachs (2002) define desarrollo sostenible a través de tres dimensiones que se encuentran interconectadas. Una dimensión ecológica, que se refiere a la capacidad de mantener el equilibrio ecológico y la salud del medio ambiente a largo plazo, destacando la importancia de la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, así como la gestión sostenible de los sistemas ecológicos. Otra de carácter económico, que apunta a la necesidad de un desarrollo económico que no solo sea eficiente en términos de crecimiento, sino que también sea equitativo y socialmente justo, abordando cuestiones relacionadas con la distribución de la riqueza y el acceso a oportunidades económicas. Y una dimensión final de orden social y cultural, que destaca la importancia de la equidad social y el respeto a la diversidad cultural, abogando por el fortalecimiento de las comunidades locales y la preservación de las identidades culturales en el proceso de desarrollo.

Bajo ese entendido de que el desarrollo sostenible hoy se ve permeado por variables de orden democrático y exigencias de orden local, Méndez (2020, p. 595) indica que la gobernanza conecta con la Agenda 2030 a partir de cinco principios. Un primer principio de transparencia, referido a que todas las actividades, decisiones y políticas deben ser públicas; el principio de participación, entendido como la implicación de la ciudadanía de forma más sistemática en la elaboración y aplicación de las políticas; el principio de responsabilidad, clarificando el papel de cada uno de los actores en el proceso de toma de decisiones para que cada agente asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido; el principio de eficacia, entendido como que las decisiones deben tomarse a la escala y en el momento apropiados, y deben producir los resultados buscados; y el principio de coherencia, ya que las políticas que se llevan a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia y coordinación entre sujetos.

En similar sentido Chidozie y Aje (2017, pp. 43-60) indican que la Agenda es modelo para la gobernanza global por la amplitud de los ODS, ya que son extensos e inclusivos, cubriendo retos globales desde la eliminación de la pobreza y el hambre hasta la promoción de la paz y la justicia. También, por el establecimiento de un plan para las personas, el planeta y la prosperidad, conformando una estrategia que aborda los desafíos más urgentes que enfrenta el sistema internacional y el planeta. Así mismo, por la formulación de un modelo

para organizaciones internacionales para impulsar el desarrollo en regiones específicas, por su alcance amplio e inclusivo, como sucede con Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Unión Europea (UE) en sus respectivos contextos. Y, finalmente, por la respuesta específica a la crisis de administración del desarrollo, actuando como un modelo para promover la gobernanza global, al representar una agenda de transformación que tiene justamente esa ambición.

De acuerdo con Biermann y Kanie (2017, pp. 296-297), estos procesos de gobernanza global han sido fundamentales para la consecución de los ODS. Esto porque es importante que la gobernanza lograda a través de los ODS, a nivel global, esté libre del sistema legal internacional y sea resultado de espacios deliberativos, participativos e inclusivos entre los actores involucrados en su propósito, especialmente a la hora de ser implementados, monitoreados y medidos. Esto, ya que la posibilidad de ser medidos mediante indicadores es el centro de la gobernanza por objetivos, pues implica dejar libres a los actores de buscar el cumplimiento de los objetivos, mientras comparan sus resultados y se van alineando con otros actores.

Adicionalmente, suele funcionar en escenarios de acuerdos institucionales débiles y abiertos, de manera que su sistema de cumplimiento no es tan complejo como en otros escenarios que requieren arreglos más fuertes, como la lucha contra el clima. También, se debe tener en cuenta que se trata, a juicio de estos autores, de un proceso que no fue el resultado de un proceso global de planificación, pues la primera propuesta de ODS se dio en 2011, aprobada en 2012 y posteriormente ratificada en 2015 en la Agenda 2030. Lo anterior sin perjuicio de la inclusión de representantes de más de 70 gobiernos y variados representantes de la sociedad civil en la construcción de la misma (Biermann y Kanie, 2017, pp. 302-303).

Ahora bien, los retos para que esto funcione son varios y se pueden resumir, según Biermann y Kanie (2017, pp. 299-306), en la necesidad de fortalecer indicadores y compromisos con los ODS, así como los espacios de gobernanza global, especialmente en las instituciones ya existentes. También, en el propósito de adaptar las ambiciones globales con las circunstancias nacionales y las prioridades de los territorios, junto a instituciones y

marcos de política que permitan resolver asuntos relacionados con la implementación de la Agenda. Y, adicionalmente, con la capacidad de adaptarse a situaciones nuevas, pues los ODS deben flexibilizarse frente a nuevos retos o necesidades, como lo mostró la pandemia del Covid-19.

Ahora bien, de acuerdo con la CEPAL (2019), para el contexto latinoamericano se deben abordar unas prioridades en los ODS que permitan atacar los altos niveles de pobreza y desigualdad, así como los problemas de acceso a servicios públicos de todo tipo, desde los básicos domiciliarios que aseguran una vida digna como agua potable, pasando por los necesarios para asegurar desarrollo económico como educación, hasta los que permiten reclamar amenazas y vulneraciones por parte de otros sujetos privados o instituciones públicas como el acceso a la información, participación y justicia.

En eso la Unión Europea ha promovido, en concordancia con el ODS 17 y procesos de gobernanza multilateral, cuatro asociaciones o alianzas (Méndez, 2020, p. 609) esenciales para el cumplimiento de metas y objetivos de todo tipo. Una primera asociación para la prosperidad, promoviendo un crecimiento sostenible, inclusivo y basado en el conocimiento; otra dirigida a la democracia, reforzando los derechos humanos y el empoderamiento de la sociedad civil; una tercera asociación para la resiliencia, esencial en materia de cambio climático, medio ambiente y la biodiversidad; y una última para garantizar una gobernanza mundial eficaz, fortaleciendo el sistema multilateral en todas las materias que le permitan cumplir lo dispuesto en la Agenda 2030. Todas estas esenciales dentro del propósito de vincular a todos los actores en la búsqueda de un desarrollo sostenible.

En conclusión, la gobernanza es esencial para la implementación de los ODS porque crea sinergias entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, convirtiéndose en una herramienta inexcusable para la consecución de una agenda y desarrollo comunes. La gobernanza reconoce la existencia de factores como la fragmentación institucional, las fronteras borrosas entre el sector público, el privado y la sociedad civil. Así mismo, comprende el predominio de una red de políticas públicas que trascienden e interactúan dentro de todo tipo de organizaciones, en las que las nuevas formas de coordinación y

colaboración que propone este modelo de administración permitirían superar estos problemas de fragmentación.

3. Gobernanza del desarrollo sostenible

3.1. Definición

La "gobernanza global a través de objetivos" es un enfoque que se utiliza en la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este enfoque reconoce que los ODS están interconectados y que el progreso en un objetivo puede influir en el progreso de otros. De acuerdo con Waage, Yap y otros (2015) y Banerji, Campbell y otros (2015), los ODS se representan en tres capas concéntricas que reflejan sus principales resultados previstos. Una capa interna de objetivos centrados en las personas: Estos objetivos buscan mejorar el bienestar individual y colectivo a través de la mejora de la salud y la educación, asegurando una distribución equitativa entre individuos y países. Una segunda capa de objetivos de infraestructura: Estos objetivos se relacionan con la producción, distribución y entrega de bienes y servicios, incluyendo alimentos, energía, agua limpia, y servicios de residuos y saneamiento en ciudades y asentamientos humanos. Y una tercera capa de objetivos del entorno natural: Estos objetivos se relacionan con la gobernanza de los recursos naturales y los bienes públicos en tierra, océano y aire, incluyendo la biodiversidad y el cambio climático.

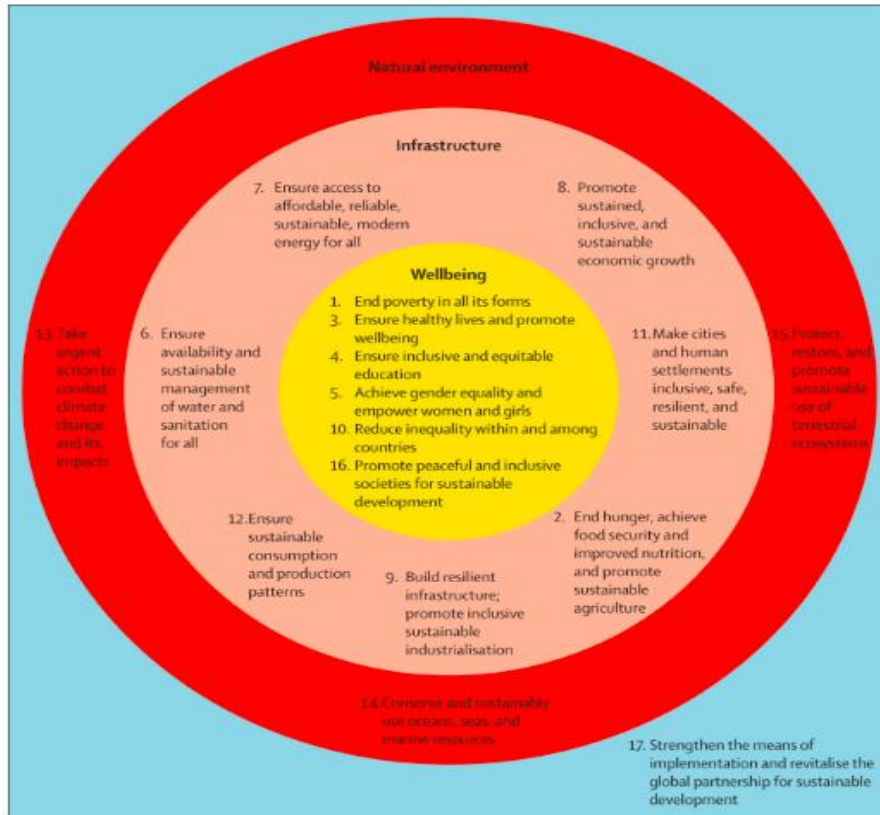


Figure Framework for examining interactions between Sustainable Development Goals

Ilustración 2.
Interacción entre ODS.

Fuente: Banerji, Campbell y otros (2015).

La gobernanza global a través de objetivos implica la gestión de las interacciones entre estas diferentes capas para maximizar los beneficios y minimizar los conflictos. Este enfoque reconoce que la gobernanza efectiva de los ODS requiere la consideración de las interacciones entre los objetivos, así como la infraestructura y las instituciones necesarias para apoyar su implementación. Para los autores, esto se resume, principalmente, en la innovación de estrategias que contribuyan al desarrollo sostenible, que puedan evitar dañar a las personas y al planeta, 'hacer el bien' al ofrecer nuevos productos, servicios o tecnologías que fomentan el desarrollo sostenible y establecer esquemas de gobernanza global que faciliten la implementación y difusión de dichas innovaciones.

Estos esquemas de gobernanza del desarrollo proporcionan la posibilidad de promover regulaciones voluntarias de *soft law* que complementen y amplíen las regulaciones de *hard law* nacionales e internacionales, facilitando la innovación colectiva que contribuye a los objetivos de desarrollo sostenible. En esto tienen un papel facilitador los gobiernos y las organizaciones internacionales, pues a través de su acción colectiva pueden impulsar la superación de los problemas de deliberación interna y ofrecer ejemplos exitosos de la puesta en marcha de esquemas de gobernanza. Como lo indica Espinosa (2018), llegar a soluciones de problemas complejos y en escenarios complejos requiere de procesos con amplia información y participación.

La gobernanza, sin duda, resulta esencial para la sostenibilidad porque implica varios elementos esenciales para los procesos que requieren la construcción de consensos y la toma de acción por múltiples actores privados y públicos. Entre estos la gobernanza para el desarrollo sostenible conllevaría, de acuerdo a lo investigado, a la toma de decisiones basada en una variedad de perspectivas y fuentes de información. Esto puede ayudar a asegurar que las decisiones sean informadas y consideren todos los aspectos de la sostenibilidad: económico, social y ambiental. También, equilibrar los diferentes intereses y necesidades, lo cual es crucial para la sostenibilidad. Por ejemplo, puede ayudar a balancear las necesidades económicas con la protección del medio ambiente y el bienestar social. Igualmente, acarrearía la participación de todos los actores relevantes, lo que puede aumentar el compromiso con la sostenibilidad.

Cuando las personas se sienten parte del proceso de toma de decisiones, es más probable que apoyen y se comprometan con las decisiones tomadas. Ello implicaría, como consecuencia, la transparencia y la rendición de cuentas, lo que puede ayudar a asegurar que los recursos se utilicen de manera sostenible y que se cumplan las políticas y regulaciones de sostenibilidad. Por todo lo anterior, el modelo de gobernanza estaría en capacidad de impulsar a las sociedades a adaptarse a los cambios y a ser más resilientes, lo cual es crucial para la sostenibilidad a largo plazo, pues implica la capacidad de adaptarse a los cambios ambientales, como el cambio climático, o a los cambios sociales o económicos.

Lo anterior, se encuadra fácilmente en los postulados y contenidos de la Agenda 2030. De acuerdo con Rodríguez (2018), el acuerdo establecido requiere que cada país defina sus metas y estrategias particulares respecto de los ODS. ODS que destacan la importancia de la buena gobernanza para garantizar el desarrollo a largo plazo, en particular el Objetivo 16 se enfoca en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas y en la creación de instituciones eficientes y responsables en todos los niveles. Su implementación es un desafío, dada la necesidad de alinear diversas organizaciones en diferentes niveles, pero la adopción de decisiones inclusivas y participativas y el fortalecimiento de la participación de los países en desarrollo en las instituciones globales es fundamental para lograr este avance, aunque resulte actualmente complejo por la dinámica de la sociedad globalizada, los intereses de la economía multilateral y el desequilibrio entre las sociedades del norte y del sur (Rodríguez, 2018, p. 23).

3.2. Retos de la Gobernanza para el desarrollo sostenible

Frente a las implicaciones de los procesos de gobernanza del desarrollo y su inserción en diferentes escenarios nacionales de manera generalizada y abstracta han surgido múltiples críticas. Eduardo Gudynas (2003) recopila cuatro grandes críticas del concepto. Primero, crítica la visión económica del desarrollo sostenible, que desarrolla la idea de que el capital natural puede ser sustituido por el capital humano o manufacturado. Argumenta que esto no es posible debido a la complejidad y la interdependencia de los ecosistemas naturales. Sobre esto, Ocampo (2018) ha precisado que invertir en la protección de ecosistemas puede resultar en beneficios económicos, ambientales y de reducción de la pobreza, logrando un "triple dividendo" (p. 46). Por ello, el concepto de sostenibilidad surge de entender que los recursos naturales tienen funciones únicas y no pueden ser completamente reemplazados por el capital humano, estableciendo así límites ecológicos al crecimiento económico.

En segundo lugar, se crítica la visión tecnológica del desarrollo sostenible, ya que la tecnología no puede resolver todos los problemas ambientales y, en más de una ocasión, puede crear nuevos problemas. Sobre esto basta ver la discusión en relación a la energía nuclear y los nuevos usos del hidrógeno, o la grave crisis en materia de desperdicios por cortas obsolescencias programadas de estos productos. También, crítica la visión política del

desarrollo sostenible, que reúne la perspectiva de múltiples autores que han discutido que las políticas de desarrollo sostenible comúnmente ignoran las necesidades y los derechos de las comunidades locales y son incapaces de redefinir, modificar y entender las visiones del desarrollo desde la mirada territorial. Finalmente, crítica que las políticas de desarrollo sostenible a menudo ignoran las culturas y los conocimientos locales.

Ello ha impedido la construcción legítima del desarrollo sostenible, al no contar el concepto con una aceptación generalizada que implique un acercamiento diferente desde cada perspectiva cultural o étnica. Al respecto Escobar (1996, 2005, 2008, 2010, 2016) propone que se debe reconocer la diversidad y complejidad de las culturas y no homogeneizar a Occidente. Plantea la idea de una agenda de posdesarrollo que respeta y utiliza las epistemologías interpretativas y construccionistas, reconociendo a las comunidades locales como productoras de conocimiento. Asimismo, enfatiza la importancia de entender el "territorio" como un espacio de interacción y autonomía y desafía la gestión del desarrollo para dialogar con teorías de la complejidad y entender procesos emergentes en comunidades y territorios.

Acosta, Senior y Muñoz (2023) identifican también factores obstaculizadores que se pueden dar en los procesos de gobernanza para el desarrollo y que obedecen a aquellas causas, acciones y/o medidas que de alguna manera limitan, restringen, contrarrestan, obstruyen o impiden el cumplimiento de metas y objetivos (Nilsson et al., 2016) (UNDP, 2017). Entre otros, pueden estar aquellos que generan cuellos de botella que restringen el desarrollo de acciones multinivel, y multiactor, y, en consecuencia, también los que favorecen la creación de espacios sectoriales cerrados que impiden la coordinación entre instituciones y sectores (Nilsson et al., 2018). En contextos como el colombiano, y la mayoría de Estados latinoamericanos, se vuelven obstaculizadoras las normas que permiten un fuerte centralismo en la toma de decisiones (UN SDSN, 2016), que limitan las capacidades y facultades de actuación de los entes territoriales y regionales, y que limitan la presencia del Estado, central o descentralizado, en el territorio, retrasando avances.

Así mismo, las diferencias que promueven choques o enfrentamientos entre políticas, estrategias y normas que retrasan, contrarrestan o hacen imposible el cumplimiento de los

objetivos. Igualmente, aquellas situaciones que contribuyen a la vulneración de derechos humanos de los grupos más vulnerables de la sociedad (comunidades indígenas, grupos étnicos, mujeres, personas en condición de discapacidad, campesinos y otros trabajadores rurales, etc.) con la excusa de cumplir con los objetivos y metas, o que restringen y/o limitan el acceso a la información y la participación pública temprana y efectiva, entendida como una manifestación de los derechos humanos de acceso, como mecanismos para ejercer un debido control de la actividad del Estado. Finalmente, aquellos eventos que generan el uso inadecuado e ineficiente de los recursos públicos, especialmente asociados a corrupción, generando falta de confianza y legitimidad en las autoridades públicas.

Como puede verse, el tema de los espacios y la geografía representa una dificultad en el avance la Agenda, en especial por la necesidad de dar voz e importancia a las visiones que surgen en contextos territoriales específicos. Guhl (2018) se refiere a este asunto a partir de la denominación de escalas, entendiendo que no se pueden ignorar las variables del espacio y la temporalidad en los procesos de implementación de políticas de desarrollo sostenible, así como tampoco la forma en que estas variables interactúan con otras dimensiones cercanas o lejanas en el tiempo o la geografía.

Para el autor la articulación de los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sostenible ha ignorado las diferencias en las escalas temporales y espaciales de los procesos sociales, económicos y ambientales para coordinar efectivamente los ODS, así como que las personas a cargo de las políticas de desarrollo sostenible deben ser capaces de identificar estas escalas y los posibles conflictos que puedan surgir en sus interrelaciones. En ese sentido, debe existir un desarrollo institucional interno que permita acercar a los actores que habitan y responden a las necesidades de esas escalas, de manera que se les permita articularse con el propósito compartido de un desarrollo sostenible (Guhl, 2018).

3.3. Construir una nueva gobernanza, gestión y gerencia del desarrollo sostenible

Para Acosta, Senior y Muñoz, (2023), la gobernanza para el desarrollo implica unos elementos o factores de oportunidad, o habilitantes, referidos a todas las acciones, medidas e intervenciones que, de diferentes maneras contribuyen al cumplimiento de objetivos y metas (Nilsson et al., 2016), así como a la creación de condiciones que facilitan y/o habilitan la implementación coherente e integral de la Agenda de Desarrollo (Nilsson et al., 2016a). Esto, por cuanto ofrece oportunidades para lograr resultados costo-eficientes y con mayor impacto, a través de la coordinación de las acciones y los actores (Nilsson et al., 2018). Al mismo tiempo, promueve la coordinación vertical con gobiernos nacionales y estatales, así como las políticas públicas horizontales, lo que facilita la localización de la agenda (UN SDSN, 2016) y, en consecuencia, acelera el cumplimiento de las metas y objetivos (UNDP, 2017).

Dicha localización de las agendas se refiere a la adaptación de propuestas, disposiciones o ideas globales para que se ajusten a las condiciones y preferencias locales. En otras palabras, implica la integración de elementos globales y locales para satisfacer las necesidades específicas de una comunidad o región en particular. Ello reconoce la interacción constante entre lo global y lo local en un mundo cada vez más interconectado. No se trata simplemente de la importación de productos o ideas globales, sino de la capacidad de adaptarlos y contextualizarlos de manera que respeten las características y contextos locales. Esto es especialmente relevante en los contextos políticos, sociales y económicos, pues reconoce la diversidad cultural y las diferencias en las preferencias de las comunidades, buscando crear estrategias que resuenen a nivel local dentro de un marco global más amplio.

Esa buena gobernanza también permite que las políticas, estrategias, planes y normas creadas por los países para el cumplimiento de las agendas no contrarresten el progreso de objetivos en otras dimensiones, así como que una misma intervención tenga múltiples efectos y beneficios (UNDP, 2017), pues reúne actores con todo tipo de intereses y objetivos. Finalmente, facilita el acceso a la información, la participación pública y la justicia como forma de monitorear y legitimar el progreso y el compromiso político de los países con el desarrollo sostenible (United Nations Sustainable Development Group, 2016) y, en ese

sentido, promueve la inclusión de los principios de transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad como criterios rectores en la formulación, implementación y evaluación de políticas, estrategias y normas para el cumplimiento de las Agenda.

Se trata de un mecanismo usado para atender la construcción de políticas complejas, que inciden en diferentes niveles y sectores. Por ello, en este tipo de modelo es posible establecer enfoques en escenarios particulares. Por ejemplo, Espinosa (2018) habla de enfoques sistémicos, entre los cuales están aquellos especialmente dirigidos a responder a procesos de gobernanza dentro de ecosistemas, atendiendo las fronteras, características socioeconómicas particulares, capacidades de carga, red de interacción y actores que habitan e intervienen los mismos. De acuerdo con la autora, un sistema es viable si le es posible observar, responder, adaptarse y articularse ante problemas complejos, desarrollando procesos de toma de decisión con autonomía y cohesión, asegurando financiamiento, protección de las variables ambientales y de los sujetos que hacen parte del mismo.

Así mismo, de acuerdo con Trujillo (2018), implica reconocer la realidad de las redes, de los procesos colaborativos y de sujetos que interactúan por un mismo o variados intereses, atendiendo a reglas de reciprocidad y no a una idea de meras transacciones. En temas de desarrollo sostenible, que rompen en la mayoría de escenarios los límites entre lo público y lo privado, la gobernanza colaborativa y en red es esencial para articular a toda una serie de actores que deben cooperar en un propósito común, manteniendo su diversidad, pero promoviendo la posibilidad de concertar y actuar de manera colectiva.

Adicionalmente, la gobernanza para el desarrollo debe reconsiderar y potencializar varias de sus características en escenarios de recursos de uso común, como lo desarrollan Basurto y Ostrom (2018, pp. 180-181). Los autores consideran que para lograr avanzar en procesos de gobernanza en estos espacios se debe generar confianza entre los actores, con reglas de reciprocidad y comunicación claras, superar la “trampa de la panacea”, que hace creer que es posible aplicar soluciones iguales a escenarios que apenas comparten algunas similitudes sin incorporar o atender a las características particulares del contexto, y en oposición, superar la “trampa del caso único” que evita nutrirse de experiencias ajenas o

previas surgidas en otros escenarios similares, evitando atender a situaciones o atributos que compartimos especialmente en espacios de interacción social.

En consecuencia, la buena articulación de los actores, el entendimiento adecuado del contexto y la confluencia de experiencias similares puede servir para potenciar procesos de gobernanza que conlleven mejoras en la implementación de los ODS. Así mismo, la construcción de un concepto de desarrollo sostenible que atienda a las visiones culturales, económicas y políticas de los actores que confluyen en un mismo espacio, surgido de procesos de red que reconozcan los intereses diversos, pero el propósito común, logrando potencializar acciones para el desarrollo eficaces, en la medida que los sistemas de decisión han estado dotados de la alta legitimidad que brinda la participación real, con información plena y círculos de comunicación eficientes.

4. Relevancia del *soft law* para la implementación de la gobernanza global para el desarrollo sostenible

4.1. Efectos del *soft law* en los ordenamientos internos de los Estados

Más allá de las discusiones que se generan alrededor del modelo de gobernanza global planteado, existe un debate al interior de los Estados sobre la forma y procedimientos a través de los cuales tales decisiones, que se toman en el marco de procesos globales, se incorporan a los ordenamientos internos o nacionales. Esto, puesto que la mayoría de decisiones tomadas en el marco de organismos supranacionales se incluyen en instrumentos de *soft law*. Este debate también tiene diferentes posturas. Por un lado, están aquellos que consideran que los instrumentos de *soft law* no tienen la capacidad de ser incorporados en los ordenamientos internos de los Estados y que, como su nombre lo indica, se trata de determinaciones “suaves” sin obligatoriedad (Thürer, 2000; Baxter, 1980).

Por otra parte, existen autores que, fortaleciendo la postura de la gobernanza global a partir de instituciones internacionales, consideran que el *soft law* si está en capacidad de generar escenarios de obligatoriedad para los Estados (Shelton, 2000; Remiro, 1990). Bajo el entendido de las discusiones anteriores sobre la creación de un modelo de desarrollo a partir de ejercicios de gobernanza global en instituciones internacionales de orden

supranacional, como son los ODS, y el problema que existe para incorporar e incluir tales instrumentos resultantes de la gobernanza en los ordenamientos internos, es importante observar cómo impactan las resoluciones (*soft law*) de Naciones Unidas (Organismo Internacional y supranacional) en el régimen normativo que sobre el desarrollo orienta la Constitución Política de Colombia de 1991 (Cárdenas, 2009; Plazas, 2017; Restrepo, 2015).

Es evidente, en el caso de los tratados o normas de *hard law*, que estas disposiciones se califican como legales, obligatorias o incluso jurídicamente vinculantes para diferenciarlas de las que no lo son. De esta manera, se entiende que las normas contenidas en un tratado son, en general, normas jurídicas, normas de derecho duro o fuerte. Sin embargo, se reconoce también la existencia de normas no jurídicamente vinculantes. En particular, se observan en manifestaciones, directrices o recomendaciones dadas por organismos internacionales o multilaterales, e incorporados en documentos no vinculantes (Jurado, 2018, p. 301).

Estas últimas se refieren normalmente a contenidos programáticos, o aspiracionales, que han sido catalogados como derecho suave o normas de derecho suave (Nava Escudero, 2016, p. 106). Incluso, en muchas ocasiones sirven para promover la efectividad de principios generales de derecho internacional, impregnándose de la fuerza de estos, o sirven como parámetro de interpretación de normas de *hard law*, eventos en los que, sin duda, adquiere un efecto jurídico (Ospina, 2022). También, se pueden entender como aquellas expresiones dadas en el escenario internacional, bien sea por actores o sujetos de derecho internacional, que no hacen parte del listado de fuentes del derecho consagrado en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (Kiss y Shelton, 1991).

Ahora, este hecho no implica que no puedan tener una obligatoriedad moral o política, al punto de convertirse en complementos de otras fuentes de derecho internacional de *hard law* (Blutman, 2010). En similar sentido sucede en los ordenamientos internos, especialmente en derecho administrativo. En Colombia, por ejemplo, se puede ver el *soft law* administrativo en documentos de política pública denominados como protocolos, circulares, instrucciones o códigos de conducta (Jurado, 2018, p. 301).

Ahora bien, nada descarta que estas normas suaves no puedan adquirir la connotación de una norma de *hard law*. Para Polanco Perdomo (2020, p. 18), basándose en Barberis (2003),

es claro que muchas obligaciones en materia internacional inician su camino de esta manera. Es en las declaraciones políticas conjuntas, en los acuerdos políticos y en las resoluciones de las asambleas de Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales, en las que se siembra la semilla de disposiciones que van adquiriendo fuerza jurídica y efectividad en razón del tiempo y aceptación que generan en la comunidad internacional. Como ya se dijo, el *soft law* se caracteriza por disposiciones vagas, abiertas e imprecisas surgidas, comúnmente, de organismos o actores sin autoridad formal (Chinkin, 2000), pero la práctica de estas conlleva y construye procesos de estandarización que empiezan a configurar un orden jurídico y vinculante (Polanco Perdomo, 2020, p. 18). Por ejemplo, para la Corte Constitucional de Colombia (2008) el *soft law* se conforma de declaraciones o principios creados por expertos que, aunque no son vinculantes como los tratados, son valiosos para entender el alcance de ciertos acuerdos de derechos humanos.

El Alto Tribunal ha afirmado que algunos documentos de *soft law* ayudan a interpretar los tratados internacionales de derechos humanos y deben ser utilizados para definir las responsabilidades del Estado colombiano en esta área (Corte Constitucional, 2008). En similar sentido, manifestó en 2016 que el *soft law* es un derecho progresivo, entendiendo que este va creando líneas de trabajo al interior de los Estados que van configurando, poco a poco, transformaciones en la interpretación de los derechos internos y la formulación de normas internas en los Estados, con el fin de ponerse en línea con los estándares globales (Corte Constitucional, 2016).

4.2. El *soft law* en materia internacional ambiental y del desarrollo sostenible

El *soft law* se distingue por su capacidad para influir más que por funcionar como una norma típicamente positiva (Cedeño y Erazo, 2021, p. 8). Funciona como un regulador, pero a diferencia de la mayoría de estos no depende de consecuencias formales de un incumplimiento. Su verdadero efecto está en la aceptación generalizada de que representa una norma ética y moralmente aceptada. Sin duda el *soft law* dirige el comportamiento e imparte influencia de manera menos concreta, a pesar de envolverse muchas veces en la aparente autoridad del estado.

Y, si bien se le define como no vinculante, tiene efectos prácticos e indirectos en términos legales (Cedeño y Erazo, 2021, p. 8), como en aquellos casos en los que se ve trasplantado de manera directa en una ley o norma con fuerza material de ley al interior de los Estados. Por ejemplo, son los casos de recomendaciones de las Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) incluidas en los Convenios de Doble Tributación entre Colombia y Francia en la Ley 2061 de 2020 o el de la misma Agenda 2030 que se hizo parte del ordenamiento legal al ser incluida en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en la Ley 1955 de 2019.

Esto ha sido particularmente importante en el derecho internacional ambiental y el desarrollo sostenible, espacios en los que el *soft law* ejerce preeminencia (Valencia, 2008, p. 67). Solo basta recordar el inicio y primeros pronunciamientos sobre estas materias, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano (1972), la Declaración de Río sobre medio Ambiente y Desarrollo (1992), y la Declaración de Dublín sobre el agua y el Desarrollo Sostenible (1992), para observar la influencia de este tipo de fuentes. Esto permite observar que el mejor modo de brindar efectividad a los ODS será mediante la continua construcción de lo que implica el desarrollo sostenible, y su conexión con ciertos principios fundamentales del sistema internacional.

En ese sentido, uno de los espacios por excelencia del *soft law* ha sido el derecho internacional ambiental (Dupuy, 1991). Baxter (1980) destaca que en este contexto se trata de un fenómeno dominante que se ha manifestado en todo tipo de formas, como recomendaciones, declaraciones y documentos de intenciones, que hacen uso de verbos como “podrán”, “recomendarán” o “deberían”, en oposición a los comúnmente usados en los tratados como “requerirán”, “deberán” o “tendrán” (Nava Escudero, 2016, p. 113). Ahora bien, para muchos autores esto constituye una ventaja u oportunidad de avance de los asuntos ambientales en materia internacional, pues la flexibilidad inherente al *soft law* facilita que los Estados lleguen a un consenso en torno a un tema ambiental, algo que podría ser imposible si la norma es demasiado estricta. Esta situación se debe en parte a que los Estados pueden tener intereses políticos y socioeconómicos muy dispares sobre un asunto, o prefieren evitar términos perentorios frente a una acción, o no cuentan con la cooperación, financiación o

margen institucional para conseguir ciertos objetivos, situaciones que pueden obstaculizar la adopción de un compromiso ambiental común si este se configura de manera estricta.

Lo mismo sucede con el derecho al desarrollo (Fajardo, 2007), no existe un tratado que contenga ese derecho, pero sí una amplia cantidad de disposiciones de *soft law* que hacen referencia a este último y recogen la intención de los Estados de avanzar en el propósito de garantizarlo de manera progresiva. Y en materia del concepto de desarrollo sostenible se observa un comportamiento similar (Blutman, 2010; Tabares Vásquez, 2017). Para Jodoin (2006) es claro que en procesos de gobernanza mundial, como los que han suscitado el concepto y adecuación del desarrollo sostenible, los conceptos de *hard law* y *soft law* han tenido un papel determinante, siendo el segundo un punto de partida. Esta idea ha permitido a los Estados aceptar conclusiones o determinaciones, frente a las cuales no pueden adoptar una decisión jurídicamente vinculante, pero que aceptan como una aspiración de tipo político (Urueña, 2015).

En consecuencia, el desconocimiento de la misma puede bien no tener un impacto jurídico, pero sí tiene un impacto político que puede afectar el nivel de aceptación en la comunidad internacional (Urueña, 2015) o generar efectos económicos, en la medida que implique el desconocimiento de una postura universalmente acogida, especialmente en materias como la protección del ambiente, los recursos naturales o los ODS (Tabares Vásquez, 2017, p. 80).

Esto puede observarse con claridad en la manera en que ha evolucionado la puesta en marcha de la Agenda 2030 en la comunidad internacional. La Agenda de Acción de Addis Abeba, adoptada en el marco de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, pretende cumplir con tres tareas: el monitoreo de los compromisos y evaluación de los avances en la implementación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha, la consolidación del marco para financiar el desarrollo sostenible y los medios para implementar la agenda post-2015, y revitalizar y reforzar el proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo para garantizar que las medidas acordadas se implementen y se revisen de manera adecuada, inclusiva, puntual y transparente (ONU, 2015).

En relación con la segunda, referida al financiamiento del desarrollo sostenible, la Conferencia se propone lograr estrategias que surjan de marcos nacionales de financiación, así como del margen normativo y autonomía de cada país. Igualmente, busca promover un ambiente económico internacional favorable, que contenga sistemas comerciales, monetarios y financieros globales que sean consistentes y se complementen entre sí, además de una gobernanza económica global fortalecida y optimizada (ONU, 2015). En consecuencia, la postura adoptada por la Agenda de Adis Abeba, se centra en considerar que las actividades privadas, comerciales, de inversión e innovación, constituyen los principales motores de un crecimiento económico y social adecuado. Por ello, asumen que es fundamental promover la financiación y acceso al crédito de los empresarios, especialmente medianos y pequeños, de manera que dicho impulso permita el surgimiento de nuevos empleos que conlleven una mejoría de las condiciones necesarias para el sostenimiento de las personas.

En virtud de lo anterior, los Estados se comprometen a tomar las medidas necesarias a nivel interno, que les permitan fortalecer entornos nacionales propicios y desarrollar el potencial que tiene el comercio, consiguiendo así los fines de desarrollo que este último permite lograr. Ello implica, para los estados, la obligación de invertir en los bienes públicos necesarios para facilitar la actividad comercial e introducir facilidades de acceso al crédito haciendo uso, de ser necesario, de la banca nacional o internacional. Todo lo anterior tiene grandes consecuencias para el proceso de financiación de los ODS y de la Agenda 2030 que sería adoptada en el mes siguiente a la Agenda de Financiamiento.

Primero, que el marco financiero para el desarrollo va de la mano de incentivar la empresa privada y el comercio, bajo el entendido que tales actividades pueden promover la generación de empleo y, en consecuencia, mejorar las condiciones económicas de las sociedades. Segundo, que la financiación de dichos procesos, necesarios para alcanzar el desarrollo deseado, puede provenir de todo tipo de fuentes, entre ellas el endeudamiento con la banca privada nacional o internacional, bien sea que quien se endeude sea directamente el Estado o los privados cuyo acceso al crédito se busca facilitar. Y tercero, que es necesario ligar las inversiones en bienes públicos o aquellas que buscan incentivar a la empresa privada a los ODS.

En la misma línea que la Agenda de Acción de Addis Abeba, se anota en la Agenda 2030 que el medio de implementación por excelencia es la financiación a través de una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, que reconozca que la inversión internacional pública juega un papel esencial para complementar los esfuerzos de los países en la movilización de recursos internamente, en particular en aquellos países más pobres y vulnerables con recursos limitados a nivel local. Igualmente, se reconoce que la actividad empresarial, la inversión y la innovación son claves en el proceso de consolidar el desarrollo adecuado de las sociedades, especialmente si van de la mano del comercio internacional, ya que, como se explicó previamente, este se concibe como un medio de impulso del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza.

La Agenda de Acción y la Agenda 2030 intentan buscar medios para efectivizar los ODS y, frente a esto, proponen el acceso a la banca y medios financieros como principales mecanismos para lograr implementarlos. Bajo esta lógica, toda inversión, financiación, empréstito o recurso proveniente de agentes internacionales, bien sea otros Estados o la banca multilateral, debe centrarse en el cumplimiento de uno o más ODS, así como en los postulados de las Agendas de Desarrollo. Es ahí donde se puede observar que si bien el cumplimiento de las mismas no desprende ningún efecto jurídico, sí tiene un efecto político o incluso económico en los Estados que se aparten de tal perspectiva o búsqueda de objetivos de desarrollo.

De esta idea se derivan principios, normas, guías y patrones de conducta, que se mezclan con compromisos políticos y ciertas obligaciones de relevancia jurídica, como los derechos humanos. De cualquier manera, esta concepción ha ayudado a reforzar ciertos ámbitos del derecho internacional y del derecho ambiental. No se deben ignorar los posibles efectos que la Agenda 2030 puede tener en el sistema internacional, al menos en la forma en que refuerza el principio del desarrollo sostenible como un principio independiente. Lo interesante, sin duda, ha sido observar cómo se han venido convirtiendo en normas de *hard law*, jurídicamente vinculantes, o han adquirido una importancia política y económica que las ha hecho moralmente obligatorias para Estados e instituciones de derecho interno o internacional.

4.3. El reto de la implementación nacional, subnacional y local del *soft law*

Los retos en la implementación de normas de *soft law* al interior de los diferentes Estados son variados, dependen de los contextos particulares, intereses políticos y mecanismos de entrega de información y seguimiento que se configuren al interior de cada una de las naciones, sus territorios subnacionales y actores de derecho privado. Así mismo, su incidencia depende del nivel de desarrollo, de la voluntad de superación de ciertos problemas (o de la priorización de los mismos) y de la capacidad de financiamiento.

En particular, resulta importante la relación de esa norma de *soft law* con una norma de *hard law* para observar una mayor eficacia en su implementación. Por ejemplo, en el contexto internacional ha sido especialmente importante la relación entre la Agenda 2030 y los ODS con los derechos humanos. En la medida en que estos cubren diversos aspectos de la dignidad humana, la relación de los objetivos resulta inescindible con diversos postulados del sistema internacional de derechos humanos y, en particular, con la Declaración Universal de Derechos Humanos. Para autores como Cedeño (2023, p. 8), los Estados firmantes de la Declaración y que han votado a favor de la Resolución 70/1 en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas están obligados a dar cumplimiento a la Agenda de desarrollo. En el mismo sentido, Feiring (2021, p. 3) muestra cómo el 92% de las 169 metas que componen los 17 ODS responden a obligaciones previamente contenidas en convenciones, pactos, protocolos y tratados de derechos humanos aceptados por la mayoría de los Estados del globo.

Sin embargo, esto no obsta para que se mantengan retos que el marco normativo del desarrollo sostenible, especialmente en derecho internacional, debe superar, bien sea para desmarcarse como categoría propia o para hacerse igual de operativo que los derechos humanos. El desarrollo sostenible debe operativizarse (Rodrigo, 2015), incorporarse en la práctica de las instituciones internacionales, los Estados y los actores del sector privado. Ello implica que los Estados e instituciones internacionales negocien y promuevan nuevas políticas públicas a nivel global y estatal. Para el derecho esto implica aplicar imaginación legal, habilidad operativa y responsabilidad social para qué principios, normas,

procedimientos e instituciones ya existentes, o por crearse, puedan entregar resultados más sustentables (Rodrigo, 2015).

Si bien, la relación entre derechos humanos y los ODS ha servido para justificar y acelerar su implementación en múltiples contextos, también se tienen algunos retos generales, pero que algunos Estados ya empiezan a observar en sus marcos jurídicos particulares. En España, por ejemplo, existe una preocupación por la forma en que los ODS deben integrarse a las políticas estatales, pero también a los espacios autonómicos o locales (García Maties, 2016), situación que no sorprende dadas las luchas políticas que se han dado en este país en pro de la descentralización y autonomía de los territorios. En 2022, múltiples investigadores españoles abordaron los retos de la territorialización de los ODS y otros asuntos difíciles de la Agenda, concluyendo que es al derecho como instrumento al que le corresponde corregir los factores que puedan impedir la consecución ideal de los objetivos de desarrollo (Alonso y Vásquez, 2022). Para estos, es una oportunidad para reflexionar nuevamente acerca del rol del Estado, sus instituciones y las formas en las que ejerce su poder.

Ello requiere, para la implementación del *soft law* en los Estados, no solo adaptar marcos y competencias del orden nacional, sino también observar necesidades institucionales de tipo local, e incluso la modificación de competencias en las administraciones territoriales. También, implica una mirada diferenciada de cada instrumento. En el caso de la Agenda 2030, requiere observar cada ODS en cada una de las divisiones territoriales, con el fin de conocer la situación actual, prioridades y avances que se deben surtir dentro de cada objetivo. Así mismo, supone que se identifiquen los actores privados, empresariales, organizaciones no gubernamentales o grupos de ciudadanos que se relacionen con los ODS o estén interesados, vinculados o puedan generar impacto en la implementación de uno o más de los objetivos de la Agenda, de nuevo, en cada territorio. Aunque pasa constantemente desapercibido, en el caso particular de la Agenda 2030, esta brinda amplia discrecionalidad en su implementación y llama a tener en cuenta aspectos subnacionales, con el fin de atender a los recursos, carencias, realidades, oportunidades, debilidades, de cada territorio, pues

reconoce la falta de homogeneidad de la comunidad internacional, así como de las comunidades nacionales.

Adicionalmente, la dinámica de las instituciones con los demás sujetos de derecho, entendiéndose otras instituciones, empresarios, organizaciones, ciudadanos, y la funcionalidad que se brinde a los instrumentos de *soft law* es fundamental para garantizar su consecución. En el caso de la Agenda 2030, esta reconoce y aborda la intrínseca relación entre las realidades locales, nacionales y globales. Esto conlleva que los diferentes niveles de gobierno, en colaboración con otros actores relevantes, promuevan acciones coherentes, integradas e interconectadas. Sin embargo, esto no sucede en todos los instrumentos de este tipo, por lo que su interacción variará en cada caso y, se reitera, dependerá de la voluntad política de cada Estado.

Por ejemplo, en España actores públicos y privados se han fijado ese propósito. La sociedad civil creó la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS) o la plataforma conformada por Unicef, WWF y Oxfam Intermón. Por su parte, el Congreso de Diputados expidió la Ley 1253 de 2017 que orienta la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda 2030 y el Gobierno desde 2018 elaboró el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”. En similar sentido, desde 2016, la Comisión Europea expidió la Comunicación “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción Europea para la sostenibilidad” (COM/2016/0739), que hace un llamado a la participación de instituciones, organizaciones y sociedad civil en la búsqueda de la implementación de los ODS y que da inicio a actuaciones posteriores como el “Consenso Europeo sobre Desarrollo” elaborado por el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo y adoptado en declaración conjunta el 7 de junio de 2017. En todos estos se coincide en la necesidad de adecuar procedimientos, políticas y normas internas, pero se hace especial énfasis en la necesidad de hacer procesos de gobernanza efectivos que entiendan y consideren una especie de coherencia horizontal entre actores, atendiendo a los contextos y necesidades de cada espacio nacional y local.

Similares conclusiones, en relación con la Agenda 2030, pueden verse en contextos como el peruano, donde también se hace énfasis en la necesidad de observar los ODS desde

contextos más locales o subnacionales. Allí, según Gustafsson y Scurrah (2019), se ha identificado que las instituciones débiles son un factor clave en los bajos resultados en términos de desarrollo. Aunque se han hecho esfuerzos para mejorar las instituciones a nivel nacional, las instituciones subnacionales han recibido menos atención. Esta investigación, realizada en tres regiones de Perú y basada en estudios etnográficos extensos, documentos primarios y 139 entrevistas semiestructuradas, sugiere que los gobiernos regionales a menudo carecen de la capacidad, representación y apoyo del gobierno central necesarios para lograr ciertos objetivos de desarrollo, particularmente en contextos mineros y conflictos sobre el uso de la tierra. Las conclusiones indican que para lograr un impacto sostenible en el desarrollo, es necesaria una reforma estatal significativa que permita la integración sectorial y la descentralización política. En resumen, entender mejor las instituciones subnacionales y su estabilidad es vital para convertir la riqueza de los recursos en un desarrollo sostenible.

Así también, en Italia la Agenda 2030 se puede ver como la culminación de un debate que prioriza el desarrollo sostenible a nivel mundial, que implica que para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha sido necesario establecer un sistema de indicadores (Alaimo y Maggino, 2020). Sin embargo, estos indicadores y datos también deberían recolectarse y presentarse a nivel subnacional, enfocándose en las características territoriales y del modelo de regionalización construido en la Constitución Política italiana.

Esto es especialmente relevante para Italia, un país que ha mostrado históricamente marcadas particularidades y diferencias regionales, que se intensifican en el conocido desfase Norte-Sur. Alaimo y Maggino analizan la situación de Italia en relación al cumplimiento de los ODS, examinando las diferentes regiones para resaltar posibles variaciones o uniformidades territoriales (2020). Demuestran la existencia de una brecha palpable entre el norte y el sur del país y también cómo las conclusiones sobre el avance del Estado italiano en materia de ODS pueden a menudo representar situaciones muy diferentes entre regiones. Concluyen que hay limitaciones para realizar un análisis detallado de los 17 ODS y que resulta un reto encontrar indicadores útiles para analizar las diferentes realidades regionales y monitorear la situación actual, regional, territorial y local de Italia.

En consecuencia, la Agenda 2030 no solo debe observarse desde la manera en que, como instrumento de *soft law*, se implementa en los contextos nacionales, sino que resulta prioritario observar cómo se concibe, aplica e implementa en los espacios subnacionales, llámense estos Departamentos, Comunidades Autónomas o Regiones. Al tratarse de una iniciativa que se centra en una noción compleja, la de desarrollo sostenible, que además es multidimensional y multi territorial, requiere otro tipo de hoja de ruta que permita el desarrollo progresivo de un propósito que comparte la comunidad internacional.

Fernández Liesa (2017) habla del desarrollo sostenible como un concepto que no se debe seguir intentando concebir como un derecho humano, sino como un puente, un proceso, que debe servir para alcanzar los elementos de derecho humano que preocupan o interesan al desarrollo sostenible. Seguramente la mayoría de sociedades, nacionales y subnacionales comparten la aspiración final que plantea el derecho internacional con la adopción de la Agenda 2030 y concepto de desarrollo sostenible. Sin embargo, las debilidades de su exigibilidad parecen estar planteadas justamente en el fundamento de su adopción: la consecución de una sociedad fraterna, solidaria e interconectada que entienda su responsabilidad con los actuales habitantes del planeta así como con los futuros.

Otro reto de la implementación del *soft law* lo constituye el seguimiento que se hace a los Estados en el cumplimiento de la directiva internacional y como este seguimiento se baja hacia los territorios subnacionales. Esto, por cuanto no necesariamente existen organismos directamente fiscalizadores o sancionadores en caso de incumplimientos, al tratarse de instrumentos que no buscan ese tipo de fuerza normativa. Por ejemplo en materia de la Agenda de Desarrollo se pueden encontrar diversos medios de consulta que permiten conocer los avances de cada uno de los Estados, bien sean nacionales e internacionales, algunos de creación nacional, como el que maneja la Plataforma Multiactor creada por el DNP en Colombia, o los que surgen de investigaciones de actores privados o académicos que pretenden observar los avances de determinado ODS en un contexto particular, como la desarrollada por Adu-Gyamfi (2020) para observar el avance de los ODS de igualdad de género, trabajo decente, industria y acción climática en Botsuana, Kenia, Tanzania y Zimbabue.

O aquellas que pretenden enfocarse en un actor particular, como la desarrollada por García Maties (2016) con el fin de entender el rol de las autoridades autonómicas en la implementación de los ODS en el contexto español. Hay otros alojados en organizaciones internacionales, como los que gestionan Naciones Unidas o CEPAL, e incluso algunos gestionados por organizaciones no gubernamentales, como el SDG Index, al cual se hará referencia en el segundo capítulo.

5. Gobernanza local ambiental

5.1. Definición

El concepto de gobernanza a nivel interno de los Estados se refiere *“a que el gobierno democrático tenga la capacidad institucional y gubernamental de, además de ejercer control sobre las personas y los territorios —governabilidad—, direccionar, coordinar, articular y hacer converger preferencias e intereses de los diferentes actores sociales, haciendo un llamado a superar la visión gubernamentalista del Estado como único actor responsable del desarrollo”* (Varela et. al, 2013, p. 211). De acuerdo con Ramírez-De la Cruz y Castillo-Salas (2017, p. 150) los procesos de gobernanza en red colaborativa (Berry et. al, 2004; Bryman, 2008; McGuire, 2002, 2006; O´Toole, 1997; Provan y Milward, 1995; Provan y Kenis, 2008; Ramírez, 2016; Rhodes, 2000; Salancik, 1995) constan de cuatro partes: activación o inicio, encuadramiento o establecimiento del proceso de gobernanza en un marco formal o informal, movilización o realización de los espacios de gobernanza entre actores, y síntesis, referido a la toma de decisión o manifestación de conclusiones.

Así mismo, establecen que existen tres formas de llevar a cabo los procesos de gobernanza: de manera compartida, mediante una organización líder o a partir de una organización administrativa (Agranoff, 1991, 2003; O´Toole, 1997). Indican estos autores que los sistemas de administración en red pueden aportar significativamente al manejo de las dificultades que surgen en contextos fragmentados, donde se involucran conjuntos y participantes con intereses extremadamente variados.

De acuerdo con Arcos (2021) la gobernanza territorial o local se distingue por alterar la perspectiva tradicional de la gestión de asuntos públicos, que suele estar dominada por una

estructura jerárquica en la que las decisiones se toman de manera descendente, del centro de poder hacia abajo. En cambio, en la gobernanza territorial, cobra importancia una gestión ascendente en la que las decisiones se originan en la base, con la participación de múltiples actores. En este contexto, el Estado no tiene un papel dominante, sino que actúa como uno más dentro de la red de actores que interactúan en el territorio.

Todo esto, también involucra los conceptos de gobernanza multinivel, multiactor y multisectorial, entendida por Gupta y Nilsson (2017) como la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil, a partir de la participación efectiva, como fundamento para la definición y evaluación de políticas, así como la concertación de las actuaciones de la administración pública. Esta visión rompe el centralismo de los gobiernos en la toma de decisiones y permite que se interactúe con diversos actores y escalas de organización territorial en los niveles subnacionales, supranacionales e incluso internacional, lo que permite ligar los procesos que vienen desde la Agenda 2030 y aterrizan en los territorios más pequeños de los diferentes Estados como lo proponen estos autores (2017, pp. 277-282).

Así mismo, involucra conceptos como la gobernanza policéntrica, la metagobernanza y la gobernanza en red (Navarro, 2021, p. 118). La primera se refiere a sistemas complejos donde las unidades de gobierno, con distintos objetivos, organizaciones y localizaciones espaciales, interactúan para conformar un sistema que se caracteriza por lograr un balance entre una coordinación completamente centralizada y otra completamente descentralizada. La segunda se define como la totalidad de interacciones de los gobiernos, otros organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil, con el objetivo de resolver problemas públicos o crear oportunidades sociales.

La metagobernanza puede mejorar la coordinación de la acción colectiva por medio de la combinación de las formas de gobernanza y puede mejorar la coherencia entre formas cada vez más fragmentadas de distribución del poder. La tercera implica la multiplicidad de actores en un campo de política específico y a la distribución de estos actores entre diversos niveles y escalas jurisdiccionales. Los sistemas de gobernanza en red son complicados debido

a la diversidad de actores, pero facilitan una interacción tanto interna dentro de la red como externa entre la red y su entorno (Navarro, 2021, p. 127).

Igualmente, estos procesos de gobernanza locales pueden ser analizados a la luz de los ejercicios de este tipo que se han hecho en escenarios de políticas públicas ambientales, y que plantean el análisis de la variable de protección ambiental (Archambault, et. al., 2015; Garavito, Gómez y Palacio, 2018, p. 19), es decir procesos de gobernanza ambiental local o territorial. En ese sentido, desde esta visión, se entiende que la gobernanza ambiental implica la construcción de procesos particulares para cada territorio que sean guiados por objetivos comunes y la cooperación entre los diferentes actores involucrados (autoridades públicas, autoridades políticas, sociedad civil, habitantes del territorio), de manera que se constituya en un método incluyente en términos sociales y políticos, así como consciente en factores ambientales y ecológicos que impactan, en particular, en determinados espacios. Esto, como lo explican Archambault y otros (2015, p. 65), en el caso particular de espacios ambientalmente relevantes, implica la construcción de la legitimidad estatal a través de un gobierno interactivo, en el que, mediante la formación de redes deliberativas, se definen los temas de discusión, se negocian y se toman resoluciones en relación a los temas que son de interés para todos los actores involucrados.

Así mismo, exige reconocer unos presupuestos básicos como el reconocimiento de los habitantes tradicionales del territorio, la cohesión social y empoderamiento de estas poblaciones, la capacidad de diálogo con las autoridades representativas del territorio, los procesos participativos que deben darse sobre el uso de los recursos naturales, la equidad política y económica que debe guiar todo el proceso y la transferencia de poder y recursos desde la institucionalidad central a los actores locales y poblaciones habitantes del territorio. En este marco, según Varona, Ungar y Escobar (2020, p. 7) surge el concepto de gobernanza adaptativa, que se refiere a la interacción y cooperación entre actores, redes, organizaciones e instituciones surgidas en la búsqueda de un estado ideal para los sistemas socio-ecológicos.

Factores que promoverían la transición hacia este tipo de gobernanza incluyen la integración entre conservación y producción, la colaboración entre actores, la consideración de la escala en la toma de decisiones, el aprendizaje constante, la capacidad para adaptarse,

la participación equitativa, el desarrollo de habilidades y liderazgo, el capital social y la confianza entre los participantes. No obstante, contextos de tensiones socioambientales, como los que se presentan en los ecosistemas protegidos requieren la expansión de esta perspectiva para incluir las visiones de todos los actores y las desigualdades de poder, incorporando cuestiones de equidad y alentando la búsqueda de soluciones comunitarias a problemas comunes, como lo proponen Varona, Ungar y Escobar (2020).

De acuerdo con Duarte-Abadía y Boelens (2016, pp. 16-18), los procesos de gobernanza ambiental local implican interacciones complejas y puntos claves como el diálogo entre los interesados, la aplicación de la teoría de juegos para superar el conflicto en relación con los recursos de uso compartido, la formulación de incentivos que aseguren encontrar formas de organización y uso de los recursos entre grupos de interés opuestos y la delimitación y exclusión de ciertos usos, actividades y propuestas que puedan poner en peligro los recursos naturales, en especial aquellos escasos o prioritarios como el agua. En conclusión, la gobernanza ambiental es una respuesta a los problemas del modelo productivo (Montoya-Domínguez y Rojas-Robles, 2016, p. 314), que incorpora a una variedad de actores, como el Estado, las comunidades y las empresas, en un sistema de procesos y mecanismos que influyen en los resultados medioambientales. Su objetivo es impulsar políticas ambientales y coordinar su cumplimiento, viéndola como un sistema interconectado que da lugar a leyes y mecanismos de gestión.

5.2. Relación de la Gobernanza Local con el desarrollo sostenible

Es importante observar que este tipo de gobernanza permite avanzar en los postulados planteados por la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) en los puntos 77 y 79, referidos al seguimiento y examen de los ODS en los espacios subnacionales. En ese sentido, la dinámica de implementación de estos postulados de desarrollo debe atender a las capacidades y competencias que ofrecen los espacios locales, que para efectos de este trabajo de investigación se refieren a las comunidades que habitan los municipios circunscritos a ecosistemas estratégicos, las autoridades territoriales identificadas en la entidad municipal y las autoridades ambientales, que bien pueden ser de orden local, regional o nacional.

Todos los anteriores, deben estar involucrados en estos procesos de gobernanza comunitaria y gobernanza en redes. De acuerdo con Navarro (2021) las administraciones locales tienen un papel relevante en la ejecución de la Agenda 2030. Son responsables de sectores críticos como la educación, la salud, el transporte, el manejo de desechos, la planificación territorial, el desarrollo económico e inclusión social. Por esta razón, están muy vinculadas a los ciudadanos y desempeñan un papel crucial en el entendimiento de las necesidades locales.

De acuerdo con lo que se ha visto, la gobernanza resulta fundamental para el desarrollo por varias razones. Primero, por la toma de decisiones eficaces, pues la gobernanza implica la implementación de estas decisiones. Una buena gobernanza asegura que las decisiones se den de manera eficaz y eficiente, y que se implementen de manera que se logren los resultados deseados. En segundo lugar, por sus implicaciones en materia de responsabilidad y transparencia, ya que promueve la transparencia y la rendición de cuentas, lo que puede ayudar a prevenir la corrupción y el mal uso de los recursos. Esto es especialmente importante en el contexto del desarrollo, donde los recursos pueden ser limitados.

Así también, por la participación e inclusión que promueve, porque la gobernanza también implica la participación de todos los actores relevantes, incluyendo a los ciudadanos en la toma de decisiones. Esto puede ayudar a asegurar que las políticas de desarrollo sean inclusivas y equitativas, además de asegurar cierta legitimidad. En cuarto punto, por la estabilidad y seguridad que genera, que son fundamentales para el desarrollo. Los conflictos y la inestabilidad pueden obstaculizar el desarrollo y llevar a la pérdida de vidas y propiedades. Y, finalmente, por una razón de sostenibilidad, pues ayuda a asegurar que el desarrollo sea sostenible a largo plazo. Esto puede implicar equilibrar las necesidades económicas, sociales y ambientales, y asegurar que las generaciones futuras también puedan satisfacer sus necesidades.

Así mismo, de acuerdo con Navarro (2021, pp. 134-138) los procesos de gobernanza local son fundamentales para la sostenibilidad global por la cercanía con los ciudadanos. Los entes de gobierno locales están en contacto directo con los ciudadanos y desempeñan un papel vital en entender las necesidades locales, pues tienen a su cargo la sincronización con

políticas estatales y federales, en ese sentido tienen la capacidad de llevar a cabo sus planes en estrecha colaboración con las políticas a nivel estatal y federal, optimizando así la utilización de los recursos y aumentando la posibilidad de éxito de las acciones destinadas a la sostenibilidad global. Así mismo, participan constantemente en redes de gobernanza, tanto verticales como horizontales, para desarrollar acciones de sostenibilidad efectivas. Estas redes pueden incorporar gobiernos a nivel regional y nacional, así como organismos internacionales. Es por esto, de acuerdo con el autor, que los gobiernos locales han demostrado tener la capacidad de sugerir acciones innovadoras para la sostenibilidad, a pesar de los obstáculos como la escasez de recursos o la falta de capacidades institucionales.

En resumen, la gobernanza es un componente esencial del desarrollo. Sin una buena gobernanza, los esfuerzos de desarrollo pueden ser ineficaces, ineficientes o insostenibles. Adicionalmente, el nivel de gobernanza local es fundamental porque es el más cercano a los ciudadanos y puede tener un impacto directo en sus vidas diarias. La gobernanza local puede implicar una variedad de actores, incluyendo gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil, empresas y ciudadanos. Estos actores pueden trabajar juntos para tomar decisiones y resolver problemas en su comunidad. También, puede abordar una amplia gama de temas, desde la planificación urbana y el desarrollo económico hasta la educación y la salud pública, la gestión de los recursos locales y la prestación de servicios públicos. A la final, la gobernanza local efectiva puede contribuir a la creación de comunidades más sostenibles, inclusivas y resilientes. Puede permitir a las comunidades adaptarse a los cambios y desafíos, y puede ayudar a garantizar que las decisiones se tomen de manera que reflejen las necesidades y prioridades locales.

5.3. Debilidades de la Gobernanza Local

De Sousa (2007, pp. 5-26) destacó una serie de debilidades de la gobernanza, que él denomina neoliberal, pues hay respuestas limitadas a los intereses de los actores y sus demandas, ya que la descentralización no asegura la participación comunitaria ni la integración de los conocimientos locales en la planificación territorial, haciendo que la visión dominante de gobernanza no reflexione sobre las condiciones previas que generan desigualdades entre los interesados. Situación que es fácilmente evidenciable, especialmente

en países con un sistema centralizado del poder público. El hecho de que exista descentralización no implica, per se, que esos organismos descentralizados apliquen mecanismos multiactor o de democracia participativa en sus procesos de toma de decisión, o que incluso queriendo hacerlo cuenten con las competencias jurídicas para realizarlos. Así mismo, están limitados a visiones dominantes, que pueden reflejar las visiones del centro político, que limitan abrir ciertas discusiones o debates frente a presupuestos que se consideran estáticos o que no están abiertos a debate.

A pesar de estas críticas, De Sousa y otros científicos sociales (Montoya-Domínguez y Rojas Robles, 2016) reconocen las posibilidades de transformación política que ofrece la gobernanza, incluyendo la definición de lo público, el cambio en la democracia representativa y la supervisión de las decisiones tomadas. De Sousa propone una alternativa a la gobernanza neoliberal, “la legalidad cosmopolita subalterna” (2007, p. 5), que incluiría los medios legales por los cuales los movimientos sociales locales o transnacionales logran sus objetivos y cambian las formas de gobierno y las leyes. En resumen, De Sousa critica la gobernanza neoliberal por su tendencia a construir discursivamente los intereses de los actores, la falta de garantía de la participación comunitaria a través de la descentralización, el malentendido de las asimetrías de poder y la falta de reflexión sobre las condiciones previas que generan la desigualdad.

A pesar de esto, reconoce las oportunidades de transformación política que brinda la gobernanza. Por el contrario, a Pérez y Leguizamón (2020, p. 207) les preocupa la manera en que la gobernanza local puede separarse y chocar con procesos de gobernanza global, o del orden superior al territorial. Para esto, los procedimientos de gobernanza deben considerar las políticas públicas a gran escala tanto nacionales como internacionales, especialmente en materia de manejo de los recursos naturales. Los patrones de gobernanza deben adaptarse a cada situación mediante la participación activa de los ciudadanos, y al mismo tiempo, deben tener en cuenta el escenario general de influencia a nivel nacional e internacional.

Ahora bien, es necesario observar la particularidad de estos ejercicios de gobernanza en el marco de las denominadas regiones periféricas (Montero y Chapple, 2018, pp. 12-31),

concepto en el cual se encuadra el espacio geográfico que se estudia en la presente investigación. Lo anterior, porque los niveles subnacionales hoy ocupan un rol esencial en la formulación e implementación de políticas públicas, en las que se deben atender las diferencias puntuales con las grandes ciudades o centros urbanos desarrollados, incluso con las evidentes limitaciones que se tienen en materia de institucionalidad y estructura para llevar a cabo procesos de gobernanza. En ese marco, el concepto de región periférica permite observar espacios con complejas conexiones que involucran lo urbano y lo rural en territorios determinados, como sucede en el debate de uso de los suelos ambientalmente estratégicos y las pretensiones de protección de las urbes para asegurar servicios ecosistémicos, y las objeciones de desarrollo económico planteadas desde la ruralidad para asegurar su actividad económica e ingresos.

Para Montero y Chapple (2018) en América Latina, las regiones periféricas están activamente reconfigurando su estrategia para promover y gestionar el desarrollo económico local, a pesar de los desafíos como la emigración juvenil, la falta de confianza y un sector privado débil. Están formando redes, mejorando los procesos de aprendizaje y distribuyendo liderazgos, lo que contrasta con las estrategias centralizadas prevalecientes. No obstante, la creación de redes de gobernanza y su vinculación efectiva con el desarrollo económico local y regional sigue siendo un desafío. Este tipo de territorios, alejados del centro e ignorados por los grandes espacios urbanos, experimentan dificultades tanto en la transferencia de conocimiento para impulsar la innovación y la alta tecnología, como en el acceso básico a los mercados. Sin embargo, a través de prácticas informales y comunidades de práctica, generan confianza entre los actores locales para superar estos obstáculos. Para asegurar la sostenibilidad de estos procesos, es preferible un liderazgo compartido con una visión común del desarrollo territorial (Montero y Chapple, 2018, pp. 23-24).

En particular, el liderazgo transformacional, que aspira a desarrollar habilidades para que los actores rurales puedan enfrentar nuevos desafíos por sí mismos, siendo más aplicable para el concepto de desarrollo rural. Entre otros problemas, la atención al desarrollo a menudo se centra en fortalecer instituciones formales, descuidando las instituciones informales cruciales en regiones periféricas. La replicación de "buenas prácticas" de políticas públicas

ha llevado a la adopción de soluciones rápidas de desarrollo local, sin considerar las condiciones específicas de cada territorio. Además, la insistencia en políticas espaciales neutrales ha promovido la idea de que la urbanización es la solución a los problemas de desarrollo, sin tener en cuenta las diferentes capacidades y trayectorias de las áreas rurales y ciudades pequeñas. Es urgente diseñar políticas de desarrollo que consideren estas diferencias y se adecuen a las necesidades de los actores y territorios que hacen parte de las regiones periféricas, tal como las que exponen Sergio Montero y Karen Chapple en Perú, Guatemala, Argentina, Brasil, Chile y Colombia (2018).

5.4. Construcción de una nueva Gobernanza Local

De acuerdo con los desafíos y conceptos vistos, la buena gobernanza local requiere varios elementos clave. En primer lugar, la participación de todos los miembros de la comunidad es fundamental para la buena gobernanza local. Esto incluye la participación de los ciudadanos, residentes o personas en general en la toma de decisiones, así como la inclusión de diversos grupos y perspectivas. En segundo lugar, la transparencia en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos es esencial para la buena gobernanza local. Esto puede ayudar a prevenir la corrupción y a asegurar que los recursos se utilicen de manera eficaz y equitativa. En tercer lugar, debe existir un adecuado mecanismo de seguimiento y fiscalización, los líderes y las instituciones locales deben ser responsables de sus acciones y decisiones. Esto puede implicar mecanismos de supervisión y control, así como la posibilidad de que los ciudadanos pidan cuentas a sus líderes.

En cuarto punto, la buena gobernanza debe observar que las decisiones y acciones locales estén en consonancia con las leyes y regulaciones aplicables, en respeto y seguimiento a los postulados del Estado de Derecho. Esto puede ayudar a asegurar que las decisiones sean justas, pero no se deben convertir en camisas de fuerza. Es deseable que las normas generales contengan espacios de aplicación subnacional, especialmente cuando inciden en la organización del territorio. Finalmente, los líderes y las instituciones locales deben tener una visión clara y estratégica para su comunidad. Esto puede ayudar a guiar la toma de decisiones y a asegurar que las acciones locales contribuyan a los objetivos a largo plazo de la

comunidad. Dicha visión debe poder informarse y comunicarse a los miembros de la comunidad, así como diferentes actores, de manera clara y transparente.

Así mismo, requiere cumplir unos postulados de “glocalidad” (Pérez Niño y Leguizamón Arias, 2020, p. 206), que permitan ajustar las perspectivas locales y ambientales con aquellas que guían necesidades globales, asunto esencial en discusiones como el desarrollo sostenible y la protección, conservación y restauración de ecosistemas que son fundamentales para todo el planeta. La gobernanza ambiental enfrenta retos importantes, frente a los cuales debe consolidarse, entre otros debe ajustarse a la implementación de políticas multilaterales, actuar frente al desarrollo constante en el ámbito nacional y las intenciones que surgen del centro político, actuar frente a la resolución de conflictos de intereses, asegurar fuentes de financiamiento a largo plazo, buscar la integración de instituciones y organizaciones sociales de todo tipo, priorizar el máximo de variables que contribuyan a la protección, conservación y reparación del medio ambiente, la sensibilización de la sociedad y la administración de un diálogo técnico e informado. Este último es especialmente difícil debido a la potencial falta de conocimiento técnico de la ciudadanía y al riesgo de manipulación por parte del Estado para beneficiar a ciertos sectores en perjuicio de las comunidades afectadas (Pérez Niño y Leguizamón Arias, 2020, p. 207)

Para Montero y Chapple (2018) esto debe hacerse con atención a esos reclamos globales y que provienen del centro, pero sin ignorar la especialidad y necesidades particulares de los territorios. Estos autores consideran que para construir una nueva forma de gobernanza en las regiones periféricas se debe replantear la política de desarrollo local y regional para contemplar múltiples rutas de desarrollo, que no dependan exclusivamente de las metrópolis globales y que reconozcan la importancia de las instituciones informales en la economía local, especialmente en ciudades pequeñas y áreas rurales. Adicionalmente, de las experiencias estudiadas por los autores en regiones periféricas de la región latinoamericana (en lugares como Lurín, Quetzaltenango, Córdoba, Linhares, Arauco y Mompox) consideran que se pueden adoptar acciones puntuales como promover diversas formas de aprendizaje, impulsar la acción de redes emergentes desde la sociedad civil y el sector privado, desarrollar

colaboraciones con redes públicas y fortalecerlas, conseguir compromisos y recursos a largo plazo, y forjar confianza (Montero y Chapple, 2018).

Ni los actores públicos ni los privados, por sí solos, poseen el conocimiento, la información o el poder necesarios para abordar problemas complejos y cambiantes. Por ello surge la gobernanza como una forma novedosa de administración, que se aleja del control jerárquico y promueve una mayor cooperación entre el Estado y otros actores dentro de una red mixta pública-privada (Garavito González et al., 2018, p. 18-19). Este enfoque, bien implementado, permite el desarrollo de estrategias de planificación y gestión compartidas para dinamizar el territorio, apoyadas por una variedad de actores que comparten metas y reconocen y asumen su respectivo papel en la búsqueda de logros comunes. En este sentido, la gobernanza territorial incita a una reevaluación de la concepción del territorio, subrayando su dimensión cultural, ambiental, política y social como un espacio repleto de significados e intereses individuales que deben intentar coordinarse, armonizarse y construirse de manera colectiva, con la perspectiva puesta en la construcción del futuro común.

6. Gobernanza y desarrollo sostenible para el sector rural

La teoría de los Enfoques Integrados del Desarrollo busca que las medidas que tomen los gobiernos permitan avanzar, de manera simultánea, en las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, ambiental y económico) y así generar múltiples beneficios. Para ello, es fundamental involucrar una gobernanza buena y eficaz, que implique la coordinación de políticas y la coherencia territorial entre la institucionalidad y las partes interesadas, con la finalidad de comprender y superar los retos identificados y aprovechar los factores ventajosos de cada escenario (Page, 2016).

Lo anterior, permite trabajar sobre el concepto de gobernanza para el desarrollo sostenible, el cual incluye la transición del enfoque basado plenamente en las normas a uno fundamentado en objetivos, ya que estos permiten aumentar la ambición colectiva, la medición cuantitativa del progreso en las metas de la Agenda 2030, establecer prioridades para evitar la formulación de políticas y medidas cortoplacistas y prestar mayor atención a objetivos de largo alcance (Kanie y Biemann, 2017), esenciales para lograr el bienestar

sostenible y equitativo, como fin último de los ODS (Constanza et al, 2015). Incluir este enfoque permite que los gobiernos locales se apropien de los ODS y los integren en sus planes de desarrollo, lo que favorece la implementación de las agendas internacionales.

También, permite incluir otras miradas y enfoques del desarrollo que son particularmente importantes para el escenario que se está estudiando en el presente proyecto de investigación. En particular, es esencial incluir la perspectiva del denominado desarrollo rural, que busca hacer un análisis que involucre las dimensiones social, económica, ambiental y de la institucionales, que tiene como principal fin reducir la pobreza y mejorar las condiciones sociales de la población rural, sin limitarla a una visión meramente agrícola (IICA, 2003) y atendiendo al factor diferenciador de lo rural que se evidencia en la oferta de recursos naturales y la manera en que estos inciden en las poblaciones que habitan la ruralidad (Schejtman & Berdegú, 2003).

Para ello, se deben tener en cuenta los balances y sugerencias dadas por Berdegú (2019) que observan la necesidad de ejercer programas, en materia de desarrollo territorial rural, que incluyan coordinación entre sectores de gobierno, con sus diferentes niveles, y actores privados, haciendo especial énfasis en que estos proyectos deben ser de iniciativa de los habitantes del territorio y contruidos con procesos de acción colectiva.

Sin duda la Agenda 2030 aborda el desarrollo rural en varios de sus ODS. Aunque no hay un ODS específico para el desarrollo rural, varios de los objetivos y metas están relacionados con este tema:

ODS	Relación con el sector rural
1	Este objetivo incluye metas para garantizar que todas las personas, en particular los pobres y vulnerables, tengan igualdad de derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad de la tierra y otros recursos productivos.
2	Este objetivo se centra en poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible. Muchas de estas metas están directamente relacionadas con el desarrollo rural.
6	Este objetivo incluye metas para lograr el acceso universal y equitativo al agua potable y al saneamiento, lo cual es fundamental para el desarrollo rural.

8	Este objetivo incluye metas para lograr un crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, lo cual es relevante para las áreas rurales.
15	Este objetivo incluye metas para gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación, detener e invertir la degradación de la tierra y detener la pérdida de biodiversidad, lo cual es crucial para el desarrollo rural sostenible.

Tabla 1

Relación entre el sector rural y los ODS.

Nota: Elaboración propia con base en la Agenda 2030 (2023).

Construir procesos de gobernanza en asuntos rurales conectados con los ODS y sus metas requiere un cambio de enfoque, que bien puede ser aplicado a procesos de gobernanza para el desarrollo, pero adquiere especial relevancia en contextos como los rurales, así como para diversas actividades propias de ese contexto como la agricultura, la pesca, la ganadería o la minería, entre otras. De acuerdo con Von Braun y Birner (2017, pp. 265-284), es importante tener en cuenta un enfoque en las personas y los derechos, pues la inversión en desarrollo agrícola y seguridad alimentaria debe priorizar la mejora del bienestar humano y proteger el derecho a la alimentación.

También, resulta ideal que las tareas deben ser llevadas a cabo por el nivel más bajo de gobierno que sea capaz de ejecutarlas eficientemente, delegando a las organizaciones intergubernamentales solo lo que otros sectores no pueden manejar. En consecuencia, se podrían balancear las responsabilidades entre las acciones a nivel nacional e internacional, considerando las capacidades organizativas de los países en diferentes etapas de desarrollo. Así mismo, ponderar entre tener más organizaciones con enfoques especializados o menos organizaciones con un rango de temas más amplio, de manera que se define si se prefiere especialidad o integración de funciones. Finalmente, sería clave establecer agencias independientes a nivel nacional para proteger a las organizaciones de posibles interferencias políticas. Este cambio de enfoque es esencial para responder al déficit de participación que hoy se observa en el sector rural, así como a los problemas de coordinación e interacción que se ven entre las mismas instituciones del sector público, así como en la relación de estas con el sector privado. Adicionalmente, es determinante entender, como lo precisa Perelmuter (2020, p. 15) que se hace referencia a un proceso en constante evolución y adaptación, que

depende de las dinámicas de poder que se generan entre los diferentes actores participantes, en especial de aquellos involucrados en la formación de acuerdos globales, como son las instituciones internacionales como la FAO, la OMC y la ONU; los gobiernos nacionales; las empresas del sector; y las organizaciones sociales, entre otros.

Dicho eso, Bedoya (2016), Giraldo (2016) Acevedo y Santoyo (2018) y Vergara Buitrago (2018) hacen una serie de recomendaciones y concluyen que existen algunos principios a tener en cuenta para avanzar en el logro de un desarrollo rural. Entre las recomendaciones se podrían destacar que se requiere una política pública de los Estados que esté adaptada al territorio y que se oriente a la superación de problemas crónicos de la ruralidad como la violencia y la pobreza, especialmente en contextos como el latinoamericano, esta política pública debe promover la solidaridad, la dignidad y la inclusión.

Ahora bien, esto implica retos particulares en contextos difíciles como el colombiano. No es difícil intuir la forma en que desde las políticas públicas se observan las interacciones y procesos propios del sector rural del país, estas parecieran creer que los elementos tradicionales de lo rural son sinónimo de atraso y que, por ello, lo único que se requiere es promover enfoques de modernización, tecnificación y globalización económica (Giraldo, Nieto y otro, 2016). De acuerdo con Giraldo (2016) y Giraldo, Nieto y Cabrera (2016), en el contexto colombiano, más que procesos de modernización, se requiere entender que hay áreas del país donde el control territorial está en disputa, con violencia ilegítima exacerbando el conflicto armado, especialmente en las regiones fronterizas.

Si bien las soluciones que se requieren para esas problemáticas son de todo tipo, la intensificación de procesos de gobernanza reales, con amplia participación y acceso a la información, que rompan la visión sectorial y reduccionista de la ruralidad, pueden promover y configurar un escenario político favorable, que alcance una verdadera democratización y garantice los derechos humanos de la población rural, así como su desarrollo económico, social y ambiental en condiciones dignas, suficientes y apropiadas de conformidad con su propio contexto, entendimiento, cultura y tradición.

Esto es especialmente urgente bajo el entendido de la relación inescindible que existe entre el desarrollo rural y la variable ambiental del desarrollo sostenible, sin desestimar la importancia que el desarrollo social y económico tienen también en estos contextos. Como lo precisa Molina (2014, pg. 28), la participación de la sociedad civil y otros actores en la toma de decisiones, y con la conciencia de la riqueza natural del país y la necesidad de una gestión adecuada de los recursos, es esencial para la gestión ambiental. En este punto, los territorios, llámese departamentos o municipios, juegan un papel esencial, especialmente en contextos dispersos, pues pueden lograr, por razones de cercanía, la inclusión de todos los actores afectados, estableciendo políticas respetuosas con el medio ambiente y fortaleciendo la economía rural. Adicionalmente, en los contextos rurales, los movimientos sociales, como los indígenas, han influido de manera significativa en la gestión ambiental, logrando reconocimiento como ciudadanos con derechos e influyendo en políticas a nivel nacional e internacional.

La difusión de sus experiencias y procesos es crucial para la gestión ambiental en diferentes comunidades adscritas al espacio rural y a regiones periféricas, y dispersas, caracterizadas por procesos de gobernanza frágil (Montero y Chapple, 2018). Como lo plantean Acevedo y Correa (2019, p. 159) las acciones colectivas pueden transformar el territorio rural y los conflictos socioambientales que se presentan en estos a través de las movilizaciones sociales, participativas e inclusivas que buscan proteger el medio ambiente y concienciar sobre el impacto humano en los recursos naturales. Esto resulta en una transformación en la percepción social hacia la relación con el medio ambiente, pues concientiza, empodera y legitima la búsqueda de su protección. Los actores sociales del territorio, especialmente aquellos que tienen poca influencia económica, dan una nueva mirada y perspectiva frente al uso de los recursos naturales, en un acto de resistencia contra las dinámicas de poder establecidas. Con esto, se fomenta un cambio en los estilos de vida que puede, y debe, ser acompañado por las instituciones en la construcción de políticas que garanticen al mismo tiempo el desarrollo rural y el desarrollo sostenible, construyendo procesos de gobernanza local, ambiental, territorial, multinivel y policéntrica que permita constituir un enfoque integrado del desarrollo (Acevedo y Correa, 2019).

7. Conclusiones

La Agenda 2030 es el resultado de un proceso de alianzas, por ello esta reconoce la importancia de vincular todo tipo de sujetos y vincular a la sociedad entera en la definición de las estrategias que permitan alcanzar un desarrollo sostenible en todas las dimensiones y territorios. Detener el deterioro de los ecosistemas, asegurar condiciones económicas y sociales que generen dignidad y desarrollo integral de todas las comunidades es una prioridad de cada individuo, involucra actores civiles, entidades e instituciones públicas, comunidades epistemológicas y científicas, en el marco de un proceso de corresponsabilidad. Por ello, los ODS están transversalizados por el concepto de buena gobernanza. Esta, como forma de creación, desarrollo e implementación de políticas que reúne a todas las partes interesadas, es esencial para permitir la concertación de los ODS en los contextos nacionales y subnacionales.

Ahora bien, la prioridad no puede ser solamente la buena gobernanza. Es deseable que se mezclen nuevos indicadores que permitan pensar en una buena gobernanza como aquella que también es equitativa y efectiva. La buena gobernanza global debe fortalecer el seguimiento de la ley, reducir la corrupción, generar procesos de vigilancia y control sobre las instituciones, asegurar la participación y representación en los procesos de toma de decisión, así como en el acceso a la información. También, debe incluir a todos los actores públicos y privados que se ven afectados por determinada política pública, su intervención en los procesos de toma de decisiones que los afectan no solo es el resultado de un derecho humano a la participación, sino una decisión sensata que trae consigo efectividad, legitimidad y apropiación de las decisiones.

Esto pareciera, adicionalmente, adquirir una especial importancia en la implementación de instrumentos de *soft law*, pues al no constituir un típico instrumento jurídico de seguimiento obligatorio se requiere del compromiso real de los actores en conjunto para hacerlos efectivos. Así mismo, su apertura y lenguaje declarativo, optativo, valorativo y aspiracional, constituye una oportunidad de reinterpretación acorde a las

necesidades de las naciones y los territorios subnacionales que las componen. También, permite crear interacciones entre los actores que surjan de la construcción de procesos e intereses comunes, especialmente cuando el objetivo constituye una visión de desarrollo común que, al mismo tiempo, se vincula con derechos humanos.

Las interacciones complejas, el diálogo entre los interesados, la aplicación de soluciones para resolver conflictos sobre recursos de uso compartido, la formulación de incentivos que aseguren beneficios a intereses opuestos y la limitación de ciertas actuaciones, siempre que sean llevadas en el marco de procesos informados y participativos, pueden garantizar decisiones efectivas. Adicionalmente, el nivel de gobernanza local es fundamental porque es el más cercano a los ciudadanos y puede tener un impacto directo en sus vidas diarias, así como asegurar la implementación deseada de dichos propósitos que se fija la sociedad internacional a través de instrumentos de *soft law*.

Este enfoque, bien implementado, permite el desarrollo de estrategias de planificación y gestión compartidas para dinamizar el territorio, apoyadas por una variedad de actores que comparten metas y reconocen y asumen su respectivo papel en la búsqueda de logros comunes. Los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sostenible no pueden ignorar las diferencias en las escalas temporales y espaciales de los procesos sociales, económicos y ambientales para coordinar efectivamente los ODS. Así mismo, la construcción de un concepto de desarrollo sostenible que atienda a las visiones culturales, económicas y políticas de los actores que confluyen en un mismo espacio.

Esto es especialmente urgente bajo el entendido de la relación inescindible que existe entre el desarrollo rural y la variable ambiental del desarrollo sostenible, sin desestimar la importancia que el desarrollo social y económico tienen también en estos contextos. Las acciones colectivas pueden transformar el territorio rural y los conflictos socioambientales que se presentan en estos a través de las movilizaciones sociales, participativas e inclusivas que buscan proteger el medio ambiente y concientizar sobre el impacto humano en los recursos naturales.

Por todo lo anterior, esencial que el Estado se encargue de la provisión de bienes públicos y contribuya a la construcción de democracia e institucionalidad a nivel local, así como de una transformación productiva que tenga en cuenta la clasificación agroecológica de los suelos para determinar las actividades productivas en las áreas de desarrollo rural y precisar los suelos en qué puede llevarse a cabo. Esto de la mano de un diagnóstico e interpretación de la sociedad rural actual, que comprenda el mundo campesino, así como las necesidades y cultura de sus habitantes. Ello, adicionalmente, puede fomentar la conexión de la ruralidad con la sociedad nacional y con la sociedad global a partir de educación rural agroecológica, acorde con el desarrollo sostenible y las necesidades de las comunidades y con los nuevos desarrollos en tecnología y comunicaciones, permitiendo a los actores rurales formular sus propios planes y proyectos de desarrollo.

Si es el caso, y la intención de las comunidades, se debe promover e incentivar la economía solidaria asociativa, priorizando la financiación. Todo esto, buscando garantizar principios como la eficiencia económica, la justicia social, la participación de las comunidades en decisiones que les afectan, considerando la diversidad de las sociedades rurales y reconociendo la multiplicidad de actores que habitan el territorio. Sin duda, el conocimiento de las sociedades rurales sobre el territorio y el manejo de los recursos naturales lleva consigo el potencial de cambio que requieren las estrategias sostenibles, integrar estos con conocimientos tradicionales y científicos puede llevar a la aplicación y consolidación de un modelo de agricultura sostenible y promover la solución a los problemas y conflictos ambientales que se presentan hoy en muchas zonas del globo, y que intentan poner en competencia las necesidades económicas y sociales de las sociedades rurales con la protección del ambiente y los servicios ecosistémicos que este presta.

CAPÍTULO 2. ODS EN COLOMBIA: IMPLEMENTACIÓN SUAVE Y EN DÉFICIT DE DEMOCRACIA

1. Introducción

Desde antes de la adopción formal de la Agenda 2030 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Colombia comenzó un proceso de preparación nacional a través del Decreto Presidencial 280 de febrero de 2015, que creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus ODS (Comisión ODS). Este acto dio origen a un arreglo interinstitucional con el objeto de velar por el alistamiento necesario al interior del Gobierno Nacional y el Estado colombiano para la efectiva implementación de los ODS a través de políticas, planes, programas y acciones. A partir de ese momento, el Estado colombiano ha avanzado en su compromiso y acciones proactivas en la implementación de los ODS como se demostrará en este capítulo.

Dicho compromiso significativo con los ODS se ha manifestado de varias maneras. Los ODS se han incorporado en los planes de desarrollo nacionales, demostrando un compromiso a nivel gubernamental con estos objetivos. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" alineó cada proyecto de inversión o prioridad institucional con los ODS. De otro lado, la Comisión Interinstitucional para la implementación de los ODS está compuesta por representantes de varios sectores del gobierno, así como por representantes de la sociedad civil y del sector privado. Dicha Comisión cuenta también con un Comité Técnico Interinstitucional creado para brindar apoyo técnico y que es responsable de preparar informes técnicos y recomendaciones para la implementación de los ODS.

Adicionalmente, el Estado ha presentado Informes Voluntarios Nacionales a Naciones Unidas para compartir sus avances y desafíos en la implementación de los objetivos los cuáles se detallan más adelante. Además de los esfuerzos del gobierno, también se ha impulsado el involucramiento de la sociedad civil y el sector privado en la implementación de los ODS, a través de la Comisión mencionada y de la creación de una plataforma multiactor que ha sido reconocida como instancia de participación para el

logro efectivo de la Agenda 2030⁷. Así mismo, se ha establecido un sistema de monitoreo y seguimiento⁸, que vincula a sujetos de todas las naturalezas jurídicas con el fin de rastrear el progreso de estos objetivos en el país. Incluso, se ha vinculado a este proceso al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCi), el cual juega un papel crucial en la implementación a través de sus comisiones regionales y sectoriales, promoviendo la implementación de los ODS en todos los territorios y sectores económicos del país.

En 2016, Colombia presentó su primer informe nacional voluntario, pues tan solo un año después de la adopción de la Agenda 2030 se presentaron varios avances para compartir con los demás países, particularmente en la etapa de alistamiento. Así mismo, se trazó una hoja de ruta nacional para alinear esfuerzos y definir prioridades hacia el cumplimiento de los ODS. En tal sentido, el 15 de marzo de 2018, se aprobó una Política Nacional a través del Documento CONPES 3918 como “Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”.

Este documento contiene la visión del país a 2030, un esquema de seguimiento con indicadores nacionales, metas cuantificables y responsabilidades institucionales del Gobierno Nacional con un enfoque intersectorial. Para cada una de las metas, se identificó la entidad que debe liderar y coordinar la acción del Gobierno (entidad líder) y las entidades que deben participar en las estrategias para el cumplimiento de cada una de las metas (entidad acompañante) y un ejercicio de priorización y regionalización, mediante un conjunto de “metas trazadoras” con la capacidad de impulsar avances en las demás metas de cada ODS.

Incorpora también un plan de fortalecimiento estadístico y una estrategia territorial, buscando maximizar la apropiación y utilidad de los ODS, respetando la autonomía y prioridades definidas por los gobiernos territoriales. Por último, comprende una estrategia de interlocución y promoción de alianzas con actores no gubernamentales, con el objetivo de institucionalizar el diálogo y consolidar la Agenda 2030 como un propósito de país.

⁷ La plataforma empezó a funcionar en 2022: <https://2022.dnp.gov.co/Paginas/La-Comision-de-Alto-Nivel-de-los-ODS-pone-en-marcha-la-Plataforma-Multiactor-para-cumplir-la-Agenda-2030-.aspx>

⁸ Se puede consultar en: <https://www.google.com/search?q=monitoreo+y+seguimiento+ods+colombia+dnp&oq=monitoreo+y+seguimiento+ods+colombia+dnp&aqs=chrome..69i57j33i10i160l4j33i21l10271j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#:~:text=Descargar%20los%20datos,co%20%E2%80%BA%20downloads>

En el 2018 Colombia presentó un segundo Reporte Nacional Voluntario el cual fue liderado por la Secretaría Técnica de la Comisión ODS, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, junto con la participación de los Ministerios y Departamentos Administrativos miembros de la Comisión de ODS, quienes además de proporcionar información, ejercieron la labor de revisión de pares. Adicionalmente, en el marco de la estructuración del informe, la Secretaría Técnica mantuvo la apertura al diálogo con otros actores, a través de encuentros regionales, el desarrollo de un piloto de medición de las contribuciones del sector privado y la socialización del documento en un evento público con participación de los diferentes actores de la sociedad civil. Este documento presenta los resultados del país en los cinco ODS priorizados para el reporte (ODS 6, 7, 11, 12 y 15) y los avances en los diferentes medios de implementación para alcanzar los ODS de manera transversal.

El Tercer Informe Nacional Voluntario, presentado en 2021, refuerza la dedicación del país con los ODS y evalúa la recuperación post-COVID-19. Hasta diciembre de 2020 se alcanzó el 72.1% de las metas ODS. Así mismo, la Agenda 2030 guía la inversión pública. En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el 98% de los indicadores están vinculados a los ODS. Adicionalmente, como muestra el informe, se emplearon técnicas de análisis de texto y minería de datos para medir la similitud entre los ODS y los Planes Territoriales de Desarrollo 2020-2023, mostrando avances en la regionalización de los ODS.

Este progreso es crucial para superar las brechas socioeconómicas, considerando que la desigualdad en Colombia debe evaluarse tanto a nivel individual como regional. Sin embargo, dicho informe también deja ver varios asuntos problemáticos en los que no existen avances claros, como la reducción de la desigualdad, la mitigación del cambio climático, la protección de la biodiversidad y la promoción de la paz y la justicia. Eso también contrasta con otras fuentes de información, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha mostrado una baja reducción de la pobreza monetaria y un aumento en la pobreza extrema⁹. También, el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)¹⁰

⁹ Es posible consultar las cifras actuales en el portal web de la entidad. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

¹⁰ Las cifras actualizadas del sistema pueden ser consultadas en: <http://www.ideam.gov.co/web/siac/smbyc-cifras>

continúa presentando cifras preocupantes en materia de deforestación y daños a ecosistemas.

Finalmente, el Tercer Informe destaca la oportunidad que representa el comienzo de la denominada “Década de Acción” para intensificar la colaboración de entidades no gubernamentales en la consecución de las metas de los ODS. Para el Estado colombiano es claro que la vinculación de otros actores y sectores no institucionales permitirá concretar un enfoque inclusivo, acelerar la aplicación de los ODS y alcanzar una recuperación duradera y sostenible del medio ambiente. El informe muestra que Colombia ahora dispone de una metodología sólida para evaluar la contribución del sector privado a los ODS, conocida como la herramienta *SDG Corporate Tracker*, cuyos socios implementadores han recopilado informes de más de 311 empresas para los años 2018 y 2019.

Ahora bien, esa intención y la construcción de dichos indicadores para las empresas y entidades privadas contrasta con la baja participación que tienen las autoridades locales y descentralizadas en la implementación de la Agenda 2030 en el país. No solo su participación es reducida en los espacios de toma de decisión, como se verá más adelante, sino que el análisis e inclusión de estos en los planes de desarrollo territorial es incipiente. El DNP muestra como resultado la mención a estos en el 100% de los planes de ciudades capitales y departamentos (DNP, 2016), y el DANE ha construido una guía de análisis y seguimiento departamental (DANE, 2022), pero se ignora por completo lo que sucede en los otros mil municipios del país. Adicionalmente, no resulta suficiente que los ODS se encuentren contemplados, también se requiere un sistema de seguimiento territorial eficiente y que cubra todos los entes territoriales.

Con estos avances y retos en la vista, en este capítulo se pretende establecer el rol del derecho nacional e internacional en la implementación de los ODS en Colombia, e indagar por el impacto que tienen en el régimen constitucional y de derecho interno del Estado colombiano. Para ello se empezará haciendo un recuento y análisis de la implementación de la Resolución de Naciones Unidas sobre la Agenda 2030, como instrumento de *soft law*, en el contexto internacional y nacional.

Posteriormente, se determinarán las formas de articulación, en el marco institucional y jurídico colombiano, así como las autoridades con competencias en el proceso de implementación de los objetivos. Así, se presentará el marco normativo que

tienen los ODS para ser desarrollados a través de las competencias de diferentes entidades e instancias de trabajo en las que confluyen la institucionalidad y la sociedad civil para el desarrollo de políticas públicas.

También, se estudiarán los retos que se derivan desde el punto de vista democrático para asegurar la debida representación y participación de la ciudadanía en el proceso de implementación de la Agenda 2030. Esto se acompañará de un análisis de los procesos representativos, participativos y de gobernanza local o gobernanza ambiental en el contexto colombiano, con el fin de observar el rol de autoridades y privados en el marco de la implementación de los ODS, así como las críticas que se pueden generar de la manera en qué se ha avanzado en la puesta en marcha de la Agenda 2030 en el país.

Para esto se hará uso de la técnica de observación documental, que permitirá observar y recolectar información pertinente de textos académicos identificados a través de motores de búsqueda de las universidades del Rosario y Rovira Il Virgili. Así mismo, estos metabuscadores se usarán para encontrar informes, documentos de política pública y normativa pertinente. Adicionalmente, con el propósito de revisar las coincidencias entre la Constitución de 1991 y la Agenda 2030 se seguirá el planteamiento de convergencia de designios constitucionales y universales (Quesada, 2019) hecha para el caso español. Esta idea de convergencia permite observar a la Agenda 2030 como una oportunidad de desarrollo constitucional para cada Estado, convirtiéndose en estos últimos en una inspiración para dinamizar y transformar la parte orgánica de los textos políticos y reiterar la vigencia de los postulados concentrados en los catálogos de derechos y la parte dogmática.

Dicho análisis tendrá en cuenta los resultados obtenidos en una publicación previa (Senior, 2019), la definición de cada ODS, sus metas e indicadores pertinentes, así como los planes de acción y financiación incluidos en la Agenda de Adis Abeba. Será entonces visto desde tres variables la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular sentencias de constitucionalidad y de unificación. Finalmente, se hará uso de un ejercicio de revisión y contrastación para identificar las autoridades y normas de competencia que permitirán desarrollar la Agenda 2030 en el contexto colombiano. En la medida que el propósito de la presente investigación es un asunto ambiental, sobre el uso que de un ecosistema delimitados y sus servicios ambientales hacen unas poblaciones particulares, la pertinencia de normas y jurisprudencia se centrará en los denominados ODS del planeta (el 6, 12, 13, 14 y 15) e

incluirá el 8, por considerar a este interesante e importante en la idea de plantear soluciones sostenibles para las comunidades que habitan ecosistemas protegidos.

2. Agenda 2030

2.1. Contexto

El 27 de julio del año 2015, fue adoptada en el marco de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo la Agenda de Acción de Addis Abeba, que pretende cumplir con dos tareas: financiar el desarrollo sostenible y los medios de ejecución de la Agenda 2030, y asegurar que las medidas financiación sean apropiadas, inclusivas, oportunas y transparentes (ONU, 2015).

En relación con el primer objetivo, referido al financiamiento del desarrollo sostenible, la Conferencia se propone lograr estrategias que surjan de marcos nacionales de financiación, así como del margen normativo y autonomía de cada país (Senior, 2019). Igualmente, busca promover procesos económicos que sean construidos de manera coherente entre actores y generen una gobernanza económica positiva para las condiciones actuales de la sociedad (ONU, 2015).

En consecuencia, como se indicó en un texto escrito al iniciar el estudio del presente tema, se considera crucial impulsar la financiación y facilitar el acceso al crédito para los empresarios, especialmente aquellos que operan en el ámbito de las medianas y pequeñas empresas. En virtud de lo anterior, los Estados se comprometen a tomar las medidas a nivel interno, que les permitan fortalecer entornos nacionales propicios y desarrollar el potencial que tienen el comercio y otros renglones de la economía privada, consiguiendo así los fines de desarrollo que estos últimos permiten lograr. Ello implica, para los Estados, la obligación de invertir en los bienes públicos necesarios para facilitar la actividad privada e introducir facilidades de acceso al crédito haciendo uso, de ser necesario, de la banca nacional o internacional (Senior, 2019).

Posteriormente, el 25 de septiembre del año 2015, la Asamblea General de la ONU proclamó, mediante resolución titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 17 ODS y 169 metas que se derivan de estos. Dichos propósitos se encuentran dirigidos a: a) retomar los Objetivos del Milenio y lograr lo que estos no alcanzaron; b) garantizar los derechos humanos de todas las personas; y c)

asegurar la igualdad de género. Todo lo anterior en el marco de tres dimensiones del desarrollo sostenible que deben ser integradas y equilibradas en cada uno de los objetivos, y que son las dimensiones económica, social y ambiental (ONU, 2015).

Estos objetivos fueron construidos con la participación, anuencia y disposición de los 193 Estados miembros de ONU, bajo la óptica de “las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada uno” (ONU, 2015). Ello significa que son el resultado del reconocimiento de una visión de futuro común, en la que se fijan unos compromisos dentro de una agenda que debe ser de interés para todos, y que implica una tarea conjunta, a realizarse en un marco de cooperación, y cuyo fin es lograr un desarrollo sostenible de orden mundial (Senior, 2019). Por ello, se le han dado tres características a la Agenda 2030: es universal puesto que compromete a todos los países sin perjuicio de sus diferencias internas; es transformadora porque busca detener las causas de diferentes problemáticas con el fin de hacerlas desaparecer, y es inclusiva pues se centra en la dignidad e igualdad de todas las personas (Pedrajas, 2017).

En consecuencia, estos objetivos creados en el marco de un proceso de gobernanza global, al interior de una entidad supranacional, van a demarcar los planes, estrategias y desarrollos futuros de los Estados por los próximos años. Su implementación conllevará, o buscará lograr, una transformación en diferentes aspectos sociales, económicos y, en consecuencia, jurídicos. Lo anterior, porque para lograr hacer cambios en el funcionamiento y objetivos del Estado es necesario modificar el ordenamiento normativo que hoy regula los procesos y funciones que llevan a cabo las instituciones.

Ello supone varios cuestionamientos relacionados con la capacidad real que tiene la Agenda 2030 de ser incorporada a los ordenamientos jurídicos internos, para transformar los Estados, especialmente en lo que tiene que ver con los objetivos y propósitos que ellos persiguen. Implica reconocer que las visiones fijadas desde la Agenda tienen la vocación de transformar el concepto de desarrollo de un Estado entero, sin que este último tenga la oportunidad de verificar, a través de los mecanismos dispuestos en el ordenamiento jurídico, si esos propósitos de desarrollo son adaptables a los diferentes territorios y particularidades que el mismo sistema jurídico orienta.

Implica también cuestionarse, no sobre el contenido de las reglas que se derivan del proceso de implementación de tales objetivos de desarrollo, sino por lo que esas reglas significan en los comportamientos y formas de ser de los sujetos que hacen parte de

determinado orden político (Estado), “que nos da forma aun cuando creemos que lo hemos creado” (Kahn). En especial, esto debe observarse en escenarios que pueden ser problemáticos o de especial dificultad a la hora de incorporar tales objetivos de desarrollo social, económico y ambiental, como lo son los territorios subnacionales, regionales y locales, o en aquellos que se explorarán en el último capítulo de esta tesis que están inmersos en ecosistemas protegidos.

2.2. Antecedentes

Como lo indican sus considerandos y preámbulos, los antecedentes de la Agenda 2030 se remontan al año 2000, cuando se lanzaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el objetivo de acabar con la pobreza. Estos objetivos se centraron principalmente en la agenda social y estaban dirigidos a los países en desarrollo, en particular los más pobres. En 2012, la ONU inició el proceso para definir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, revisando los problemas a los que se enfrenta la humanidad y buscando una solución a los mismos. En la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible Río+20, se creó un grupo de trabajo para desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible. Tras un año de negociaciones, el grupo de trabajo presentó la recomendación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con 169 metas planteando el comienzo en 2015 y la finalización en 2030 (ONU, 2015).

A diferencia de los Objetivos del Milenio (Sachs, 2012, p. 2208), los nuevos objetivos abordan temas interconectados del desarrollo sostenible como el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Además, mientras que los Objetivos del Milenio estaban dirigidos a los países en desarrollo, los objetivos de desarrollo sostenible se aplicarán a todo el mundo, tanto a los países ricos como a los pobres (Le Blanc, 2015, p.15). Los objetivos de desarrollo sostenible son el resultado de un proceso de negociación que involucró a los 193 Estados Miembros de la ONU y también la participación de la sociedad civil y otras partes interesadas (ONU, 2015).

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) surgieron de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada por 189 países en septiembre de 2000. Esta declaración establecía una visión para un mundo más pacífico, próspero y justo, y se tradujo en ocho objetivos concretos para el desarrollo y la erradicación de la pobreza, que

debían alcanzarse para 2015¹¹. Los antecedentes de los ODM se encuentran en varias conferencias y cumbres de las Naciones Unidas que tuvieron lugar en la década de 1990 (PNUD, 1991-1999), que abordaron temas como el cambio climático, la biodiversidad, la vivienda, la salud de las mujeres, la población y el desarrollo social. Estos eventos ayudaron a establecer la agenda para los ODM y a definir las áreas clave en las que se necesitaba acción para mejorar la vida de las personas en todo el mundo (ONU, 1992; ONU, 1994; ONU, 1995a; ONU, 1995b; FAO, 1996).

Aunque no todos los objetivos se alcanzaron completamente para 2015, los ODM han tenido un impacto significativo en la movilización de esfuerzos globales para abordar algunos de los desafíos más apremiantes del mundo (UNICEF, 2015) (OMS, 2015). En 2015, los ODM fueron sucedidos por los ya mencionados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que amplían y profundizan en los ODM y establecen metas hasta 2030

2.3. Construcción de la Agenda 2030

El proceso de construcción de la Agenda 2030 fue un esfuerzo colaborativo que involucró a los 193 Estados Miembros de la ONU, así como a la sociedad civil y otras partes interesadas. Este proceso comenzó en 2012 con la resolución 66/288 de las Naciones Unidas, que inició la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible Río+20, se creó un grupo de trabajo para desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible. Dicho grupo de trabajo para desarrollar los ODS fue de carácter intergubernamental y abierto, e incluyó representantes de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas (Kanie y Biermann, 2017, p. 1-26).

Sin embargo, los nombres específicos de los miembros del grupo de trabajo no se mencionan comúnmente en la literatura académica y oficial. En principio, las Naciones Unidas habían propuesto "Mi Mundo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible", que consistía en solicitar a ciudadanos de todas las edades, de la mayor cantidad de países posible, y poniendo foco en aquellos que pertenezcan a sectores más vulnerables, a que elijan seis objetivos, dentro de una lista de dieciséis, que consideren que podrían cambiar

¹¹ Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio eran : (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) lograr la enseñanza primaria universal; (3) promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres; (4) reducir la mortalidad infantil; (5) mejorar la salud materna; (6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; (7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y (8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ONU, 2000). Cada uno de estos objetivos se acompañaba de una serie de metas e indicadores específicos para medir el progreso.

su vida (Chasek y Wagner, 216, p. 399). Entre los objetivos más votados, estuvieron una buena educación, mejor atención médica, gobierno honesto y mejores oportunidades de trabajo (Chasek y Wagner, 216, p. 399) (ONU, 2015).

Después de un año de negociaciones, el grupo de trabajo presentó la recomendación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con 169 metas, planteando el comienzo en 2015 y la finalización en 2030 (ONU, 2015). A diferencia de los Objetivos del Milenio, que se centraron principalmente en la agenda social, los nuevos objetivos abordan temas interconectados del desarrollo sostenible como el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Además, como ya se indicó, mientras que los Objetivos del Milenio estaban dirigidos a los países en desarrollo, en particular los más pobres, los objetivos de desarrollo sostenible se aplican a todo el mundo, tanto a los países ricos como a los pobres (Le Blanc, 2015, p. 15). Esto es esencial porque autores como Tezanos (2019, p.5), en el caso particular de América Latina y el Caribe, discute la ambigüedad de considerar a ésta como una "región de ingresos medios" y propone una nueva taxonomía multidimensional del desarrollo sostenible para guiar las políticas de cooperación.

La diversidad de la región y la graduación de algunos países al grupo de ingresos altos, implica que dejan de ser países en desarrollo a ser países desarrollados. En este contexto, la CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE proponen sustituir la graduación por "gradación", en línea con el nuevo concepto de "desarrollo en transición". Para avanzar en este camino, es esencial sustituir la antigua clasificación de ingresos por una taxonomía de desarrollo multidimensional (CEPAL, 2021, p. 12)

En ese sentido, la Agenda 2030 reconoce el desarrollo sostenible en términos de una taxonomía multidimensional que incluye tres dimensiones: desarrollo económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Esta perspectiva refleja la definición ampliamente aceptada de desarrollo sostenible como un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades, considerando tanto los aspectos económicos, sociales como ambientales (ONU, 2015). También, sería posible, a partir del ODS 17, concluir que es fundamental para la implementación de toda la agenda la buena gobernanza e inclusión de todos los actores a través de alianzas de todo tipo.

Ese tono de gobernanza e inclusión de diferentes sujetos se observa desde la construcción de la Agenda. El proceso de desarrollo de los ODS fue altamente inclusivo y participativo, y se llevó a cabo en consulta con una amplia gama de partes interesadas, incluyendo la sociedad civil, el sector privado, y otros grupos relevantes (Kanie & Biermann, 2017, p. 1-26). Además, el proceso de desarrollo de los ODS también incluyó una serie de consultas temáticas y regionales, así como una encuesta mundial denominada "Mi Mundo", que permitió a las personas de todo el mundo expresar sus opiniones sobre las prioridades para los ODS¹². En resumen, el proceso de desarrollo de los ODS fue un esfuerzo colectivo que involucró actores de todo el mundo, varios pasos y estrategias que hoy se continúan dando desde Naciones Unidas.

Entre estos, estrategias de acción y seguimiento, que iniciaron menos de un año después de la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015, haciéndolos más "accionables" mediante una resolución de la ONU adoptada por la Asamblea General en 2016 (ONU). La resolución identifica metas específicas para cada objetivo, junto con los indicadores utilizados para medir el progreso hacia cada meta. También, se han adoptado herramientas para facilitar el seguimiento de los ODS, las cuales permiten seguir y visualizar los avances hacia los objetivos.

Por ejemplo, la publicación en línea *SDG Tracker*, lanzada en junio de 2018, presenta los datos disponibles en todos los indicadores¹³. Así mismo, el *ATLAS of Sustainable Development Goals* del Banco Mundial, permite observar los avances y retos de cada ODS en cada uno de los Estados, por ejemplo en relación con el ODS 15 permite ver que Colombia presenta avances al tener el 53% del total de su territorio dentro de áreas protegidas, pero tiene retos en relación con la alta deforestación, que acelera los efectos del cambio climático y pone bajo amenaza la biodiversidad presente en el país.

Así mismo, ha sido pertinente la mirada desde un enfoque transversal, pues los ODS prestan atención a múltiples cuestiones transversales, como la equidad de género, la educación y la cultura que atraviesan todos los demás ODS. Finalmente, la participación de la sociedad civil y otras partes interesadas, ya que a diferencia de los Objetivos del Milenio, que fueron elaborados por un grupo de expertos a puerta cerrada, los ODS son el resultado de un proceso de negociación y también la participación de instituciones

¹² La encuesta puede ser revisada en: <https://myworld2030.org/>.

¹³ Es posible consultar en: <https://hlpf.un.org/tools/sdg-tracker>.

estatales y la sociedad civil (Kanie y Biermann, 2017). Esto sigue siendo así en los procesos de seguimiento, monitoreo e implementación de los mismos.

Esto se puede observar no solo en la manera en que se construye el *SDG Tracker*, sino también en el Informe Anual sobre los ODS que presenta la ONU. Por ejemplo, en el informe de 2022 (ONU, 2022) se manifiesta la importancia del uso de internet (p. 12), especialmente en la era post pandemia, y de la recopilación de datos que se hacen desde más de 50 agencias regionales, organismos nacionales y subnacionales (p. 67) que también se alimentan de todo tipo de fuentes civiles, y que permiten recopilar información de más de 200 países y territorios. Igualmente, este tipo de ejercicios coordinados que involucran amplios espectros de participación como el que ha propuesto el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible¹⁴, el *Global Partnership for Sustainable Development Data*¹⁵ y el *International Institute for Sustainable Development*¹⁶.

Este proceso, además, dejó plasmadas varias características que se pueden observar en la definición e implementación de la Agenda. No por nada, se identifica, desde el preámbulo y en el ODS 17, como un elemento esencial establecer alianzas, vincular todo tipo de sujetos y vincular a la sociedad entera en la definición de las estrategias que permitan alcanzar un desarrollo sostenible en todas las dimensiones y territorios (Pajín y Mayor Zaragoza, 2019). Después de todo el interés de evitar el constante deterioro de los ecosistemas, así como de las condiciones económicas y sociales que aseguren la dignidad y desarrollo integral de todas las comunidades debe ser prioridad de cada individuo, involucrando actores civiles, entidades e instituciones públicas, comunidades epistemológicas y científicas, en el marco de un proceso de corresponsabilidad.

2.4. Contenido de la Agenda 2030

La Agenda 2030 consta de 17 objetivos globales interconectados diseñados para ser un "plan para lograr un futuro mejor y más sostenible para todos" (ONU, 2015). Los ODS fueron establecidos en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y se pretende alcanzarlos para 2030¹⁷. Cada objetivo tiene metas específicas y se utilizan

¹⁴ Sus propósitos y resultados pueden ser consultados en: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>

¹⁵ Disponible en: <https://www.data4sdgs.org/>

¹⁶ Sus resultados están disponibles en: <https://sdg.iisd.org/>

¹⁷ Estos son: (1) fin de la pobreza; (2) hambre cero; (3) salud y bienestar; (4) educación de calidad; (5) igualdad de género; (6) agua limpia y saneamiento; (7) energía asequible y no contaminante; (8) trabajo

indicadores para medir el progreso hacia cada meta, como se puede ver en los informes anuales presentados por Naciones Unidas. La intención de la ONU (2022) es hacer que los datos sean de fácil acceso y entendimiento, que sirvan para observar el avance y también identificar los puntos más críticos o de menor progreso.

Los ODS prestan atención a múltiples cuestiones transversales que, a partir de la misma Agenda (ONU, 2015), se reúnen en lo que han sido denominadas las 5 P: Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Alianzas¹⁸. En similar sentido, como se expuso previamente, la Agenda reconoce tres dimensiones del desarrollo sostenible.

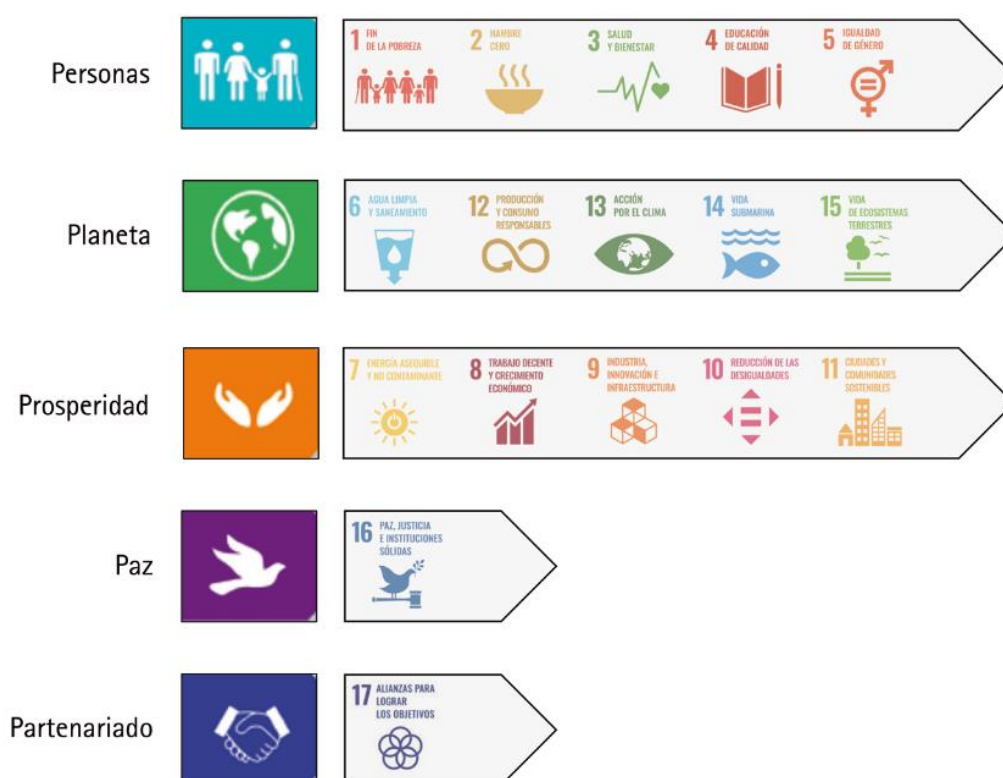


Ilustración 3
 Los ODS por temáticas (Las cinco P's).

decente y crecimiento económico; (9) industria, innovación e infraestructura; (10) reducción de la desigualdades; (11) ciudades y comunidades sostenibles; (12) producción y consumo responsables; (13) acción por el clima; (14) vida submarina; (15) vida de ecosistemas terrestres; (16) paz, justicia e instituciones sólidas; y (17) alianzas para lograr los objetivos.

¹⁸ En inglés son *People, Planet, Prosperity, Peace y Partnerships*. *Personas (People)*: Se enfoca en poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y garantizar que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un entorno saludable. *Planeta (Planet)*: Se concentra en proteger los recursos naturales del planeta y el clima para las generaciones futuras. Busca asegurar el uso sostenible y la gestión equitativa de los recursos naturales. *Prosperidad (Prosperity)*: Trabaja para garantizar que todas las personas disfruten de una vida próspera y plena, y que el progreso económico, social y tecnológico ocurra en armonía con la naturaleza. *Paz (Peace)*: Busca fomentar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del miedo y la violencia. *Alianzas (Partnerships)*: Promueve la implementación de la Agenda 2030 a través de una asociación global sólida.

Fuente: Pérez et al, 2020.

El desarrollo económico, que se refiere al crecimiento económico y a la mejora de las condiciones económicas en un país o región. Esto puede incluir factores como el aumento del PIB, la mejora de la infraestructura, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. La inclusión social, que implica la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad, independientemente de su origen, género, edad, orientación sexual, religión o cualquier otra característica. Esto puede significar políticas y prácticas que promuevan la equidad, la justicia social y la no discriminación.

Y la sostenibilidad ambiental, relacionada con la gestión y conservación de los recursos naturales de manera que se satisfagan las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Esto promueve la protección de la biodiversidad, la mitigación del cambio climático y la promoción de prácticas sostenibles. Adicionalmente, la Agenda otorga especial importancia a la buena gobernanza, relativa a la forma en que se toman y se implementan las decisiones a nivel local, nacional e internacional. La buena gobernanza implica transparencia, responsabilidad, participación, respeto al estado de derecho y eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos (ONU, 2015).

2.5. Implementación de la Agenda 2030 a nivel internacional

En materia de implementación de la Agenda de Desarrollo lo primero que debe anotarse es que esta no tiene efectos jurídicamente vinculantes a nivel internacional (García-Martín, 2022), como se expondrá de manera particular en el segundo capítulo. En ese sentido, la responsabilidad internacional de los Estados no se pone en riesgo por el incumplimiento o no implementación de esta, siendo completamente libre para estos disponer de las medidas nacionales e internas para lograr el cometido y metas dispuestas por la misma. Basta leer la Agenda y observar el lenguaje utilizado para comprender que se trata de un documento de disposiciones, principalmente, de orden moral y político (García-Martín, 2022).

Ahora bien, ello no obsta para desconocer que la Agenda busca potencializar obligaciones ya creadas en el marco de tratados internacionales vinculantes, convenios de derechos humanos o principios generales de derecho internacional (García-Martín, 2022), siendo entonces la Agenda 2030 una oportunidad para potencializar y fomentar el

cumplimiento de esas obligaciones, en todo el sentido de la palabra, de derecho internacional (Rabinovych, 2020). En consecuencia, se establecen medios de seguimiento y mecanismos de control como el examen voluntario que los Estados entregan a través del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible y que consiste en un informe que estos presentan, que recopila información de diferentes actores, con un análisis y revisión de avances¹⁹. Estos ejercicios globales, también sirven de fuente para la creación de mecanismos regionales como el establecido por la CEPAL en el contexto latinoamericano, denominado Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, el cual también incluye un examen voluntario y reuniones periódicas²⁰.

En este sentido, además de los 17 ODS, la Agenda 2030 (ONU, 2015) y la Asamblea General de Naciones Unidas han incluido otros elementos que son fundamentales para la consecución de los mencionados objetivos, ya que se refieren a los tiempos para su implementación, mecanismos de seguimiento e involucramiento de actores. En 2019, mediante Resolución, la ONU determinó la década de 2020 a 2030 como el decenio de acción. Por medio de esta, los líderes mundiales han solicitado un decenio de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible, prometiendo movilizar la financiación, mejorar la implementación a nivel nacional y reforzar las instituciones para lograr los ODS en la fecha prevista, el año 2030, sin dejar a nadie atrás (ONU, 2019).

Tanto el preámbulo de la Agenda (ONU, 2015), como sus considerandos finales, relacionados con el ODS 17, piden la movilización de todos los sectores de la sociedad. En ese sentido, se hace un llamamiento para que todos los sectores de la sociedad se movilicen en favor de una década de acción en tres niveles: acción a nivel mundial para garantizar un mayor liderazgo, más recursos y soluciones más inteligentes con respecto a los ODS; acción a nivel local que incluya las transiciones necesarias en las políticas, los presupuestos, las instituciones y los marcos reguladores de los gobiernos, las ciudades y las autoridades locales; y acción por parte de las personas, incluidos la juventud, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado, los sindicatos, los círculos académicos y otras partes interesadas, para generar un movimiento imparable que impulse las transformaciones necesarias.

¹⁹ Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>

²⁰ Se puede consultar en: <https://foroalc2030.cepal.org/2022/es>

También, resulta importante el Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se constituye por los informes anuales que ofrecen una descripción general de los esfuerzos mundiales de implementación hasta la fecha, haciendo hincapié en los ámbitos de progreso y aquellos en los que es necesario tomar más medidas (ONU, 2022). Así mismo, la financiación para el desarrollo sostenible y sus fuentes resulta prioritaria como medio para comprometer y garantizar el cumplimiento de los objetivos. Para alcanzar los ODS se ha estimado que las necesidades anuales de inversión en todos los sectores serían entre cinco y siete billones de dólares (UNCTAD, 2014, p. 148). De acuerdo con la Agenda de Acción de Addis Abeba (ONU, 2015), la financiación está disponible, pero la mayoría de esos recursos no se están canalizando hacia el desarrollo sostenible.

Igualmente, para garantizar la implementación de la Agenda, se requiere la formulación y transformación de los ODS a nivel subnacional. La Agenda 2030 reconoce que los ODS como resultado de un proceso de formulación global deben estar en capacidad de transformarse, conceptualmente, para poder ser implementados debidamente en los territorios locales, atendiendo a las diferencias de los espacios, las comunidades, sus intereses y prioridades. Estos contenidos, en especial este último, se transversalizan a través del concepto de gobernanza. Esta, como forma de creación, desarrollo e implementación de políticas que reúne a todas las partes interesadas y cuyo concepto ya fue descrito en el primer capítulo, es esencial para permitir la concertación de los ODS en los contextos nacionales y subnacionales, así como para promover las alianzas que se enmarcan como propósito esencial del ODS 17. La Agenda, Naciones Unidas y los Estados que apoyaron la resolución que la hace una realidad, reconocen la necesidad de hacer parte a todos los miembros de la sociedad en la consecución de un verdadero desarrollo sostenible.

Esto coincide con las visiones que se han dado desde la investigación. Por ejemplo, de acuerdo con Gupta y Nilsson (2017, pp. 275-292) hay unos principios claves para lograr la implementación de los ODS que coinciden con las herramientas descritas que han sido creadas por el sistema de Naciones Unidas. Un ejercicio de gobernanza multinivel, que implica que los Estados no monopolizan la acción, sino que es el resultado de interacción con actores sub nacionales, supranacionales e internacionales, como lo describe el ODS 17. Entender que las soluciones deben enmarcarse en las necesidades del nivel territorial. Hay soluciones locales que no tienen la vocación de solucionar

asuntos globales y soluciones globales que pueden ser gaseosas para problemas locales. Sin perjuicio de que existen situaciones de carácter local que afectan a nivel global y viceversa, como lo describen los numerales 77 y 79 de la Agenda.

En este sentido, las acciones deben estar coordinadas a nivel horizontal y vertical, desde las acciones locales donde se ponen en práctica la mayoría de decisiones hasta el nivel nacional, o regional, en el que se coordinan esfuerzos y se monitorean los resultados agregados. Igual debe pasar con la política pública, los instrumentos legales y las instituciones, es necesario adaptar un marco institucional que responda a las necesidades y permita adoptar mecanismos que rompan las barreras que eviten el alcance de los ODS, en especial las presupuestales y financieras a las que se refiere la Agenda de Adis Abbeba (2015). Así mismo, estos deben dotar de coherencia horizontal y vertical a todo el proceso de implementación; y crear espacios de intervención de terceros, de agencias, de actores, de sujetos que estén dotados de legitimidad frente a los asuntos que cada ODS trata.

Dicho factor de legitimidad puede ser controversial, pues cuando se trata de medir la sostenibilidad surgen preguntas como qué se mide, por qué y quién lo mide. La forma en que se realizan las mediciones relacionadas con sostenibilidad genera una discusión en sí misma sobre las normas, valores y estructuras que intervienen en las ideas que guían el proceso de medición. Para Pintér, Kok y Almassy (2017, p. 100), el proceso de medición del desarrollo es un elemento clave de la gobernanza a través de objetivos, pues ayuda a articular y entender un sistema complejo, sin perjuicio de las variables de tiempo y los diferentes niveles que pueden intervenir en materia de calcular avances en desarrollo sostenible.

Ahora bien, la promesa de los ODS, y en particular de la Agenda 2030, desde una perspectiva política, es que sea posible a través de estos construir una plataforma que reúna diversidad de formas para ser medida y sus avances reportados, de manera que se constituyan en una voz común que tenga mayor credibilidad y control sobre sus avances. En la medida en que se cumpla con el propósito de la Agenda de vincular en tales mediciones a actores públicos y civiles, nacionales y subnacionales, así como diferentes tipos de datos, la legitimidad de los avances será mayor y los retrocesos o estancamientos también serán un reflejo más claro y contundente de la realidad de las poblaciones y territorios. Adicionalmente, el involucramiento de diversidad de actores permite racionalizar y observar mejor este proceso.

El objetivo central no es simplemente ajustar unas mediciones en términos de progreso, sino hacer más transparente y abierto el debate sobre qué es progreso, a qué intereses sirve dicho progreso y qué resultados tiene. Por ejemplo, en el caso colombiano, el DANE, ha creado informes de observación particular para los territorios. Entre estos, la “Guía sobre la disponibilidad de información territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (2022), que recopila resultados a nivel municipal, departamental y regional, atendiendo a un criterio claro: hay indicadores que no tienen aplicación en muchos territorios (p. 8) y otros que se miden y armonizan de acuerdo a los planes y necesidades de cada territorio (p. 12).

En consecuencia, los indicadores en materia de ODS pueden ser grandes potencializadores para crear puentes entre normas y la implementación de la política pública, involucrando intereses y aspiraciones de diferentes actores. Estos sistemas, además, deben tener una mirada nacional y subnacional. Mientras unidades u organizaciones centrales pueden jugar un rol, incluso a nivel global, de recolección y manejo de datos, a nivel territorial hay una diversidad de actores quienes tienen sus propios sistemas de medición que sirven o pueden servir para los ODS. Esto abre posibilidades de convergencia y diferencias a la hora de mostrar avances entre los países, se pueden dar diferentes conclusiones sobre asuntos similares, o promover y conocer diferentes caminos de implementación, de manera que se desarrollen oportunidades con base en intereses comunes y necesidades comunes que conlleven el trabajo colaborativo (Pintér et al., 2017, pp. 113-119).

Sin embargo, para autores como Fiorentino (2019) esa medición cuantitativa resulta insuficiente, especialmente porque los criterios de la misma están hechos desde una visión de los países del Norte y pretenden establecer formas de medición con base en una visión de desarrollo occidentalizada o eurocéntrica. Por ello, el establecimiento de índices de medición regionales o nacionales, como se ha hecho en el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible por parte de CEPAL o por el DANE en el contexto colombiano, resulta fundamental para poder introducir variables cualitativas de cumplimiento, así como para reconocer las particularidades y visiones que frente al desarrollo se tienen en cada territorio, población y contexto. Lo anterior, además, cobra especial importancia a la hora de medir las obligaciones más abstractas, difíciles de cuantificar y dispersas de la Agenda, tales como la equidad y la justicia (García-Marín, 2022).

Esto último se liga con la idea de la ética del desarrollo (Gudynas, 2003; 2011) que tiene varias implicaciones y puntos clave en contextos como el Latinoamericano, pues se basa en una ética de defensa de la vida tanto humana como no humana, superando el dualismo entre humanos y la naturaleza. Se trata de superar la separación creada que ha hecho creer que la persona se puede diferenciar de su entorno, ignorando que en muchos contextos subnacionales, regionales y locales del sur global la visión de la naturaleza es la que demarca la visión de la sociedad y de la economía (Gudynas, 2003, p. 241) (Gudynas, 2011, p. 72), estableciendo una prioridad clara en favor de la primera.

Así mismo, muchas de estas comunidades no creen en la relación de desarrollo y crecimiento, pues en similar sentido que Amartya Sen (2000) consideran que el desarrollo implica el fortalecimiento de las capacidades y el crecimiento es solo una variable relacionada con el tamaño. En consecuencia, entienden que puede haber desarrollo sin crecimiento, algo que las mediciones cuantitativas del norte global no permiten reconocer, especialmente de la mano de autores como Jeffrey Sachs (2015) que ligan el fundamento del desarrollo sostenible al crecimiento económico.

Ahora bien, la Agenda 2030 no se opone a esta perspectiva. Todo lo contrario, lo que hace es potencializar esta posibilidad y permite diferenciar la consecución del desarrollo sostenible y los ODS de manera diferenciada, particular y contextualizada, respondiendo a muchas críticas relacionadas con el concepto de desarrollo y a las necesidades éticas que permiten la debida implementación del mismo. Esto lo logra la Agenda a través de la promoción de la gobernanza como medio esencial para el aterrizaje de los ODS en los contextos nacionales y subnacionales.

Al ligar a este medio de convergencia de intereses entre la sociedad, los Estados y demás actores, al desarrollo sostenible, permite promover una forma política deliberativa, basada en la discusión y exposición pública de intereses, que implique una alta participación ciudadana y supere los procesos representativos liberales que están sumidos en una profunda crisis, como se explicará en este capítulo (Peñaranda, 2004) (Velásquez, 2009) (Martino, 2018). Adicionalmente, hace de los ciudadanos actores y protagonistas de la política, poniendo en sus manos la capacidad (incluso el deber) de participar activamente en la gestación y la implementación de los cambios necesarios para garantizar la sostenibilidad. Entendiendo que la ciudadanía debe ir más allá de los actos electorales y las libertades y garantías personales, y debe implicar una relación activa con la naturaleza y el entorno (Gudynas, 2003, p. 233) (Gudynas, 2011, p. 72).

Así mismo, la Agenda promueve la participación de privados no solo desde la perspectiva de sociedad civil sino como privados interesados en el progreso económico, social y ambiental de las sociedades de las que hacen parte. Como lo muestran Voituriez, Morita y otros (2017, p. 264), hoy en día los incentivos para que el sector privado invierta en la protección y provisión de bienes públicos son limitados, el Banco Mundial estima que en la última década entre el 80% y 85% de las inversiones en infraestructura en países en desarrollo ha sido financiada por el sector público.

Las alianzas público privadas, promovidas por la Agenda de Desarrollo y la de Addis Abeba, pueden ser una solución a esta situación, pues permiten disminuir riesgos y crear un escenario en el que todas las partes ganan. El sector público puede promover inversiones necesarias sin preocuparse por el financiamiento, mientras que el sector privado puede expandir sus negocios y generar recursos a través de la construcción y operación de la infraestructura pública. Sin embargo, también es necesario incentivar instrumentos de financiación nuevos y apropiados, que sean innovadores y permitan llegar a nuevos mercados.

Ello trae consigo la promoción y fortalecimiento de relaciones horizontales (Pérez et al, 2020, p. 202), reconociendo el vínculo inescindible entre sujetos involucrados en un mismo espacio (Kooiman, 2005, p. 59-60) y que buscan conseguir un resultado social, importante y estratégico para todos, rompiendo la idea de sectores o sujetos separados entre públicos y privados. Así mismo, permite cumplir la idea de la Agenda 2030 de asignar obligaciones puntuales a sujetos privados, como sujetos nacionales y transnacionales, que están íntimamente ligados con los procesos de desarrollo económico, social y ambiental del mundo entero.

Así se cumple la aspiración de movilizar a los gobiernos y a toda la sociedad mediante estrategias que les permitan integrarse, pues como dice Cortés-Puch (2016, p. 39) no existe hoy un director de orquesta que dirija la obra musical que implica el desarrollo sostenible, pero la Agenda 2030 es, sin duda, la mejor partitura, pues de alguna manera invita y promueve la acción de todos los sujetos, privados o públicos, con un propósito común.

Para Underdal y Kim (2017, p. 248) mientras que una orquesta se comporta como un solo sistema, la comunidad global es manejada por un sistema fragmentado. Lo positivo, es que la gobernanza permite construir y hacer contribuciones al desarrollo

sostenible sin tener que lograr una perfecta sincronía musical. La gran cantidad de acuerdos multilaterales responden a múltiples procesos de gobernanza y a las transformaciones que sus miembros y actores relevantes han promovido con el paso del tiempo. Sin perjuicio de lo anterior, los ODS parecen ser hoy un concepto guía en diferentes procesos multilaterales y son perseguidos como un objetivo común en la comunidad internacional.

Esto se ve en qué hay un acuerdo sobre los objetivos, los objetivos crean una guía clara con metas sobre el camino que deben seguir los agentes públicos y privados involucrados en la implementación y hay un llamado a todos los agentes a trabajar en conjunto para alcanzar los objetivos propuestos. Lo anterior, sin perjuicio que hay asuntos en los que la Agenda no es clara y ello puede ser por la falta de acuerdos frente a esos puntos. Por ejemplo, no reconcilia el derecho a desarrollarse con los derechos de la naturaleza, simplemente usa una expresión amplia y sin claridad sobre armonizarse con la naturaleza. Esa falla bien podría ser una decisión estratégica para lograr el acuerdo sobre los ODS.

3. Implementación de los ODS en Colombia

3.1. Antecedentes iniciales

Colombia no ha sido ajena a los efectos de instrumentos de orden internacional, particularmente en materia de derecho internacional ambiental y desarrollo sostenible. En el año 2000 acompañó como Estado la Declaración del Milenio (ONU, 2000) que acogió ocho objetivos globales que enmarcaban los propósitos principales del sistema internacional. De este proceso quedaron resultados positivos, como muestra PNUD (2015), entre los que están la disminución de la pobreza extrema, la disminución de las muertes por síndrome de inmunodeficiencia adquirida y la mortandad infantil, así como mejoras en términos de protección del ambiente, especialmente en el aumento de áreas protegidas. Sin embargo, también hay lunares, especialmente en diferencias regionales, así como entre lo rural y lo urbano, en acceso a agua potable y en la grave situación generada por la violencia, especialmente para la población desplazada (PNUD, 2015)

Ahora bien, como lo muestra Ospina (2022, p. 53), los ODS no solo tienen implicaciones en materia económica, pues a partir de 2018 toda inversión de bienes públicos del Estado colombiano se justifica en uno de estos, sino también en materia normativa, ya que el derecho también busca adaptarse a estos postulados de gobernanza

internacional. Claramente, este no ha sido un proceso de implementación pacífico, pues existen circunstancias propias del contexto colombiano, asociadas al conflicto, la desigualdad y la debilidad institucional, que dificultan la aplicación de estas normas, generan contradicción o suscitan nuevos conflictos con los sujetos de derecho interno sobre los que estas normas generan nuevas obligaciones (personas) o competencias (públicos).

Esta dificultad también se observa por el tipo de instrumentos que se utilizan en derecho interno para iniciar tales procesos de implementación, como ha sucedido con los documentos CONPES²¹. Estos deben servir como documentos orientadores, que mejoren o perfeccionen la función o política pública en una materia. Por ello mismo pueden adquirir efectos jurídicos, sin perjuicio de los problemas de legitimidad y representación que adolecen al ser elaborados por una instancia que no tiene competencia para crear normas en estricto sentido.

Sin embargo, se trata de un documento que se adopta en el ordenamiento interno con el fin de que proyecte una determinada fuerza jurídica. Esta última se desprende justamente de su fuerza política, que le permite crear la idea generalizada al interior de la administración de que se trata de un documento indispensable para la consecución de un objetivo social y económico (Ospina, 2022, pp. 210-211). Esa fuerza moral o política inicial le permite ir alcanzando, posteriormente, espacios dentro de las regulaciones, leyes o normas en general, al ser incluidos los postulados de dichos documentos en modificaciones o creaciones de normas futuras, incluso los convierte en fuente auxiliar en los eventos de vacío, laguna jurídica o conflictos no previstos (Cáceres, 2019, p. 472).

En Colombia, el CONPES 3918 de 2018 ha sido la guía principal de implementación de la Agenda 2030, de este documento, se han desprendido multitud de efectos jurídicos, económicos y políticos que han permitido hoy el avance de los ODS en el contexto

²¹ Documentos que aprueba el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), una entidad consultiva del Gobierno Nacional enfocada en el desarrollo económico y social del país. Su trabajo se concreta a través de los documentos CONPES, que establecen políticas públicas y se clasifican como instrumentos de *soft law* de derecho interno porque no tienen fuerza vinculante. Esto se debe a que el CONPES es un organismo colectivo, supra ministerial y sin personalidad jurídica, por lo que sus decisiones no pueden crear ni ser objeto de obligaciones legales. Por lo tanto, los documentos CONPES no se consideran actos administrativos, ya que no alteran el marco legal. El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958 para dirigir la política económica del Estado. Luego, con el Decreto 2132 de 1992 se creó el CONPES para la Política Social y con la Ley 152 de 1994 se le dio autoridad en materia de planificación. Finalmente, la Ley 1753 de 2015 unificó el CONPES de Política Social para que sirviera como organismo consultivo del Gobierno Nacional en cuestiones de desarrollo económico y social.

nacional. Este CONPES es justamente el resultado del trabajo que se le encargó en el Decreto 280 de 2015 a la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus ODS. Si bien los CONPES, como se ha dicho, carecen de jerarquía normativa, sí tienen la capacidad de influenciar las decisiones de autoridades políticos-administrativas, como el Presidente de la República, de Ministerios o Departamentos Administrativos, con el fin de que estos expidan decretos o reglamentaciones que den fuerza jurídica a las recomendaciones hechas por el CONPES.

Estos documentos producen en derecho interno un efecto similar al del *soft law* en derecho internacional, por eso se les denomina como *soft law* administrativo, pues generan efectos en el ordenamiento jurídico que permite su creación (Jurado, 2018, p. 291), con el elemento adicional de que incluyen actores privados, territoriales e, incluso, internacionales en el procedimiento de creación e implementación del documento (Ospina, 2022, pp. 236-237).

Ahora bien, Colombia le dio fuerza de ley a los objetivos de desarrollo al incluirlos como parte integral de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En el artículo 2²² de esta norma se hace parte integral de la ley a las bases conceptuales, de información y participación que sirven de sustento a las metas e inversiones que se priorizan para el horizonte de los cuatro años que cubre el Plan de Desarrollo. Dichas bases conceptuales muestran cada uno de los objetivos del Plan Nacional del cuatrienio 2018-2022 ligados a un ODS. Bajo ese entendido, cada una de las inversiones y objetivos de desarrollo del Estado colombiano se conectan a los objetivos planteados desde el escenario global e internacional por la Agenda 2030, creando así una relación inescindible entre los propósitos de desarrollo de Colombia y los de la comunidad global.

Esta relación se ha repetido este año para el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, cuya aprobación se dio en el Congreso de la República de Colombia el 5 de mayo de 2023 y fue sancionada por el Presidente de la República el 19 de mayo de 2023 a través de la Ley 2294. En dicho plan se repite la fórmula de inclusión de las bases conceptuales del

²² ARTÍCULO 2o. PARTE INTEGRAL DE ESTA LEY. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo.

plan como parte integral del mismo²³ y en esas bases se ligan todos los indicadores de desarrollo del Estado colombiano con los ODS. Con esto, Colombia reafirma su intención de cumplimiento de la Agenda 2030 y guía todos sus esfuerzos, recursos y aparato institucional en el cumplimiento de los objetivos y metas trazados por los ODS. Así mismo, la inclusión de los ODS en los planes de desarrollo nacional implica su introducción en los planes de desarrollo territorial, bien sean departamentales o municipales. Estos son, sin duda, una herramienta esencial para el cumplimiento de los ODS y la adecuación de la realidad institucional en el nivel nacional, regional y local en perspectiva de la implementación de la Agenda 2030 (Hernández Cano, 2021, p. 49).

Ahora bien, la inclusión de los ODS en el marco legal y de desarrollo de Colombia no sería posible si estos no fueran coincidentes con los fines de la Constitución Política. Normalmente, el proceso de inclusión de disposiciones creadas en el marco de la sociedad internacional tiene dos caminos en Colombia. Los tratados, convenciones o protocolos deben surtir un proceso de ratificación que inicia con la firma del Jefe de Estado, pasa por la aprobación mayoritaria de los miembros del Congreso de la República y culmina con la revisión automática de la Corte Constitucional.

Por otra parte, las declaraciones, recomendaciones o resoluciones de organizaciones internacionales, así como cualquier otra expresión de *soft law* internacional puede ser incluido como parte integral de una Ley de la República. Así fue por ejemplo con la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano (1972), cuyos principios se incluyen en el Código de Recursos Naturales de Colombia en 1974, y con los principios de la Declaración de Río sobre medio Ambiente y Desarrollo (1992) que fueron incluidos en la Ley 99 de 1993. Como en toda ley al interior del ordenamiento jurídico colombiano, eso solo es posible si dichas manifestaciones de derecho internacional, llámese *soft law* o *hard law*, guardan coherencia con la Constitución Política. A continuación, se revisará dicha coherencia, mostrando en especial la relación de los ODS que interesan a la presente investigación con los fines, derechos, disposiciones e interpretaciones de la Constitución Política de 1991.

²³ ARTÍCULO 2°. PARTE INTEGRAL DE ESTA LEY. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, junto con sus anexos, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con fundamento en los insumos entregados por los colombianos en los Diálogos Regionales Vinculantes, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente ley como un anexo.

3.2. Propósitos compartidos de la Agenda 2030 y la Constitución Política de 1991

Como se explicó en la introducción, para este acápite se aplicará la convergencia de designios constitucionales y universales desarrollada por Quesada (2019). En esta publicación, Quesada (2019) muestra la relación entre el preámbulo de la Constitución española y los postulados de la Agenda 2030, reconociendo que no son idénticos y contienen elementos diferentes, pero que guardan similitudes en la búsqueda de un orden social justo, la promoción de los derechos humanos, la cooperación entre pueblos y el establecimiento de la libertad, la justicia y la seguridad en todos los ámbitos de la sociedad.

Así mismo, reconoce en los procesos de descentralización, caracterizados en el caso español en las Comunidades Autónomas, una oportunidad esencial para la implementación de los ODS. A juicio de la autora, las dinámicas territoriales no pueden dejarse como un rol secundario, sino que son esenciales para dinamizar y generar acciones más efectivas en la implementación de la Agenda. Finalmente, concluye que los ODS lo que buscan es globalizar los postulados de la democracia social, profundizando la participación ciudadana y los derechos sociales, en particular con la pretensión de superar el abismo que hoy existe en muchos Estados entre sus propias disposiciones constitucionales y la realidad de sus pueblos.

En el caso colombiano, el Preámbulo de la Constitución Política de 1991 indica que el objetivo principal de la Carta es asegurar a los integrantes de la sociedad colombiana “la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz” (Colombia, 1991), así como una democracia con participación que “garantice un orden político, económico y social justo”. En su propósito de garantizar vida, convivencia y paz, así como un orden económico y socialmente justo se coincide con los ideales planteados por los ODS 1 (Fin de la pobreza), 2 (Hambre cero), 3 (Salud y bienestar) y 16 (Paz).

Al pretender trabajo, igualdad y conocimiento se enmarca, nuevamente, dentro de postulados de justicia social y económica y en los ODS 4 (Educación de calidad), 5 (Igualdad de género), 8 (Trabajo decente), 9 (Industria innovación e infraestructura) y 10 (Reducción de las desigualdades). Al hablar de justicia, social y económica, y de convivencia y paz, no se puede ignorar cómo estos conceptos se enmarcan en la justicia ambiental y planetaria que pretenden los ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), 7 (Energía

asequible y no contaminante), 12 (producción y consumos responsables), 13 (Acción por el clima), 14 (Vida submarina) y 15 (Vida de ecosistemas terrestres). Finalmente, el preámbulo hace una importante referencia a la necesidad de impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, que podría entenderse como una alianza para lograr objetivos comunes, tal como lo propone el ODS 17.

Visto lo anterior, solo desde el preámbulo constitucional se empiezan a demarcar unas coincidencias en términos aspiracionales entre la Constitución Política de Colombia y los objetivos de la Agenda 2030. Sin embargo, esa es una revisión que puede, y debe ampliarse a los diferentes ODS. Así, como se indicó en la introducción, se hará una revisión precisa en relación con los ODS del planeta, que son relevantes y pertinentes para la presente investigación:

3.2.1. Agua potable

El ODS 6 está dirigido a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Entre sus metas e indicadores pertinentes se puede destacar:

Meta	Indicador
(6.1) Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible.	Proporción de la población que dispone del recurso.
(6.3) Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos.	Tratamiento efectivo de aguas residuales.
(6.4) Aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores.	Nivel de estrés por escasez de agua.
(6.6) Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.	Aumento en la extensión de los ecosistemas protegidos relacionados con el agua.
(6.b) Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua.	Participación de las comunidades locales en la ordenación del agua.

Tabla 2.

Relación entre metas e indicadores del ODS 6

Elaboración propia (2023).

De acuerdo con la Agenda, para su acción y financiación se promoverá la obtención de préstamos, promoviendo la participación de las comunidades locales en las decisiones que tienen incidencia o afectación sobre estas, especialmente en las destinadas a mejorar la gestión del agua potable y el saneamiento.

Disposiciones constitucionales relevantes: Los artículos 356 y 366 de la Constitución Política fijan la destinación de recursos y principales competencias en materia de agua potable y saneamiento básico.

Jurisprudencia constitucional: La Corte Constitucional, en la sentencia T-740 de 2011, indica que el agua es vista como un derecho básico y, de acuerdo con las directrices del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se interpreta como el derecho inalienable de cada individuo a disponer de agua en cantidad suficiente, que sea de calidad, segura, de fácil acceso y asequible para su uso personal y doméstico. El agua se presenta como una necesidad esencial, dada su importancia vital para la existencia humana. En la normativa jurídica colombiana, el agua tiene una doble significación, ya que se constituye tanto como un derecho fundamental como un servicio público (Hernández Cano, 2021).

En este sentido, se establece que todas las personas deben tener acceso al servicio de agua potable en condiciones adecuadas de cantidad y calidad, y que el Estado tiene la responsabilidad de organizar, dirigir, regular y asegurar su suministro de acuerdo con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Ahora bien, la Corte Constitucional ha indicado que estos servicios se relacionan de forma directa con la salubridad pública, cuyas adecuadas condiciones se orientan de manera directa hacia la salvaguardia de la vida y la salud, no solo de los seres humanos, sino también hacia la formación y conservación de un ambiente apropiado para el despliegue de la vida en términos de calidad y dignidad. En este sentido, el artículo 366 de la Constitución Política considera el saneamiento ambiental como una herramienta clave para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, lo que constituye un objetivo social del Estado (Sentencia C-225 de 2017, Corte Constitucional).

3.2.2. Crecimiento económico inclusivo y sostenible

En el caso del ODS 8, sobre promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos. Entre sus metas e indicadores pertinentes se puede destacar:

Meta	Indicador
(8.1) Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales.	Tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita.

(8.3) Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes y el emprendimiento.	Proporción de empleo informal con respecto al empleo total.
(8.4) Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente.	Huella material en términos absolutos, huella material per cápita y huella material por PIB.
(8.5) De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.	Proporción directa del turismo en el PIB como proporción del PIB total y en la tasa de crecimiento.
(8.a) Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo.	Ayuda para los compromisos y desembolsos comerciales.

Tabla 3.

Relación entre metas e indicadores del ODS 8.

Elaboración propia (2023).

Para su acción y financiamiento se trabajará con agentes y actores del sector privado, así como con la banca y el sector financiero, para garantizar acceso al crédito, especialmente para pequeñas empresas, también se buscará generar espacios y formas de capacitación para desarrollar aptitudes, en particular en los jóvenes y los emprendedores.

Disposiciones constitucionales relevantes: la Constitución regula en diversos artículos la promoción del trabajo digno (artículos 25, 26 y 53). Igualmente, busca incentivar el desarrollo y el crecimiento económico inclusivo a partir del artículo 334, que establece la potestad del estado de dirigir la economía, teniendo en vista la finalidad de dirigir la economía, teniendo como finalidad “el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes”.

Jurisprudencia constitucional: la Corte Constitucional se ha referido al trabajo decente y crecimiento inclusivo en diversas oportunidades. Desde 1999 se ha consolidado una línea jurisprudencial que abarca decisiones como la C-489 de 2019 y la SU-601A de 1999 en las que ha conocido casos relacionados con el uso del espacio público por vendedores informales y en las que ha reiterado las condiciones de dignidad, calidad e ingresos que deben tener todos los oficios, sin perjuicio de su formalidad o informalidad. Así mismo, en casos como el de los trabajadores y trabajadoras domésticas ha reconocido que Colombia es firmante del “Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (número 189)”, ratificado por la Ley 1595 de 2012. Así mismo, en las sentencias C-324 de 2020 y C-393 de 2020 la Corte Constitucional

estudia el escenario del trabajo rural, destacando su marginalidad histórica, su vulnerabilidad, los bajos ingresos, el desplazamiento y la violencia, como elementos que limitan calidad e inclusión para quienes lo realizan.

3.2.3. Consumo y producción sostenibles en clave de cambio climático

El ODS 12 pretende garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, y el 13 adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Entre las metas e indicadores pertinentes del ODS 12 se puede destacar:

Meta	Indicador
(12.2) De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.	Huella material en términos absolutos y consumo material interior.
(12.3) Reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro.	Índice de pérdidas y desperdicio de alimentos.
(12.4) Lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, reducir significativamente su liberación al agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente.	Ser parte y cumplir con los acuerdos ambientales internacionales sobre desechos y productos químicos. Así como disminuir el la producción de los mismos.
(12.7) Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.	Aplicación de políticas y planes de acción sostenibles en materia de adquisiciones públicas.
(12.8) Asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.	Grado en que la estos temas se incluyen en políticas nacionales de educación, evaluación y formación.

Tabla 4.
Relación entre metas e indicadores del ODS 12.

Elaboración propia (2023).

Y aquellas pertinentes del ODS 13 son:

Meta	Indicador
(13.1) Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales.	Proporción de gobiernos locales que adoptan y aplican estrategias locales.
(13.b) Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados.	Estrategias a largo plazo y planes, estrategias nacionales de adaptación y estrategias indicadas en comunicaciones sobre la adaptación.

Tabla 5
Relación entre metas e indicadores del ODS 13.

Elaboración propia (2023)

Para ello, los planes de acción y financiamiento del 12 se refieren a promover la sostenibilidad, estudiando y elaborando informes de los efectos ambientales, sociales y de gobernanza de las decisiones, garantizando transparencia y rendición de cuentas. Y en cuanto al 13 se propone reconocer la financiación e inversiones de todas las fuentes, promoviendo propósitos de emisiones de carbono y adaptación al cambio climático.

Disposiciones constitucionales relevantes: la Constitución Política, como tal, no hace referencia al cambio climático. Sin embargo, en los artículos 79 y 80 establece la necesidad de contar con un ambiente sano y un desarrollo sostenible.

Jurisprudencia constitucional: sobre este punto, el Tribunal Constitucional colombiano, en sentencia C-048 de 2018 que avaló el Acuerdo de París, y reiterando la sentencia C-035 de 2016, recordó que la protección del ambiente exige por parte del Estado la creación de una institucionalidad que sea pertinente y propicia para alcanzar el propósito de proteger, preservar y conservar lo que se considera una riqueza nacional.

3.2.4. Conservación y uso sostenible de los mares

Sobre el ODS 14, dirigido a conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos²⁴. Entre las metas e indicadores pertinentes del ODS 14 se puede destacar:

Meta	Indicador
(14.1) De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra.	Índice de eutrofización costera y densidad de detritos plásticos.
(14.5) Conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional.	Cobertura de las zonas protegidas en relación con las zonas marinas.

²⁴ Si bien el ecosistema estudiado en la presente investigación no es marino, o tiene relación directa con los recursos que habitan en los océanos, es importante abordar el presente ODS por dos motivos. Primero, porque en sus metas e indicadores reúne variables ambientales y de sostenibilidad que son de alta importancia para cualquier ecosistema. Segundo, porque la alta montaña y los mares guardan una relación indirecta. La FAO (<https://www.fao.org/3/W1309S/w1309s05.htm>), por ejemplo, ha mostrado como el clima y la vida de las especies se entrelaza y depende de variables que pueden parecer lejanas pero son inescindibles. Así mismo, los desechos, químicos y contaminantes que se depositan en ríos en tierra continental terminan en los mares y océanos.

(14.c) Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional.	Número de países firmantes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos.
--	---

Tabla 6.

Relación entre metas e indicadores del ODS 14.

Elaboración propia (2023).

Su plan de acción y financiación incluye compromisos para proteger, conservar, mantener y restablecer los ecosistemas marinos, la diversidad biológica, de los océanos, previendo los posibles daños y restringiendo las actividades que puedan causarles.

Disposiciones constitucionales relevantes: es importante destacar que los artículos 101 y 337 de la Constitución Política definen competencias y soberanía del estado colombiano sobre los territorios marítimos, y le permiten establecer reglas para su desarrollo social y económico.

Jurisprudencia constitucional: sobre este punto es importante recordar que en la sentencia C-534 de 2002 la Corte Constitucional declaró ajustada a la carta la ley aprobatoria un protocolo de la Asociación de Estados del Caribe, en el cual se hace especial énfasis en la necesidad de proteger los recursos ambientales del mar caribe, obligación que el Tribunal considera constitucional.

3.2.5. Detener la degradación de la tierra

Y, finalmente, el ODS 15, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad. Entre las metas e indicadores pertinentes del ODS 15 se puede destacar:

Meta	Indicador
(15.1) De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas.	Superficie forestal como proporción de la superficie total y la proporción de lugares que forman parte de zonas protegidas.
(15.2) Promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial.	Progresos en la gestión forestal sostenible.

(15.4) De aquí a 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible.	Índice de cobertura verde de las montañas y de las zonas protegidas de importancia biológica para las montañas.
(15.5) Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y proteger especies amenazadas.	Índice de la Lista Roja.
(15.8) Adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir significativamente sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias.	Aprobación de legislación pertinente y destinación de recursos para la prevención y control de especie exóticas.
(15.a) Movilizar y aumentar significativamente los recursos financieros para conservar la biodiversidad y sus ecosistemas.	Asistencia oficial, ingresos generados y financiación para la conservación y biodiversidad.

Tabla 7.
Relación entre metas e indicadores del ODS 15.

Elaboración propia (2023)

Su plan de acción y financiación pretende generar políticas, recursos y tecnología para proteger, gestionar y restaurar estos ecosistemas, creando condiciones propicias que les permitan ser resilientes frente a fenómenos como la contaminación, el cambio climático, la desertificación y la degradación.

Disposiciones constitucionales relevantes: nuevamente se relaciona con los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, destacando que en sentencia C-048 de 2018, previamente nombrada, la Corte Constitucional explicó que dicha visión de sostenibilidad busca generar un equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales, poniendo la vista en las generaciones futuras, los retos que estas enfrentarán y los recursos que requerirán.

Jurisprudencia constitucional: Se reitera la sentencia C-035 de 2016, que recordó que se requieren políticas, recursos y una institucionalidad que garantice la protección, conservación y gestión adecuada del ambiente y los recursos naturales.

Es posible observar, a partir del comparativo previamente presentado, que existe una relación entre la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional con los ODS. Sin embargo, es importante anotar dos situaciones. En primer lugar, los 17 ODS como tal son tan abstractos como los Objetivos del Milenio, su diferencia y particularidad nace con las metas fijadas por estos, que al concretarse sí pueden ir creando diferencias entre las pretensiones nacionales y las internacionales.

Dichas diferencias podrían observarse en aspectos culturales o sociales que se han acentuado en la formación de los nacionales colombianos, así como en los procesos de desarrollo que han ido encaminando las diferentes comunidades que habitan el territorio. Por ejemplo, las metas del ODS número 6 que buscan precisar las formas adecuadas de acceder al agua (incluyendo la idea de un precio), así como algunas de las de los ODS 8, 9 y 11 que podrían limitar el desarrollo industrial y económico de países “en desarrollo” o “no desarrollados” al proponer para estos los mismos limitantes que se proponen para países “desarrollados”.

Segundo, la Constitución de 1991 plantea infinidad de fines y propósitos adicionales, además de los destacados previamente. Ello implica que el Estado se compromete a hacer prevalecer hasta el año 2030 esos intereses ya fijados por la agenda internacional, y no necesariamente otros existentes en el texto constitucional. En consecuencia, se puede llegar a generar una prevalencia de los intereses internacionales sobre los nacionales. Así mismo, es posible que dichos intereses confluyan en la medida en que los ODS identifican elementos esenciales para el desarrollo humano, así como para la transformación de las lógicas planetarias que aseguren el futuro.

Visto lo anterior es claro que la Agenda 2030 y la Constitución Política, como carta que guía las aspiraciones políticas y sociales del Estado colombiano, encuentran coincidencias importantes que hacen posible el desarrollo de las metas propuestas por la gobernanza global dentro de la institucionalidad y los espacios propios de la ciudadanía y de la sociedad civil de Colombia.

3.3. Normas y autoridades relevantes para la implementación de los ODS en Colombia

Como se ha visto, uno de los espacios en que mayor impacto tiene la Agenda al interior del Estado colombiano es en los procesos de planeación a mediano y largo plazo. El inciso primero del artículo 334 de la Constitución Política de 1991 establece que “(1) a dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la

preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario”.

Sin embargo, los ODS demarcan nuevas aspiraciones políticas, sociales y económicas para el Estado, creando una lista de prioridades a futuro, convirtiéndose en una especie de plan de desarrollo internacional, que se ubica por al mismo nivel o por encima del PND. Es posible llegar a esa conclusión por dos razones.

La primera, es al ver el documento de las bases del PND 2018-2022 y 2022-2026 que propone el Gobierno Nacional, y que está dirigido principalmente a dar cumplimiento a dichos fines internacionales, sin entrar a esclarecer si esas son efectivamente prioridades de orden nacional. En ese sentido, parece que las bases fueron construidas con el propósito de encauzarse en la garantía de los ODS, y no necesariamente como resultado de la construcción de líneas bases y recopilación de información que debe llevar a cabo planeación nacional. Es difícil suponer que todas las necesidades de desarrollo, propias del Estado colombiano, se resuman en las mismas necesidades globales que se determinan hoy a partir de los ODS.

Ahora bien, bajo el entendido de la abstracción de los 17 ODS es posible que se trate de una tarea sencilla en el que se logran encadenar planes, necesidades y objetivos ya existentes dentro del Estado colombiano con los ODS, simplemente por la coincidencia de fines que se pueden compartir entre propósitos locales, nacionales e internacionales. Quizás es por esto que tales coincidencias se identifican a nivel del ODS, pero no en la especificidad de las metas que los componen.

En segundo lugar, el marco de acción planteado a nivel internacional para dar cumplimiento a los ODS pasa, conforme lo establece la Agenda de Acción de Addis Abeba, por figuras de cooperación internacional, con implicaciones financieras, de inversión y de comercio exterior, que presuponen que el desarrollo económico nace de las voluntades y fines de la economía empresarial y privada, que los Estados deben incentivar. Y, adicionalmente, pone en cabeza de los entes soberanos la búsqueda de acuerdos que faciliten el crédito y el endeudamiento, situación que en países como Colombia supone un choque con el ordenamiento interno, que regula los niveles de deuda aceptable.

Ello, sin dejar de lado que implica una limitante para solicitar créditos, o acudir a la cooperación internacional, con propósitos diferentes a los demarcados por las mencionadas agendas, que bien podrían encauzarse, o no, en fines o intereses del Estado colombiano o sus nacionales. Es por esto que no debe causar sorpresa, porque resulta apenas necesario y pertinente, que las principales autoridades, instituciones e instancias involucradas en la implementación de los ODS sean las de planeación.

Para efectos de la consecución de los fines de la Agenda 2030, así como de la Agenda de Acción de Addis Abeba, el papel del Estado es esencial. Así mismo, el apoyo del sector privado resulta fundamental, bajo el entendido que el Estado tiene limitaciones de recursos y capacidad humana. Sin embargo, las necesidades son cada vez más ilimitadas. El rol de los actores privados, entiéndase cualquier miembro de la sociedad civil y la ciudadanía como agentes que imprimen un efecto económico, social y ambiental en toda actividad que realizan, ha dejado de ser una opción para convertirse en un requisito, pues se reconoce que su participación es clave para el éxito de gobiernos y del Estado, cualquiera sea el modelo político o económico de este.

La implementación de los ODS demanda actividades, competencias y labores por parte de todos los sectores, especialmente del sector privado en términos de la auténtica magnitud de una economía sostenible (Hernández, 2021). Por ello también es posible entender que la implementación de los ODS también está ligada a la actividad que realizan consejos, instancias y espacios de política pública en los que participan la ciudadanía, empresas, gremios y organizaciones de la sociedad civil.

A continuación, se realizará una identificación de las entidades e instancias que tienen competencias en el marco de la implementación de la Agenda 2030 y, en particular, de los ODS 6, 8, 12, 13, 14 y 15, por las razones previamente descritas. Se empezará, como ya se indicó, por aquellas que tienen un rol prioritario, al tener funciones relacionadas con la planeación a futuro del país y atendiendo al actuar protagónico que han venido desarrollando los primeros pasos de adecuación del marco interno del Estado colombiano en la búsqueda del cumplimiento de los ODS. Adicionalmente, se organizaron iniciando por lo nacional, lo territorial y, finalmente, los espacios de la sociedad civil y organizaciones internacionales.

En Acosta, Senior y Muñoz (2023) se puede observar un mapeo de las entidades que tienen una competencia directa en la implementación de la Agenda 2030, entendiendo

estas como aquellas que pueden realizar acciones, movilizar recursos y gestionar planes o políticas para el alcance de los objetivos y metas propuestas. Si bien se entiende que pueden existir otras entidades que, por su objeto misional, tengan relación con uno o más ODS, se incluyen únicamente las que cumplen este rol protagónico y que son pertinentes para la presente investigación. Pretender lo contrario, teniendo en cuenta la amplitud y abstracción de los 17 objetivos, implicaría copiar y pegar el organigrama de todo el Estado colombiano.

Comisión Interinstitucional de Alto Nivel Para el Alistamiento y la Implementación de los ODS: La Comisión ODS, establecida por el Decreto 280 del 2015 en Colombia, fue diseñada para coordinar la implementación de la Agenda 2030. Aunque el documento estratégico para la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el CONPES 3918, debía ser expedido rápidamente, su emisión se retrasó tres años debido a la falta de reuniones y espacios de debate. Además, la Comisión no se concibió como un ejercicio abierto de gobernanza con amplio acceso a la información, sino como un espacio dominado por la jerarquía del Departamento Nacional de Planeación. Por último, los entes territoriales, representantes de la perspectiva subnacional, quedaron excluidos de la discusión, omitiendo las dinámicas propias de los territorios y sus poblaciones.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público: De acuerdo con la Ley 152 de 1994, el Ministerio de Hacienda de Colombia es responsable de dirigir la política macroeconómica del país, enfocándose en la política fiscal y en el manejo de los fondos públicos para impulsar un crecimiento económico sostenible. En relación con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de conformidad con el Decreto 280 de 2015 y el CONPES 3918 de 2018, este Ministerio tiene varias responsabilidades cruciales, como garantizar que las entidades encargadas de implementar los ODS asignen los recursos necesarios para el seguimiento de estos objetivos y coordinar con otras entidades para establecer criterios de priorización de los ODS en las inversiones públicas y en la planificación territorial. Como se establece en la ley, este Ministerio también desempeña un papel importante en la presentación del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo al Congreso y en asegurar la coherencia presupuestaria de los planes de desarrollo.

Departamento Nacional de Planeación: El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es una entidad administrativa de Colombia vinculada al Ministerio de Hacienda,

que se encarga de coordinar y orientar la planificación a corto, medio y largo plazo del país. Para 2030, la entidad aspira a influir significativamente en el desarrollo sostenible de la nación mediante la mejora de la planificación, la innovación y la inversión pública. Este objetivo está alineado con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que demuestra el compromiso del DNP con la integración de los ODS en el desarrollo interno del país. Según la Ley 152 de 1994, el DNP tiene la tarea de coordinar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y presentarlo al Consejo Nacional de Planeación y al CONPES para su evaluación y presentación al Congreso. Por lo tanto, el DNP representa un papel importante en la formulación de políticas públicas y en la definición de metas, prioridades, estrategias y orientaciones a medio y largo plazo. Esto se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, ambos fuertemente influenciados por la Agenda 2030. Además, el DNP forma parte de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para la implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y los ODS, lo que refuerza su papel en la implementación de dichos objetivos. También tuvo un papel destacado en la construcción del CONPES 3918 de 2018, que establece la "Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia".

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: Creado en la Ley 99 de 1993, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es responsable de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia, y también dirige el Sistema Nacional Ambiental (SINA). En los últimos 30 años, el Ministerio ha experimentado cambios tanto en su estructura como en sus competencias. El Decreto 3570 de 2011 recopiló los objetivos, competencias y estructura del Ministerio, que hoy se encuentran unificados en el Decreto 1076 de 2015 Decreto Único del Sector Ambiental, así como la integración de las entidades que conforman el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dentro de sus funciones clave, el Ministerio se encarga de diseñar y formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y establecer las normas para la conservación y gestión del medio ambiente.

Además, como miembro de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para la implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Ministerio estableció la primera estrategia para la implementación de los ODS en Colombia, el CONPES 3918, en colaboración con otras entidades de la

Comisión. Muchas de las funciones del Ministerio, como se establece en varios artículos del Decreto 3570, son esenciales para la implementación de la Agenda 2030. Además, el Ministerio trabaja con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de políticas internacionales en materia ambiental y en la ejecución de tratados y convenios internacionales en esta área. La Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio participa de las negociaciones para la adopción de instrumentos internacionales en el sector del medio ambiente y desarrollo sostenible. En la preparación de la Agenda 2030 y sus ODS, la colaboración con el Departamento Nacional de Planeación es crucial, ya que este último asesora al ministerio en planes, programas y proyectos ambientales y su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo.

Ministerio de Relaciones Exteriores: La Ley 489 de 1998 regula las entidades nacionales en Colombia, asignando a los ministerios la tarea de formular políticas, planes y proyectos para sus respectivos sectores. Específicamente, el Decreto 869 de 2016 establece la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y le asigna responsabilidades en relación con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este Ministerio es fundamental en la ejecución de la política exterior de Colombia, actuando como coordinador y enlace en gestiones oficiales con entidades internacionales.

También es crucial en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que coordina acciones de diversas entidades estatales en sectores como medio ambiente, desarrollo social, economía, comercio y derechos humanos. Según el CONPES 3918, el Ministerio forma parte de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para los ODS y está encargado de las relaciones bilaterales y multilaterales de Colombia. Además, participa en procesos de cooperación, realiza seguimiento y evalúa el cumplimiento de los instrumentos internacionales relacionados con la Agenda 2030.

Ministerio de Ciencia y Tecnología: Colciencias, establecido en 1968 como el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia, coordinaba el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y establecía programas de desarrollo. En 2019, fue transformado en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, que busca promover la colaboración entre sectores académicos, privados, gubernamentales y la sociedad civil para impulsar el conocimiento y la innovación en todo el país. Su misión se alinea con la Agenda 2030 de desarrollo sostenible.

Colciencias solicitó unirse a la Comisión Interinstitucional para la preparación de la Agenda 2030, enfatizando la necesidad de políticas transformadoras basadas en ciencia y tecnología. Adicionalmente, ha buscado la participación ciudadana en la definición de desafíos nacionales a través de encuestas en línea a través del portal <https://divulgacion.minciencias.gov.co/que-camino-cogemos>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE: El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), creado en el Decreto 2666 de 1953 y cuyas funciones se encuentran en el Decreto 1170 de 2015, se encarga de garantizar y regular la producción y difusión de información estadística estratégica en Colombia. Según el CONPES 3918, sobre la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el DANE colabora con el Ministerio de Hacienda para investigar las entidades a cargo de la implementación y seguimiento de los ODS. Además, lidera la definición de indicadores nacionales y el reporte del progreso anual de las entidades en la implementación de los ODS, así como la actualización del portal web relevante (www.ods.gov.co). Su papel es esencial para verificar el cumplimiento cuantitativo de los ODS y para la realización de talleres con entidades del Estado y miembros de la sociedad civil con el fin de actualizar la información relevante.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (participación de la Alta Consejera Presidencial para el Sector Privado Competitividad y Equidad): El Decreto 1616 de 2005 creó la Consejería para la Competitividad, que se encarga de asesorar al Gobierno Nacional en cooperación multilateral y en la creación de programas para mejorar la competitividad del país. Esta consejería ha experimentado varias modificaciones, y su última reestructuración, mediante el Decreto 672 de 2017, dio lugar a la Dirección de Competitividad e Innovación dentro de la Alta Consejería para el Sector Privado y Competitividad.

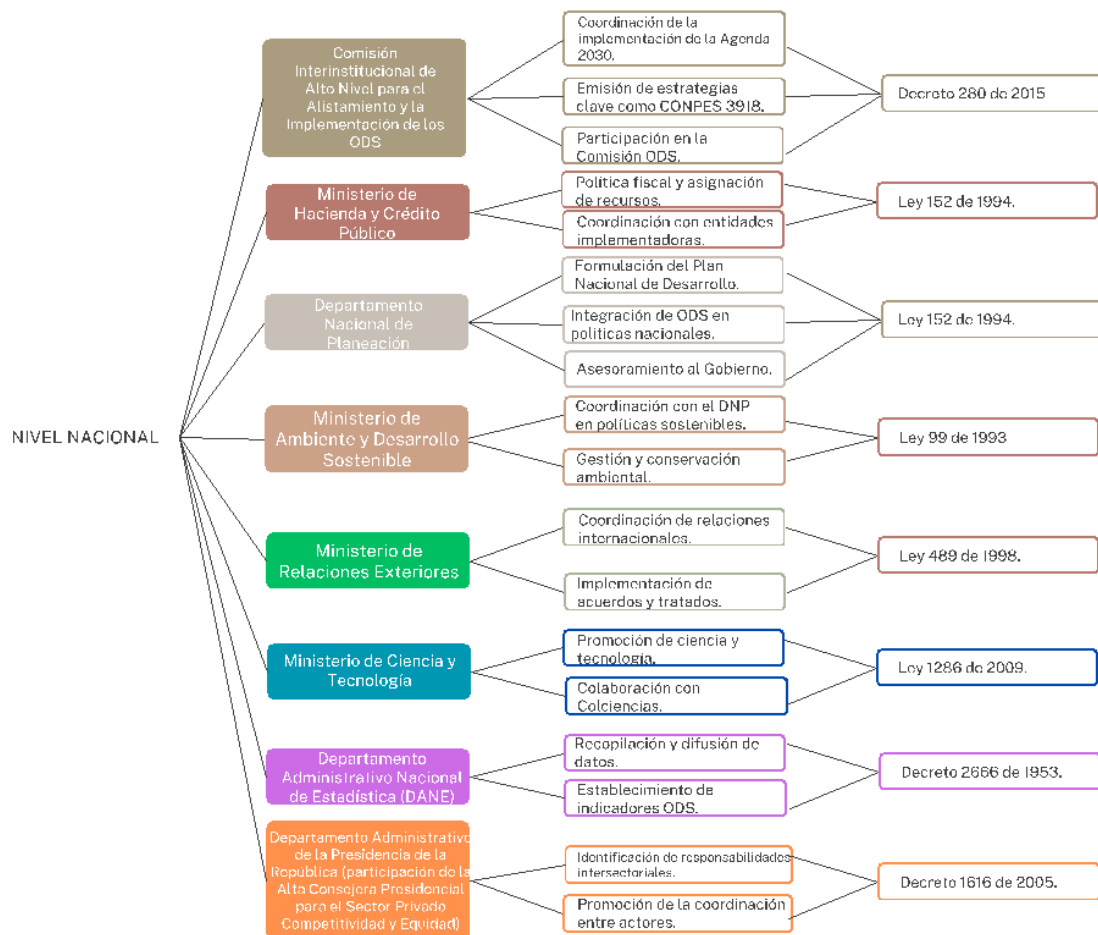


Ilustración 4

Entidades nacionales con competencias en la implementación de los ODS.

Elaboración propia (2023)

Esta consejería es parte de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para la implementación de la Agenda Post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, teniendo como roles principales la identificación de responsabilidades intersectoriales y la promoción de la coordinación entre sectores administrativos, actores territoriales, sector privado, academia, sociedad civil y organismos internacionales, con el fin de cumplir con la Agenda 2030.

Autoridades Ambientales Regionales (Corporaciones Autónomas Regionales):

Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) poseen un mandato legal y constitucional para salvaguardar los ecosistemas, la fauna y la flora en sus respectivas áreas jurisdiccionales, lo que implica influencia directa en las políticas públicas del sector ambiental, especialmente las relativas al desarrollo sostenible. Desde la promulgación de la Ley 99 de 1993, que establece y organiza el Sistema Nacional Ambiental, las CAR

asumen responsabilidades asociadas a la promoción y ejecución de políticas públicas en pro del desarrollo. Esto se logra mediante la creación de escenarios de promoción y participación ciudadana, permitiendo que comunidades y colectivos contribuyan en la elaboración e implementación de políticas públicas de desarrollo sostenible, así como en procesos de emisión de permisos y licencias para actividades que podrían afectar el ambiente saludable o los ecosistemas. Además, coordinan con entidades territoriales y otras instituciones para desarrollar proyectos y programas orientados al desarrollo sostenible, la descontaminación y la restauración del medio ambiente (Ley 99, 1993).

Entidades Territoriales (Municipios y Departamentos): Según la Constitución Política de 1991, los municipios constituyen las unidades primordiales en la estructura político-administrativa del Estado y se les asigna la responsabilidad de coordinar el desarrollo de sus territorios. En paralelo, los departamentos están encargados de planificar y fomentar el desarrollo económico y social en colaboración y coordinación con los municipios. Esto significa que ambas entidades territoriales establecen los procedimientos e instrumentos que determinan las políticas de desarrollo en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, al revisar el marco legal establecido en el Régimen Departamental (Decreto Ley 1222, 1986) y en el Régimen Municipal (Ley 136, 1994) (Ley 1551, 2012), se constata que las entidades territoriales están restringidas, en diversos sectores, por las normativas y las políticas públicas dictadas desde el nivel nacional. Por lo tanto, no gozan de plena autonomía en cuanto a la implementación de objetivos de desarrollo, ya que ello está sujeto a las directrices y a los márgenes de discrecionalidad que proporciona el gobierno nacional.

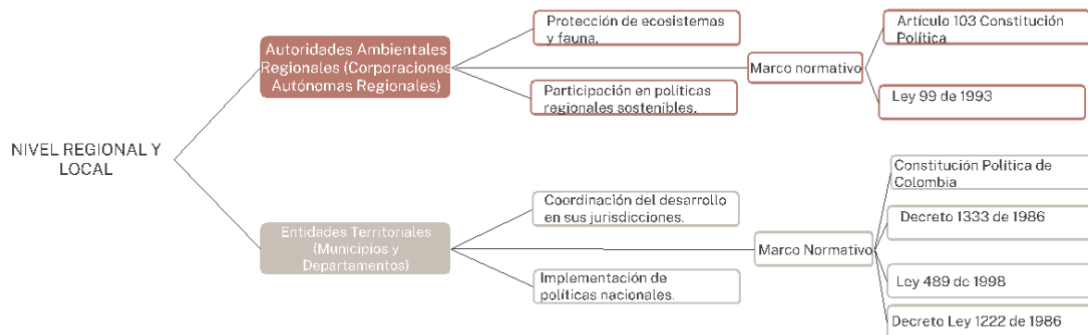


Ilustración 5
Entidades regionales y territoriales con competencias en la implementación de los ODS.

Elaboración propia (2023).

Sociedad civil, sector privado y academia: Es indudable la relevancia de la sociedad civil, compuesta por instituciones cívicas y organizaciones, en la implementación de programas que promueven la participación ciudadana. A pesar de que las agendas internacionales se definen principalmente a nivel gubernamental, su efectiva aplicación depende en gran medida de la sociedad civil. Colombia ha avanzado en incorporar a la sociedad civil en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente a nivel local. Además, el éxito de la gobernabilidad participativa se atribuye a la participación activa de la sociedad civil, incluyendo a los grupos más vulnerables. El sector privado, siendo un importante motor de desarrollo económico, es un aliado clave para alcanzar los ODS, tal como lo afirma la Agenda de Acción de Addis Abeba y la Agenda 2030 Finalmente, las universidades juegan un papel esencial en la coordinación, investigación y generación de conocimiento, siendo un pilar crucial en la implementación de la Agenda 2030.

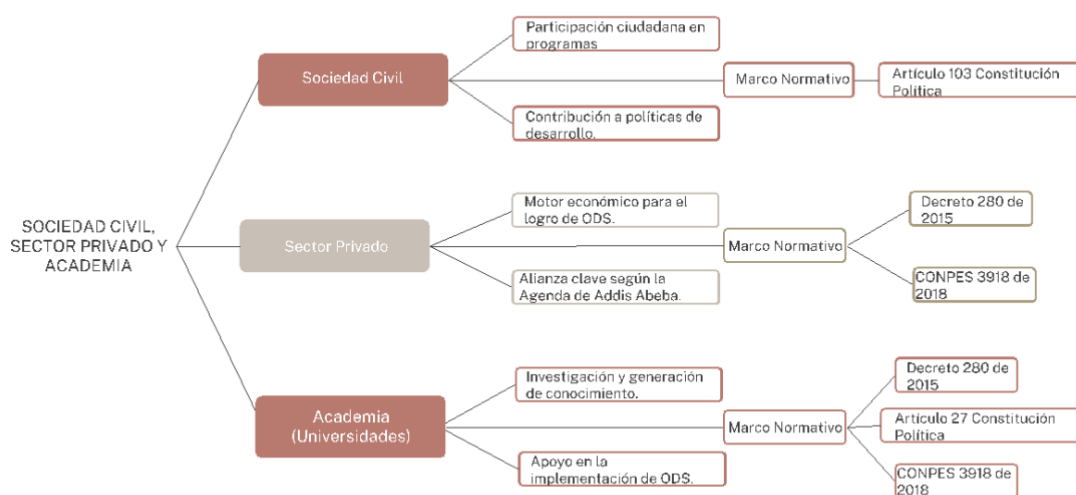


Ilustración 6
Sociedad civil y privados con incidencia en la implementación de los ODS

Elaboración propia (2023).

3.4. Retos del desarrollo normativo de la Agenda 2030 en el ordenamiento jurídico colombiano

La Constitución Política de 1991 establece entre los objetivos del Estado la búsqueda del interés y el bienestar general, un concepto que históricamente se ha vinculado a la noción de desarrollo como libertad (Amartya Sen, 2000). A pesar de esto, y de las pretensiones y aspiraciones de la Constitución Política, para guiar agendas institucionales, políticas públicas, programas y decisiones de las ramas de poder es

necesario el reconocimiento jurídico de este concepto o su materialización como un valor, principio o norma (Gallo y Maciel, 2020, p. 229). Si bien la Constitución tiene un valor jurídico de norma positiva, cuya presunción de cumplimiento está validada por la anuencia del constituyente primario, muchas de las disposiciones que esta contiene no se cumplen a cabalidad y algunas incluso carecen de todo desarrollo e implementación, como sucede por ejemplo con la responsabilidad civil objetiva por daños ambientales.

Es de vital importancia, para avanzar tanto en el cumplimiento de los fines constitucionales como en los de la Agenda 2030 -en especial en aquellos que guardan coincidencia- incluir estos objetivos de bienestar general y desarrollo en marcos jurídicos más específicos. Así mismo, resulta esencial asignar dolientes, en plural, a cada una de las metas que componen los 17 objetivos. Y se precisa que es en plural porque la amplitud y abstracción de los objetivos y las metas, así como el diseño institucional y político del Estado colombiano requieren de la participación activa de múltiples actores.

Por ejemplo, el sector privado, la academia y la sociedad civil han comenzado a implementar programas para contribuir a la realización de los ODS desde una perspectiva de responsabilidad social. Sin embargo, la visión sistémica de la Agenda 2030 (Sachs, 2015) no parece ser clara desde la perspectiva del sector privado, así como tampoco desde el sector público, lo que resulta en una desconexión entre la planificación de las iniciativas y el carácter indivisible y multidimensional que caracteriza a la Agenda, en la que se espera ver participar e intervenir a todo tipo de actores.

Además, no se percibe una acción deliberada por parte del sector privado para identificar y aprovechar las sinergias existentes entre los diferentes ODS, aunque estas sinergias se manifiesten en sus propias iniciativas (Pérez et al, 2020, p. 202). Se observa una dispersión de acciones y recursos que parecieran no tener una confluencia común, así como un proceso armonizado y coordinado. Esto no es difícil de concluir, basta con ver y comparar las mediciones de cumplimiento de los ODS que se hacen desde la iniciativa privada, el DNP y el DANE. Las diferencias en recopilación de la información y muestras de avances facilitan llegar a tal conclusión.

Adicionalmente, en Colombia el municipio se ubica como el ente subnacional encargado de desarrollar la Agenda 2030 en lo local, en lo territorial, y es el mismo que debe atender a las necesidades que le surgen a las poblaciones que lo habitan, en especial ante las restricciones de sus actividades económicas, que pueden producir crisis de tipo

social y económico. Por ello, es en el marco de las competencias de dicho ente territorial, como en las que corresponden a las autoridades ambientales, en especial a las Corporaciones Autónomas Regionales, que se deben dar los marcos institucionales que permitan la implementación de los ODS en las poblaciones inmersas en los páramos, como se verá más adelante.

Sin embargo, como muestra Pérez Vásquez (2020, p. 115-116), la política ambiental colombiana enfrenta varios desafíos. En primer lugar, se necesita una mayor articulación de planes y políticas sectoriales con la Agenda 2030, lo que implica implementar los ODS a nivel territorial. Entre los retos se encuentra la ejecución de la Plataforma Multiactor del CONPES 3918, que requiere de una estrategia de financiación a largo plazo, el fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental a nivel regional para implementar programas con enfoque territorial, avanzar en la construcción de una estrategia multisectorial para frenar la expansión de la frontera agrícola y conservar áreas de especial interés ambiental, y fomentar la investigación, innovación y tecnología para el desarrollo de economías alternativas en el marco del crecimiento verde en zonas afectadas por el conflicto.

Para lo anterior, es necesaria una mejor coordinación y capacidad entre las entidades ambientales y territoriales. Hoy las Corporaciones Autónomas Regionales son altamente vulnerables a la influencia de intereses políticos locales o regionales y a la falta de financiación adecuada para llevar a cabo sus tareas de control ambiental de manera autónoma. Mientras que deberían verse como aliadas en los procesos de cuidado del territorio y elaboración de planes que garanticen el desarrollo sostenible, muchos municipios y departamentos las ven como entidades con las que pugnan por competencias, recursos y manejo de políticas públicas.

Esta situación dificulta el procesamiento de información ambiental, la implementación de evaluaciones de impacto, procesos de concesión de permisos, zonificación de espacios y ecosistemas protegidos y sanciones a quienes desconozcan el régimen de protección. Así mismo, impide la adecuada articulación y coordinación en asuntos que son vitales para la protección de la biodiversidad, los recursos naturales y la puesta en marcha de los ODS del Planeta.

Todo lo anterior, sin ignorar los problemas asociados al centralismo, la crisis de la representatividad y la ausencia de procesos participativos en la toma de decisiones que,

sin duda, afectan o inciden en el desarrollo de estos intereses generales y, por tanto, del desarrollo sostenible. Lo que se puede observar del proceso de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel Para el Alistamiento y la Implementación de los ODS es que los espacios participativos fueron cortos y pocos, y que la razón para haberse tomado más de 10 veces el tiempo presupuestado para expedir el CONPES 3918 no fue la realización de un mayor número de reuniones o la inclusión de actores civiles e institucionales diversos, o de las entidades territoriales.

Tal ausencia de participación y representación de actores civiles y políticos en estos espacios tiene efectos en la ausencia de armonización, coordinación y efectividad de los planes de implementación de los ODS. Adicionalmente, esto tampoco se observó en la elaboración de las bases de los Planes de Desarrollo 2018-2022 o 2022-2026, pues como consta en estos documentos tan solo se trató de ligar los proyectos y acciones priorizadas con un ODS particular, sin que haya mediado una discusión o un proceso de participación al respecto. Igual sucedió en el Congreso de la República, basta ver las actas de discusión de ambos proyectos de plan para ver que los artículos que daban rango legal a estos apartados se aprobaron en bloque y no se suscitó ningún debate alrededor de la inclusión de los ODS.

Ante esto, para la presente investigación es pertinente revisar los efectos de los problemas de representatividad, participación y efectiva gobernanza en el proceso de implementación de la Agenda 2030, especialmente de los ODS del Planeta por su relación con asuntos de medio ambiente sano.

4. Democracia, representatividad, participación y gobernanza en la implementación de los ODS

4.1. Problemas de representatividad

Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho conforme lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de 1991. Dicho régimen de gobierno impregna diversas disposiciones de la Constitución y genera múltiples garantías, así como efectos en la manera en que se toman decisiones al interior del Estado²⁵. En el marco de tal

²⁵ En especial, son importantes para entender las implicaciones de la democracia en el contexto colombiano (i) el artículo 2, que declara que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las

modelo, Colombia garantiza mecanismos de democracia directa e indirecta. Los primeros, se pueden entender como aquellos en los que los ciudadanos pueden aprobar, negar o modificar un asunto de interés público o colectivo (Thomas, 2008, p. 7) mediante el uso de mecanismos como el referendo o el plebiscito. Estos, entienden que la democracia es un espacio público que invita a los ciudadanos a movilizarse, participar y discutir los asuntos de importancia social de manera directa, guiando por sí mismos las decisiones políticas (Avritzer, 2002).

Es decir, de la idea de la democracia directa se desprende lo que se conoce como democracia participativa, que exige un ciudadano comprometido y activo en los asuntos públicos. Los segundos, se refieren a los eventos en los que se hace uso de la llamada democracia representativa, consiste en la actuación que ejercen unos funcionarios electos en nombre de los intereses de los ciudadanos que los eligieron (Sartori, 2005) y su principal fortaleza se deriva de la idea de que representa a la sociedad como unidad política y de que tiene la capacidad de concretar el concepto abstracto de voluntad social (Criado de Diego, 2012, p. 82).

Ahora bien, como indica Thomas (2008, p. 9), este proceso en Colombia ha estado lleno de conflictos entre la representación política y la participación ciudadana directa, y entre la inclusión en el ámbito político y la exclusión en la sociedad, especialmente incrementada por los conflictos sociales, políticos y económicos propios del contexto nacional. Ello ha generado una crisis de la representación, que se manifiesta en muchos otros países a través de desconfianza en los partidos políticos y en los procesos de toma de decisión que se dan al interior de las instituciones políticas (Martino, 2018, p. 12).

Lastimosamente, eventos de autoritarismo, corrupción y violencia, provocados por un indebido entendimiento de las relaciones de poder y el mantenimiento de

personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; (ii) el artículo 3, que indica que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, que el pueblo ejerce bien en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece; (iii) el artículo 40, que consagra el derecho a elegir y a ser elegido, así como garantías fundamentales consistentes en ejercer control ciudadano, participar de manera directa en la toma de decisiones del Estado y defender la integridad de la Constitución; (iv) los artículos 103, 104, 105 y 106, que precisan los mecanismos de participación directa del pueblo en ejercicio de su soberanía, entre los que se encuentran el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; (v) los artículos 258 y 259, que establecen las normas que rigen el ejercicio del voto y el voto programático, con lo que se garantiza el principio democrático; y (vi) los artículos 270, 297, 307, 319 y 321 que mencionan la participación ciudadana como mecanismo de control en las entidades territoriales y permiten hacer consultas a la ciudadanía sobre asuntos municipales, departamentales o regionales.

condiciones de desigualdad económica han deslegitimado la democracia como sistema de gobierno, en particular en contextos como el latinoamericano (Velásquez, 2009, p. 73). Como también concluye Peñaranda (2004, p. 21), la representación insuficiente afecta a ciertos grupos que, de manera constante o temporal, son excluidos de los espacios de representación. Estas minorías, que bien pueden ser étnicas, religiosas, políticas, entre otras, coinciden con sectores marginados económica y socialmente.

Esos sectores sociales, incluso en otros contextos occidentales como el europeo, han venido descubriendo que el voto, por sí solo, no permite realizar grandes transformaciones en las relaciones de poder o cambiar con facilidad elementos fundamentales del funcionamiento de los Estados (Cabo de la Vega, 2012, p. 51). Los electores se frustran al observar que sus ideas e intereses no son lo suficientemente escuchados o representados y los gobiernos se quejan del uso que hacen los ciudadanos de otros medios, como los judiciales, las manifestaciones y protestas o la activación de mecanismos internacionales, para restringir la creación o implementación de ciertas políticas (González, 2017). La realidad es que la voluntad social puede diferir de la voluntad de los órganos de representación en múltiples eventos, por más que la teoría jurídica presuma tal unidad con el fin de dar legitimidad a las decisiones con efectos en el derecho (Criado de Diego, 2012, p. 91).

Frente a la crisis de la representatividad se presentan soluciones como la amplificación de la democracia participativa y aumentar el uso de los mecanismos de democracia directa, así como la implementación de modelos de gobierno abierto que profundicen la relación entre los ciudadanos y sus representantes (Martino, 2018, p. 16). Esto último, implica que los ciudadanos puedan tener acceso a información clara, transparente y completa, que les permita ser verdaderos partícipes de la toma de decisión y hacer control de las actividades que realizan sus gobernantes.

Para Pettit (1993), quien alertó sobre la manera en que el liberalismo y el individualismo promueven la pasividad ante los asuntos de interés público, el desapego y la falta de control de los ciudadanos ha permitido la manipulación por parte de unas élites que controlan los espacios de poder. Para superar tal situación es necesario revitalizar la participación ciudadana, el republicanismo, el interés público y el control ciudadano (Pettit, 1993). La democracia participativa, per se, no implica la eliminación o disminución de los espacios de representación. Todo lo contrario, se funda bajo la base de una combinación entre la mejora de los espacios de representación y una mayor

participación ciudadana, que implica que los miembros de la sociedad política puedan conocer, controlar y cuestionar las acciones de sus representantes (Martino, 2018, p. 17).

Así mismo, de acuerdo con Gargarella (2019, p. 11), requiere incrementar la presencia ciudadana y representación de intereses diversos en esos espacios, haciendo posibles deliberaciones profundas aún en democracias en crisis. Y, adicionalmente, necesita de un modelo de descentralización que brinde poder a los territorios y sus habitantes, superando los desequilibrios que existen entre los intereses nacionales, altamente representados, y los intereses locales, poco representados (Nader, 2014, p. 33). Para ello resultan esenciales, como se ha postulado desde la democracia ambiental, los principios de la Declaración de Río de 1992 y el Acuerdo de Escazú²⁶, una confluencia de los derechos de acceso (información, participación y justicia) y de gobiernos transparentes que eliminen barreras y brinden información útil, accesible y en lenguaje claro. En esa democracia dialógica (Cabo de la Vega, 2012, p. 52) el entendimiento mutuo, la información compartida, la deliberación, la expresión pública y abierta de las ideas, lleva consigo la inclusión de todos los actores sociales y aumenta la confianza en los procesos de toma de decisión.

Estos problemas y la ausencia de mejoras en los espacios de la democracia representativa pueden ser vistos en las discusiones ambientales y de implementación de la Agenda 2030, como se manifestó en el acápite anterior. Lastimosamente las instancias y entidades encargadas de poner en práctica los ODS del Planeta y las metas que los componen, no se han comprometido con enriquecer los espacios de debate y creación de políticas públicas que vayan en este sentido. Por ejemplo, el Congreso, los representantes de multitud de gremios y organizaciones de la sociedad civil no hicieron parte de las de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel Para el Alistamiento y la Implementación de los ODS para la construcción del CONPES 3918, al no haber sido incluidos en el Decreto 280 de 2015.

Tampoco pudieron hacer parte de este proceso los representantes políticos de las entidades territoriales y las comunidades que los habitan, entiéndase alcaldes o gobernadores, así como tampoco los directivos de las organizaciones que agrupan a

²⁶ 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, hecho en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018.

municipios o departamentos, como lo son la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Nacional de Municipios o la Asociación de Ciudades Capitales. En igual sentido ha sucedido con la inclusión de los ODS en las bases de los planes de desarrollo. Si bien para la construcción de estos se abren espacios de participación ciudadana, las bases del plan no hacen parte de la discusión y votación legislativa, y son el resultado de un ejercicio técnico del DNP que liga proyectos con un ODS concreto.

Ello implica que hasta este punto no se ha dado una discusión abierta sobre la forma en que se entienden los objetivos de desarrollo, los efectos de la Agenda 2030 y las formas en que la sociedad considera que se debe avanzar en tales propósitos, pero ya estos se pueden encontrar dentro del marco institucional y legal colombiano.

4.2. Oportunidad: de la democracia participativa a la participación en la gestión ambiental y del desarrollo sostenible

Fortalecer el modelo de una democracia con mayor participación y diálogo implica un reto de gran envergadura en el marco de sociedades heterogéneas, plurales y multiculturales (Gargarella, 2019, p. 11). Sin duda, asegurar la presencia de los diferentes intereses, clases o grupos, en los espacios de representación podría aumentar la legitimidad, confianza y efectividad de las decisiones tomadas en las instituciones democráticas. Pero, en paralelo, es necesario crear instrumentos y espacios que consigan construir decisiones de política pública entre las instituciones y la sociedad, haciendo responsables a ambos sujetos del proceso de toma de decisión (Acosta, 2021, p. 6). De acuerdo con la sentencia C-336 de 1994 de la Corte Constitucional, el principio de democracia participativa en la Constitución no solo se aplica a la política, sino también a aspectos económicos, administrativos, culturales, sociales y educativos del país, ampliando la interacción de los sujetos a todos los espacios del Estado. Su meta es incentivar la participación ciudadana en la gestión pública y en decisiones que impacten el futuro del Estado y de la sociedad.

Además, dicha participación directa de los ciudadanos y la sociedad civil debe cimentarse en los territorios. En particular, los artículos 270, 297, 307, 319 y 321 de la Constitución Política incentivan la participación ciudadana como mecanismo de control en las entidades territoriales, con el fin de mejorar la prestación de los servicios públicos y de los fines del Estado. Ello, porque la implementación de estrategias que permitan a los ciudadanos supervisar a la administración pública y territorial, y que además fomenten

su participación en la elaboración de políticas y programas públicos mejora la efectividad y eficiencia del estado, y contribuye a mejorar las condiciones de los derechos humanos y las garantías sociales (Nader, 2014, p. 36).

Ahora bien, la participación ciudadana puede verse de varias maneras, por un lado, desde el ejercicio del sufragio en los mecanismos de democracia directa o indirecta. Por otro lado, en los eventos que se usan mecanismos para solicitar información, participar de los debates y proceso de toma de decisión (Hurtado et al, 2016, p. 63) y hacer control y activar la justicia (Quintana, 2021, p. 187). Esto implica la redistribución de ciertos poderes y capacidades, que típicamente se encuentran en manos de las instituciones o de los representantes del poder público, en toda la ciudadanía (Rendón, 2015, p. 183). De acuerdo con Alfredo Ramírez (2016, pp. 175-176), esto tiene ventajas y desventajas.

Algunas ventajas son la optimización de la comunicación entre la administración pública y los ciudadanos, el aumento del conocimiento de los asuntos del Estado entre los ciudadanos, mayor legitimidad a las decisiones del Estado y mejoramiento de la percepción de los políticos, partidos y de la política en general. Por otro lado, las desventajas que se pueden generar son el surgimiento del populismo, la incapacidad práctica de implementar este tipo de espacios en los diferentes procesos de toma de decisión, la ausencia de supervisión sobre las decisiones tomadas por la ciudadanía y una dinámica representativa que puede distorsionar la esencia de la democracia participativa, en los eventos que surgen liderazgos o personas que se convierten en representantes de algunos grupos de interés.

Desde la perspectiva de la Corte Constitucional, la democracia participativa busca asegurar al ciudadano que no será marginado del debate, la evaluación o la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan su vida cotidiana, y tampoco será excluido de los procesos políticos que determinan el futuro de la comunidad (Sentencia C-021, 1996). Ello garantiza una eficacia real de la idea de la soberanía popular (Sentencia SU-1122, 2001) y facilita la ejecución de un control político, ético y legal directo por parte de los votantes hacia los elegidos, lo que ayuda a castigar de manera eficiente la corrupción administrativa y la utilización del poder para fines personales, sin la necesidad de intermediarios (Sentencia C-643, 2000).

Sin duda, para el Alto Tribunal, el derecho a la participación ciudadana es crucial en el ordenamiento constitucional colombiano. Porque implica que el Estado debe evitar

medidas que limiten la participación, prevenir interferencias en su ejercicio y poner en marcha estrategias para maximizarla. Además, todos los ciudadanos, incluyendo las minorías, tienen el derecho de oponerse a decisiones que puedan afectar sus derechos constitucionales (Sentencia C-150, 2015). En consecuencia, se puede entonces abordar el de la participación ciudadana desde tres perspectivas: como derecho de las comunidades bajo el modelo de democracia participativa, como generador de conflicto cuando no se existen estos espacios de participación y como herramienta de resolución de este tipo de conflictos.

Esto adquiere una especial importancia en materia ambiental y de implementación de procesos de desarrollo sostenible, porque es posible encontrar que uno de los factores que mayor conflictividad genera en estos asuntos es precisamente la falta de una participación de las comunidades involucradas (Güiza Suárez y Muñoz Ávila, 2014). La democracia es fundamental en la toma de decisiones relativas a la protección de la biodiversidad, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, la gestión de los ecosistemas y los derechos humanos sustanciales ligados a la garantía del ambiente sano como la vida, la salud, la vivienda y el trabajo (Muñoz y Senior, 2022). En consecuencia, los derechos relacionados con la participación ciudadana y el acceso a la información no deberían verse soslayados o disminuidos en asuntos que afectan de manera directa el desarrollo de la vida individual y en comunidad.

Así pues, las entidades encargadas están en la obligación de abrir espacios de participación y socialización, los cuales deben estar en capacidad de incidir en las decisiones administrativas, legislativas o de política pública que finalmente se apliquen en estos asuntos. En particular, las autoridades ambientales en Colombia tienen dos responsabilidades clave según los derechos humanos y la Constitución: deben respetar los derechos de participación en cuestiones ambientales y evitar limitaciones injustificadas y deben implementar medidas para prevenir violaciones por terceros a estos derechos y garantizar su pleno disfrute a largo plazo (Güiza Suárez y Muñoz Ávila, 2014).

Es por ello que la participación ciudadana adquiere una connotación especial como derecho en las decisiones de políticas relacionadas con el ambiente y el desarrollo sostenible. Como se mencionó en el acápite anterior, esto se encuentra estipulado en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). De acuerdo con la CEPAL (2015) la forma más eficaz de abordar los asuntos ambientales es con la implicación de todos los ciudadanos relevantes en el nivel correspondiente. A

nivel nacional, cada individuo debe tener un acceso apropiado a la información medioambiental que las autoridades públicas poseen y debe contar con la oportunidad de participar en la toma de decisiones.

Los gobiernos, además, deben asegurar un acceso efectivo a los procedimientos legales y administrativos que permitan hacer efectiva esa participación y control ciudadano, de ser el caso. Esto en últimas, sintetiza la necesidad de hacer efectivos los tres derechos procedimentales de acceso: acceso a la información, acceso a la participación y acceso a la justicia. Los cuáles, para efectos de su fortalecimiento, hoy se encuentran debidamente desarrollados en el Acuerdo de Escazú.

En esta medida, se reconoce que es fundamental la incidencia de la ciudadanía en las decisiones estatales. Esta incidencia debe abarcar desde las acciones de acceso a la información hasta las acciones de vigilancia y control. El Estado colombiano, fiel a los principios y fines de la democracia participativa, es consciente de esta prerrogativa desde la expedición del Código de Recursos Naturales en 1974. Es decir, desde que se empezaron a tomar medidas ambientales en Colombia el Estado ha tenido plena conciencia de que la participación de los diferentes actores en la toma de estas decisiones públicas es necesaria para poder aplicar de forma planificada estas medidas y no terminar en escenarios de conflictividad.

Rodríguez y Muñoz (2009) explican el fracaso en ejercicios de participación ambiental desde varios factores. Por una parte, está la falta de compromiso de los agentes estatales cuando estas medidas ambientales se llevan a la acción, lo cual es agravado por los problemas de corrupción, además de los altos costos que acciones como éstas exigen, y que muchas veces el Estado no está en capacidad de hacer estas inversiones. Por otra parte, se observa como un gran problema la falta de conocimiento e interés de la ciudadanía en estos temas públicos y ambientales, además de cierta actitud de desencanto y decepción en el ejercicio de la participación, resultado de décadas de abandono estatal. Así también, Rodríguez (2022) explica que existen unos retos contemporáneos, como lo son los escenarios de participación virtual que se han abierto a partir de la pandemia de Covid-19, aquellos que se plantean a partir del litigio estratégico ambiental, como espacios de visibilidad de poblaciones vulnerables, y las dificultades que se han experimentado para la implementación del Acuerdo de Escazú en los territorios de Latinoamérica y el Caribe.

En ese sentido, la democracia participativa, presenta una oportunidad, pero también un reto en la implementación de los ODS del Planeta, especialmente en espacios en los que habitan comunidades que han sido tradicionalmente apartadas de los espacios de discusión de las políticas públicas. Si bien, desde 1974 y con mayor intensidad a partir de 1991, se deberían estar empoderando este tipo de procesos participativos en materia ambiental y de desarrollo sostenible, la realidad vista en el caso de la implementación de la Agenda 2030 contradice tal postulado. El reconocimiento de Colombia como Estado Democrático y la inclusión de unos derechos procedimentales de acceso, así como de una serie de mecanismos de participación, no puede ser meramente decorativo, especialmente cuando se trata de tomar y aplicar decisiones que afectan el futuro de las generaciones actuales y las que están por venir.

Ya se ha indicado que el proceso de implementación de la Agenda 2030 adolece de espacios efectivos de participación, sin perjuicio de que esta ya se encuentra dotada de efectos que tienen implicaciones en los planes, proyectos e inversiones del país en el corto y mediano plazo. Recuperar la confianza, legitimidad y apropiación de la Agenda a futuro es clave, para garantizar la concientización de cada ciudadano y comunidad con ese propósito común, entendiendo las diferencias y particularidades con las que puede, y debe, ser implementada en los diferentes contextos subnacionales y locales. Frente a tal fin, la gobernanza como medio de consecución de las metas del Estado puede tener un papel fundamental y subsanar las falencias que se han visto hasta este punto. De un proceso de gobernanza global nació la Agenda 2030, de procesos de gobernanza local depende su debida implementación.

4.3. Marco de la gobernanza ambiental y del desarrollo en Colombia hoy

Es posible encontrar algunos elementos que se anticipan a los modelos de gobernanza en la Constitución Política de 1991 (Restrepo-Medina, 2011, pp. 384-385). También, se puede observar tal fenómeno en el Sistema Nacional Ambiental, creado en la Ley 99 de 1993 y sus entidades, principios de coordinación, armonización y rigor subsidiario en el ejercicio de sus actividades son la puerta a un modelo de gobernanza de lo público. Así mismo, las fórmulas de cooperación y la asociación de diferentes actores en propósitos públicos son muestra de ello.

El modelo de gobernanza implica que el Estado está dispuesto a dialogar en un nivel de paridad con sus asociados y favorece el camino del consenso y la administración

colaborativa (Restrepo-Medina, 2011, pp. 381-382). Esto trae consigo el seguimiento de unos pasos sucesivos, similares a los que requiere un proceso que incluya mecanismos de democracia participativa, es decir: acceso a la información, consulta de opiniones, concertación de soluciones y delegación de las actividades que ponen en marcha tales soluciones.

En últimas, como lo indica Restrepo-Medina (2011, p. 384), la gobernanza produce un impulso en el ejercicio de la ciudadanía, pues los invita a hacerse parte de la gestión de lo público y a identificarse con los intereses de la comunidad política que habitan, acorde con el principio de participación. Incluso, para algunos autores (González, 2017, p. 208) el origen del término se vincula con la crisis de la gobernabilidad planteada por Crozier, Huntington y Watanuki (1975). Estos autores pronostican la crisis de los Estados sociales por el exceso de funciones y servicios puestos sobre sus instituciones y órganos, pues no tendrían suficientes recursos humanos, financieros y materiales para cumplir los requerimientos de sus sociedades.

De lo anterior, de acuerdo con (González, 2017, p. 212) se puede concluir que los procesos de gobernanza nacional tienen unas características específicas: promueven procesos de toma de decisión colectivos, orientados al interés general y a evitar o prevenir la conflictividad; incluye a todos los sectores, privados o públicos, gubernamentales o no gubernamentales; hacen de las instituciones políticas y públicas más que entes encargados de ejercer autoridad, convirtiéndolos en articuladores de acciones colectivas y promueven la democracia participativa, activa y deliberativa. Por ello, generan efectos positivos como que el Estado permita orientar su actuar y planificación por las necesidades actuales y futuras del ciudadano, que se establezcan sistemas de vigilancia y rendición de cuentas encabezados por diferentes actores y que se mejore la prestación de servicios públicos, por la inclusión de las capacidades de todos los actores y la búsqueda del cumplimiento de las expectativas de estos (Restrepo-Medina, 2009, p. 181).

La gobernanza no pretende cosa diferente que impulsar la democracia, ampliando las discusiones y decisiones a diferentes actores, especialmente locales y que se relacionan de manera directa con determinado asunto de interés público (Pérez Niño y Leguizamón Arias, 2020, p. 207). En ese sentido, genera espacios para que diferentes sujetos puedan interactuar como iguales de manera eficiente y responsable en torno a un asunto o política pública que se centra en una necesidad del Estado (Molina Orjuela, 2014, p. 29). Para que esas condiciones se den no puede existir ningún tipo de discriminación

entre los actores, pero sí empatía y respeto, debe haber transparencia en la información, se deben buscar consensos y no mayorías, y deben primar la eficacia, eficiencia y responsabilidad en los procesos de toma de decisión (Molina Orjuela, 2014, p. 30).

Este modelo ha venido cobrando especial importancia en asuntos ambientales y de desarrollo, al punto que la Agenda 2030 promueve la adaptación e implementación de los ODS a las realidades nacionales y subnacionales a través de procesos de gobernanza. Esto no es novedoso en asuntos ambientales, pues se viene hablando de gobernanza ambiental desde hace más de dos décadas para referirse a procesos en los que instituciones, empresas y civiles definen el uso, gestión y planificación de recursos naturales, ecosistemas o bienes públicos, normalmente dentro de un marco normativo que establece ciertos límites y restricciones (Molina Orjuela, 2014, p. 30; Pérez Niño y Leguizamón Arias, 2020, pp. 206-207).

No son ajenas otras iniciativas de orden internacional, como la *Global Water Partnership* que promueve un modelo de gestión integrada del recurso hídrico que reúna y coordine a todos los agentes, autoridades territoriales, usuarios y organizaciones de la sociedad civil presentes en el territorio, con el fin de aprovechar de manera adecuada el agua, la tierra y los recursos naturales (González, 2017, p. 213). Esto incluso sirvió, como lo muestra González (2017) de antecedente para que Colombia expidiera su Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico en el año 2010 y adoptara el Decreto 1640 de 2012 que reglamenta instancias de participación para la planificación y gestión de las aguas, especialmente a través de los Consejos Ambientales Regionales, encargados de los Planes de Macrocuencas (p. 216).

Ahora bien, este caso debería servir de ejemplo para el contexto colombiano porque ha dejado ver los desafíos que tienen los procesos de gobernanza. Si bien estos procesos ya llevan más de 10 años de haber sido iniciados hoy se enfrentan a problemas de centralización administrativa, desarticulación institucional y falta de celeridad en la planeación, generando consigo que hoy no se tenga clara la ordenación del recurso hídrico, como lo muestra González (2017). Problemáticas similares se han producido en el proceso llevado a cabo por Parques Nacionales Naturales para implementar un programa de gobernanza ambiental en el PNN Corales del Rosario y San Bernardo, de acuerdo a la investigación hecha por Durán (2009).

Estos antecedentes podrían dar claridad de que la implementación de nuevos modelos de gobernabilidad implica también una revisión y modificación de las normas existentes, especialmente para descentralizar procesos administrativos, delegando responsabilidades de planificación, gestión y control a las autoridades locales y regionales. Si se pretende lograr, para efectos de la implementación de la Agenda 2030 y los ODS, una coordinación efectiva de las acciones tomadas por las entidades públicas en todos los niveles, reforzar la presencia de las autoridades ambientales en los territorios para garantizar el cumplimiento de las normas y mejorar el análisis de las problemáticas se tienen que adecuar procesos, recursos y planes desde el centro político.

Además, se requieren espacios de participación y debate a diferentes niveles para abordar los dilemas relacionados con el agua, el ambiente y el desarrollo, que permitan coordinar acciones colectivas y desarrollar herramientas que permitan reconocer a los movimientos sociales o sujetos privados que pueden incidir en la gestión de los recursos naturales. Es fundamental recordar que la transformación del modelo de gestión implicaría un cambio en la forma en que se diseñan, deciden, implementan y evalúan las políticas (González, 2017, p. 222).

Así mismo, se requiere una vista pormenorizada de las necesidades de los territorios, identificando los niveles de gobernanza que se tienen en cada espacio. Para esto se podría, como proponen Garavito et al (2018) para el Páramo Chingaza y Sumapaz-Cruz Verde, desarrollar un modelo que categorice el nivel de gobernanza dentro del territorio y que permita observar por fases si en la zona existe un modelo de gobernanza plena o nula. Estos últimos proponen un modelo que califica la gobernanza en cinco fases: hay nula gobernanza si solo existen procesos de toma de decisión jerarquizados, o puede ser una gobernanza desvirtuada si se han realizado espacios de participación pero se terminan tomando decisiones por agentes externos a los procesos participativos. También, puede existir una gobernanza superficial si se hacen procesos participativos, pero la toma de decisión esta únicamente en las autoridades. O hay casos de gobernanza truncada cuando se hace el proceso participativo y se decide un plan de acción, pero nunca se ejecuta. Finalmente, existe una gobernanza plena en los eventos que hay participación, planificación, ejecución, control y seguimiento frente a un proceso de decisión por parte de todos los actores.

5. Conclusiones

La mención al desarrollo sostenible es frecuente en cualquier tipo de documento legal, tanto obligatorio como no obligatorio, dado que parece ser un invitado habitual, independientemente de su relación con el tema en cuestión. Por eso, en el marco legal positivo, su aceptación no es unánime, y a menudo se percibe más como una especie de intuición o emoción. Su reconocimiento y efectividad dentro del sistema legal dependen del valor que le concedan las autoridades constituyentes o legislativas al incluirlo en los regímenes y marcos normativos internos de los Estados. Sin embargo, dado que históricamente se ha vinculado con los conceptos de desarrollo o bienestar general, su estatus como principio podría preexistir a su inclusión explícita, a través de la interpretación.

Ahora bien, la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2015, que respalda la Agenda 2030, insta a todos los participantes a nivel nacional e internacional a poner en marcha los ODS como una hoja de ruta que da continuidad a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Con ello, la resolución que proclama la Agenda y que, en principio, es una manifestación de *soft law* internacional adquiere otro tipo de connotación jurídica, pues se liga de manera directa e inescindible a los derechos humanos.

Si bien su fuerza en el escenario internacional es evidente, la Agenda 2030 reconoce el papel esencial de los congresos, parlamentos y asambleas nacionales en la aprobación de leyes, presupuestos, planes y políticas dirigidos a garantizar la implementación de la propuesta de desarrollo con transparencia y eficiencia. El sistema universal de derechos humanos y Naciones Unidas no esperan nada diferente a una estrecha colaboración entre los gobiernos, instituciones públicas y otros actores, especialmente en asuntos ambientales, donde se entrelazan redes de actores públicos y privados (Quesada, 2019).

Es posible observar, a partir del comparativo previamente presentado, que existe una relación entre los fines y postulados constitucionales de Colombia, fijados por la Constitución Política de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y los ODS. En ese sentido, se concluye que los ODS, en términos generales, no se apartan de los intereses demarcados por el ordenamiento superior y, en consecuencia, se puede entender que cumplir con estos permite alcanzar el doble

propósito de transformar nuestro mundo, como pretende la Agenda 2030, y promover la prosperidad general de Colombia, como pretendió el constituyente. Sin embargo, es importante anotar dos situaciones.

Dicho desafío es evidente por la ineficacia de los mecanismos administrativos unilaterales para manejar y superar las crisis ambientales, económicas y sociales asociadas a las que busca responder el desarrollo sostenible. Pero hay que ser claros en que se requiere un nuevo tipo de actuación administrativa que pueda comprender la situación y superar el anacronismo de la administración tradicional con nuevos enfoques que no pueden seguir restringidos por las normas existentes. La gobernanza es una respuesta que surge de un enfoque renovado de la administración, con el objetivo de hacerla más efectiva y accesible para los ciudadanos, además de fortalecer el sistema democrático.

CAPÍTULO 3. PÁRAMOS, CONFLUENCIA DE RIQUEZA Y ABANDONO

1. Introducción

Como se indicó desde la introducción general, el objetivo principal de esta investigación doctoral es observar, reflexionar y generar propuestas que permitan lograr un aterrizaje adecuado del concepto de desarrollo sostenible, expresado especialmente en los ODS, dentro de los territorios habitados de páramo, atendiendo a las particularidades de estos ecosistemas y de las poblaciones que los habitan, así como de sus prácticas rurales, en especial de las agrícolas. En los capítulos anteriores se determinó un marco teórico y el estado del arte en materia de la gobernanza del desarrollo y la implementación de la Agenda 2030 en el contexto colombiano. El objetivo del presente capítulo será establecer qué se entiende por páramos, cuáles son los peligros que amenazan estos biomas, cuál es su régimen jurídico y las autoridades que guardan competencias dentro de estos, así como los retos jurídicos y sociales que generan las normas que pretenden su protección.

Los ecosistemas de páramo, como se fundamentará en el desarrollo del capítulo, constituyen escenarios únicos, limitados a la geografía suramericana para una parte de los expertos en biología, geología y geografía. Sus características naturales los hacen territorios ricos en servicios ecosistémicos, además de ser hogar de especies de flora y fauna que solo pueden ser encontradas en estos espacios de montaña. Son también productores del agua que sirve de sustento hoy para millones de personas en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Su altura, que los hace colindar con las nubes, su vegetación, que les permite captar partículas del aire y convertirlas en agua, y su suelo, rico en minerales que filtran el líquido y suficientemente poroso para permitir su tránsito montaña abajo, lo convierten en un ecosistema estratégico y fundamental para el futuro.

Sin embargo, múltiples amenazas se ciernen en su contra y su riqueza, que como en muchos espacios protegidos del mundo es su propio talón de Aquiles. Su subsuelo alberga oro y carbón, su suelo permite crecer extensos cultivos de papa, cebolla y fresas, y sus aguas dar de beber a ovejas y vacas. Con la minería, la agricultura y la ganadería ha llegado también el fuego, las especie invasoras y la contaminación de la mano de pesticidas, químicos y desechos propios de todas estas actividades humanas.

Bajo esta premisa, a partir del año 2009 se ha venido dando un cambio en el ordenamiento jurídico, acompañado de decisiones judiciales, reglamentarias y legislativas. Dicho cambio ha tendido a la protección de los páramos del país, siendo estos unos biomas cuyo principal servicio ecosistémico es la producción de agua. Las modificaciones normativas iniciaron a causa de las afectaciones asociadas a la minería, impulsadas por una serie de protestas y reclamos por parte de la población, principalmente urbana, de la ciudad de Bucaramanga, Santander. Sin embargo, los actos y decisiones expedidas crearon obligaciones y modificaron situaciones jurídicas atinentes a otros sectores económicos, como la ganadería y la agricultura que terminaron por impactar la vida de pobladores rurales habitantes del páramo. En particular, las Leyes 1450 de 2011, 1753 de 2014 y 1931 de 2018 ordenaron a la institucionalidad ambiental delimitar los ecosistemas paramunos y avanzar en la prohibición de la minería, agricultura y ganadería dentro de las zonas delimitadas.

Olvidando, con o sin intención, que estas actividades económicas no habían llegado solas, sino de la mano de cientos de miles de personas que décadas atrás, en algunos casos siglo, habían sido atraídas por la oportunidad de desarrollar actividades económicas, hasta ese entonces legales. Tal olvido ha generado el estallido de innumerables conflictos ambientales y sociales, que han hecho imposible finalizar el proceso de delimitación de los páramos, e implementar de manera efectiva la prohibición de las actividades que los afectan. En particular esto se ha generado con pequeños agricultores que carecen de la capacidad económica para reconvertirse, que no cuentan con apoyo institucional y que se niegan a abandonar su actividad rural, que justamente los identifica como campesinos.

Esto ha causado un debate entre la necesidad de proteger un bien de interés ambiental y los derechos subjetivos de los habitantes de la alta montaña, entre los que se cuentan comunidades étnicas, agricultores, ganaderos y mineros, pequeños, medianos y grandes. El caso del Páramo de Santurbán, que debía servir de referencia para la futura delimitación de los demás páramos del país, ha reflejado todo tipo de falencias gubernamentales y ha incrementado los conflictos. Sin embargo, también ha abierto la puerta para proponer, construir y generar mecanismos de participación ciudadana y gobernanza ambiental como herramientas fundamentales para realizar estos procesos de delimitación y alcanzar resultados que salvaguarden al mismo tiempo al ecosistema y sus pobladores.

El presente capítulo establece, con atención al ordenamiento jurídico colombiano e investigaciones que diferentes disciplinas han llevado a cabo sobre estos ecosistemas, (i) qué son los páramos para Colombia, (ii) cuáles son sus condiciones y las principales características del Páramo de Santurbán, (iii) las afectaciones que sobre estos causa la agricultura, (iv) inicios del régimen normativo que regula los páramos, los cambios e hitos que llevaron a la decisión de delimitarlos, y (v) el régimen jurídico actual y las respuestas del derecho a los conflictos sociales y ambientales que se han suscitado en estos espacios en torno a la prohibición de las actividades agrícolas y los derechos de las poblaciones que habitan en dichos territorios, obteniendo las principales conclusiones del análisis de los textos jurídicos identificados y realizando una integración de hallazgos a partir de una serie de ejes temáticos que permitirán hacer un análisis del conflicto generado en materia de desarrollo sostenible, participación y gobernanza. Lo anterior, con el fin de comprender la forma y las condiciones en qué se ha constituido el régimen jurídico en torno a la situación objeto de estudio de la presente investigación, para poder posteriormente usar el conocimiento consolidado en el presente capítulo en el análisis cualitativo que se hará en el siguiente.

Esto se hará a través del uso de una metodología de observación documental, así como de un análisis de contenidos, que permitirá recopilar información depositada en diferentes textos académicos y normativos, para posteriormente generar una integración de hallazgos jurídicos que consistirá en identificar las principales decisiones y disposiciones del derecho a partir de índices temáticos, resaltando su relación con los ODS del Planeta y la apertura de dichas normas a espacios de participación y gobernanza.

2. Los páramos: su importancia e interés de protección para el derecho

Los páramos son ecosistemas tropicales ubicados en regiones por debajo de las nieves perpetuas y más allá de los bosques convencionales, y se hallan principalmente en países como Costa Rica, Ecuador, Venezuela y Colombia, que juntos albergan el 99% de los páramos del mundo (Criado et al, 2018, p. 180). Para algunos autores, como cuenta Luis Marulanda (2015), también se encuentran en África y Asia con características similares pero diferente composición florística.

Figura 1. Distribución de los páramos en Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú. En Perú se incluye el área de jalca.

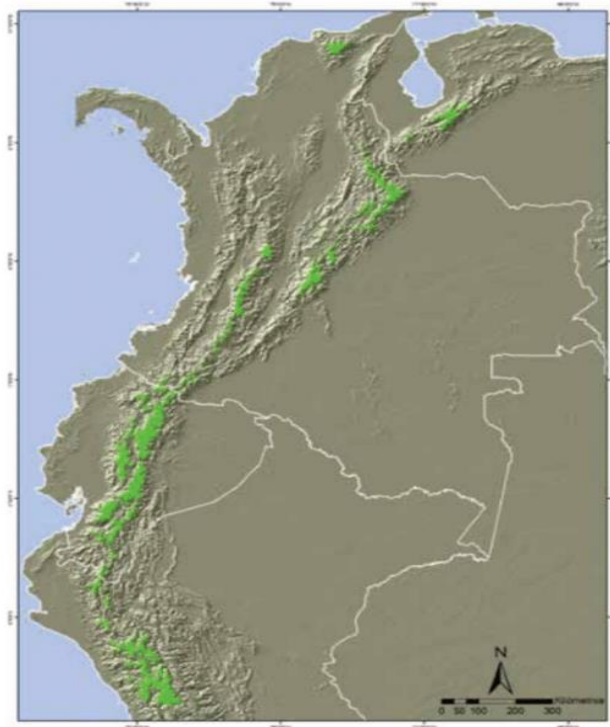


Ilustración 7

Distribución geográfica de los páramos en Sudamérica.

Llambí, L. y Cuesta, F. (2014)

Se clasifican en tres tipos: subpáramo, páramo propiamente dicho y superpáramo, diferenciados por su vegetación y estructura. Su importancia radica en su biodiversidad, alto endemismo y los servicios ecológicos que ofrecen, como almacenamiento y regulación del agua y captación de carbono. La diversidad ambiental del páramo en los Andes abarca varias escalas espaciales y presenta patrones de variación complejos a nivel continental. Estos patrones están relacionados con diferencias geológicas, edáficas, climáticas y biogeográficas. Diversos estudios han explorado la relación entre estas variaciones y los patrones biogeográficos de vegetación y fauna, como aves y anfibios (Llambí y Cuesta, 2014, p. 12). Colombia posee la mayor extensión de páramos del mundo, cubriendo un 3% de su territorio y gozando de protección especial (Marulanda, 2015, p. 14-15), de acuerdo a lo que ha estimado el Instituto Alexander Von Humboldt en su Atlas de Páramos (2007). Sin embargo, esta cifra podría variar, bien sea hacia arriba o hacia abajo, una vez terminado el proceso de delimitación de todos los complejos paramunos del país.

Tabla 1. Extensión de los ecosistemas de páramo en los Andes reportada por países. Para el caso de Perú se reporta también la extensión de los ecosistemas de jalca.

País	Superficie páramos (km ²)	Superficie páramos (%)
Colombia	14.087	33,9
Ecuador	13.933	33,6
Perú	11.096	26,7
Venezuela	2.405	5,8
Total	41.521	100,0

Fuente: CONDESAN 2012.

Ilustración 8

Distribución de la superficie de páramos en Sudamérica.

Llambí, L. y Cuesta, F. (2014), tomado de datos del Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (2012).

La trascendencia del ecosistema de páramo en términos económicos y ecológicos se puede dividir en tres elementos clave. En primer lugar, los páramos cuentan con un gran valor científico y medioambiental debido a su exclusiva flora y entorno único, lo que se conoce como función ecológica. Al ser islas biogeográficas, resultado de la interacción entre fenómenos geológicos y climáticos que dieron lugar a condiciones únicas de suelo, geomorfología e hidrología, han conformado las actuales comunidades de flora y fauna, que incluyen un gran número de especies endémicas, generalmente exclusivas de cada páramo (Cortés-Duque et al., 2013, p. 11). En segundo lugar, los páramos son importantes como lugar de hábitat y en la producción alimentaria, cumpliendo con una función agrícola y ganadera.

Por último, los páramos desempeñan un papel esencial en la gestión ambiental, en especial del agua. Abastecen de agua potable a gran parte de la población en la zona norte de los Andes, lo cual se considera como función hidrológica, además de servir como espacios de almacenamiento de carbono y prestar un servicio contra el calentamiento global (Cortés-Duque et al., 2013, p. 11). Según la FAO, funcionan como fábricas de agua, hábitats de gran diversidad biológica, espacios para el ocio y turismo, y áreas con significativo valor cultural. Al ser responsables de recolectar, filtrar y regular el agua proveniente de lluvias, neblinas y deshielos, los páramos liberan agua pura de forma constante, y proveen alimento para el 10% de la población mundial, ya que generan entre el 30-60% del agua en áreas húmedas y más del 70-95% en zonas semiáridas y áridas (Soto, 2023, pg. 88).

De acuerdo con Hofstede (2013, p. 67), el páramo “produce” de 2 a 5 litros al día, por cada metro cuadrado de territorio, en Colombia el rendimiento total podría estar alrededor de 70 kilómetros cúbicos de agua al año, eso son 70 billones de litros de agua. La media de consumo es 130 litros diarios en países occidentales, en algunos puede superar los 150 litros de acuerdo con la FAO y la OMS, es decir que un ciudadano americano o europeo podría consumir en promedio 47450 litros de agua al año. Haciendo una operación matemática simple, los páramos de Colombia producen suficiente agua para cubrir la necesidad anual de más de 1475 millones de personas.

Obviamente esto no puede, ni debe, pensarse de esta manera, pues en términos ambientales dos más dos no es siempre cuatro. Justamente la principal virtud de esa producción de agua es mantener vigentes los actuales ecosistemas que la requieren, alimentar los bosques altoandinos, los bosques secos tropicales, los sistemas fluviales, humedales y, finalmente, los mares. Por eso, como se analizará al final del presente acápite, muchos académicos e investigadores sociales chocan con la idea de una delimitación conceptual y material del ecosistema, pues hace parte de un todo que mantiene el delicado equilibrio del ambiente en el norte de América del Sur. También, como ya se dijo, como servicio accesorio, generan el agua potable y dulce para millones de personas, después de todo los páramos producen el 80% del agua que se consume en Bogotá y Quito (Hofstede, 2013, p. 70).

En consecuencia, el páramo desempeña un papel vital para las comunidades humanas, principalmente por su habilidad para proporcionar, almacenar y distribuir agua a regiones más bajas, lo que beneficia a millones de personas en áreas como irrigación, agua potable y energía hidroeléctrica (Camacho, 2014, p. 81). Estos hábitats poseen suelos y biodiversidad con características poco comunes que les permiten retener e infiltrar grandes cantidades de agua, vinculando su principal función ecológica al ciclo del agua. A esta altura, debido al frío y la alta nubosidad, la evaporación es muy baja, lo que resulta en un alto rendimiento de agua (precipitación - evaporación). Además de la precipitación vertical (lluvia), el ecosistema también recibe una considerable cantidad de agua a través de la precipitación horizontal, como la intercepción de niebla, lo que le permite dar nacimiento a muchos de los sistemas fluviales de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (Hofstede, 1997, p. 1).

Esta última función es especialmente relevante para destacar la importancia del páramo ante una amplia audiencia, ya que muestra cómo los páramos actúan como generadores, reservorios y origen del sistema hídrico en los neotrópicos (Criado et al, 2018, p. 180; Hofstede, 1997, pp. 2-3). Así mismo, su suelo, en razón de las bajas temperaturas, permite que este ecosistema tenga una absorción neta de CO₂ atmosférico que, por hectárea, supera incluso la captura realizada por las selvas tropicales (Rojas, 2011, p. 59).

Como cuenta Hofstede (AÑO), científicos célebres como Mutis, Caldas, Humboldt y Bonpland estudiaron los páramos, coleccionaron muestras y formularon teorías sobre la naturaleza. Aunque inicialmente se enfocaban en las ciencias naturales, en las últimas décadas han surgido estudios sociales (Cortés-Duque et al., 2013, p. 90). Estos analizan la cultura, la marginalización y los movimientos sociales en las comunidades andinas, y han sido impulsados por conflictos relacionados con la reforma agraria y la emancipación indígena. El desarrollo sostenible, que ganó importancia en los años 80 y 90, demandó un enfoque social en los ecosistemas naturales. Fruto de esta incesante intervención humana, la evolución del conocimiento sobre los páramos ha pasado de ser puramente naturalista a integral y socialmente aplicado.

Inicialmente, se enfocaba en la protección biológica-geográfica; luego, en la zonificación y buenas prácticas (Cortés-Duque et al., 2013, p. 90). Finalmente, al reconocer los derechos de los habitantes y la relación compleja entre la sociedad y el ecosistema, se centró en la participación social y el consenso. La incorporación de criterios sociales, económicos y ambientales en la caracterización y delimitación de los páramos es un logro en la gestión del conocimiento, pero también puede complicar la definición y representación cartográfica de estos ecosistemas (Hofstede, 2013, pp. 67-70) (Sarmiento, 2017, p. 128). Es claro que los usos humanos afectan su actualidad y su futuro (Cortés-Duque et al., 2013, p. 30), especialmente al incluir estos factores sociales y políticos entre los elementos a tener en cuenta para definirlos y, por tanto, limitarlos o delimitarlos.

Los páramos exhiben una amplia diversidad social, cultural y ambiental a diferentes escalas espaciales e históricas de uso humano, lo que representa un patrimonio valioso y una fuente de oportunidades para la conservación y el desarrollo. Sin embargo, esta diversidad plantea desafíos en el diseño e implementación de estrategias de manejo

y conservación adaptadas a sus múltiples realidades. El páramo tiene entre 3 y 5 millones de años como ecosistema, mientras que la actividad humana se remonta a más de 10.000 años.

Según Llambí (2022, p. 3), quien recurre a Van Der Hammen, su evolución histórica puede dividirse en cuatro períodos principales: preincaico, incaico, colonial y moderno. Mientras que en los tres primeros se observan actividades relacionadas con la espiritualidad de comunidades indígenas, cultivo y pastoreo, la modernidad trae consigo la intensificación de actividades agrícolas, pecuarias, minería, forestación con especies exóticas y expansión de la frontera productiva (Llambí y Cuesta, 2014, p. 19). A pesar de su importancia, el páramo no ha sido adecuadamente valorado, lo que ha resultado en una gestión inapropiada y su degradación (Camacho, 2014, p. 88).

Las reformas agrarias del siglo XX que se dieron en la región influyeron en la ocupación de los páramos, ya que sin una conciencia ambiental generalizada, áreas ecológicamente importantes, pero poco productivas, se destinaron a la agricultura y al manejo de comunidades pobres y no propietarias. Las actividades agrícolas pueden eliminar la vegetación, exponiendo el suelo y disminuyendo su capacidad para retener agua. Los suelos volcánicos en los páramos pueden deshidratarse de manera irreversible, causando impactos ambientales, sociales y económicos negativos (Camacho, 2014, p. 86). A esta complejidad se suma la diversidad de actores y contextos culturales, sociales, económicos e institucionales que influyen en las estrategias productivas viables en una región específica. Además, en lugares como Colombia, el conflicto armado interno ha generado desplazamientos internos hacia zonas montañosas y migraciones hacia páramos en países vecinos, como Ecuador. Estos factores han llevado a una interacción intrincada entre factores ambientales y humanos, lo que plantea desafíos adicionales en el diseño e implementación de estrategias de manejo y conservación adaptadas a las múltiples realidades de los páramos (Hofstede, 2013, p. 70).

Por otro lado, existe una dimensión política que se refiere a la gobernanza del páramo, incluyendo formas de gobierno, estructuras e instrumentos. En estos, lo esencial es buscar consenso sobre cómo la sociedad desea manejar estos ecosistemas (Hofstede, 2013, p. 69). Pero atendiendo a su importancia para el desarrollo sostenible y su impacto en las tres variables que este contempla (ambiental, social y económica), se generan dudas profundas sobre las decisiones políticas que deben tomarse sobre estos ecosistemas y

sobre el cómo tomarlas. Hofstede (2013), Baptiste (2013) e incluso Van Der Hammen (1979), no han sido ajenos a este asunto. Toda intervención genera un efecto que, en muchos casos, puede ser irreparable, afectando los servicios ecosistémicos del páramo. El principal problema reside en poner en una balanza esos elementos de importancia ambiental con aquellos de importancia económica y social, en particular para las personas que habitan el páramo.

Ospina (2013, pp. 187-204), indica que para definir y delimitar el páramo se deben atender, además de los criterios técnicos de suelo, temperatura, altitud, fauna y flora, también las poblaciones, los usos de la tierra y las formas de tenencia y propiedad que se ejercen sobre dichas tierras. A otros autores les preocupa que la intención de definir y limitar signifique el rompimiento de la integralidad del ecosistema, por más que las nuevas definiciones intenten ser “integrales” (Buitrago, 2016, pp. 136-138; Molano, 2013, pp. 93-95; Verano, 2017, p. 256). Para Molano (2013) es esencial conceptualizar los páramos a partir de conocimientos locales y pensamiento autónomo, evitando influencias externas. Se deben estructurar conceptos desde una perspectiva geopolítica local que integre saberes específicos para comprender adecuadamente las montañas andinas (pp. 93-95).

Para Buitrago (2016) la ciencia positivista se enfoca en conocer y clasificar, asumiendo correspondencia entre conocimiento y realidad, tal como lo reclama también Arturo Escobar, y buscando definir con precisión aspectos de la naturaleza (p. 136). Los páramos han sido definidos sistemáticamente a partir de características físicas como altitud, humedad y vegetación, con el fin de que dejen de ser productores de tierras para poblaciones pobres y se conviertan ahora en productores de agua. Verano (2017, p. 256), por su parte, está más preocupado por las definiciones técnicas que han surgido, que desconocen que estos ecosistemas no son uniformes, las cotas altitudinales, presencia de ciertas especies de flora y fauna, o incluso sus condiciones de temperatura y suelo, no se presentan de manera igual en los páramos, ni alteran necesariamente los servicios ambientales que estos prestan.

Baptiste en 2013 (pp. 6-7), en el libro de memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos que publicó el Instituto Alexander Von Humboldt, se cuestiona justamente por este debate. Plantea como ella y los demás autores se preguntaron sobre los elementos únicos que definen cada páramo, los cambios sufridos

por estos ecosistemas por manos del hombre en siglos y décadas, así como por los inmensos servicios que estos aún prestan a pesar de las transformaciones de sus paisajes, sus usos y disturbios. Concluyeron que la dificultad refleja la conocida paradoja del Barco de Teseo, narrada por Plutarco en el Tomo I de las Vidas Paralelas, y que suscitó un gran debate entre Heráclito y Platón sobre si una nave que se reconstruye con los pedazos de una vieja embarcación es la misma o una diferente. De ahí surge entonces la paradoja, ¿qué elementos, servicios, funciones, especies, usos definen al páramo? ¿En qué momento podría dejar de serlo? ¿Cuál es su límite? ¿Hasta dónde llega su integralidad?

Lo que no genera una paradoja es la importancia que estos ecosistemas guardan para los territorios de Sudamérica, por los servicios ecosistémicos que prestan y su rol como reguladores del recurso hídrico esencial para la supervivencia humana. Tales características hacen que no puedan ser ignorados por el derecho, como áreas de importancia común que configuran un recurso escaso, que se encuentra en peligro y que constituyen un asunto de interés general. La función ecológica de los territorios que se encuentran en estos espacios de alta montaña hace necesaria la intervención del Estado, a través del derecho, con el fin de proteger esos bienes de alta importancia jurídica, de los cuales dependen muchas más personas de las que los habitan.

3. Los páramos de Colombia y el páramo de Santurbán

3.1. Páramos en Colombia

Como se mostró en la Figura 8, Colombia se caracteriza por albergar la mayoría de kilómetros cuadrados de páramo del mundo, “los cuales reúnen más de un millón de hectáreas del territorio nacional, distribuidos en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Córdoba, Chocó, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca, y son habitados por diferentes comunidades étnicas, como indígenas, y que practican diferentes actividades económicas como mineros, campesinos minifundistas y latifundistas” (Senior, 2017, p. 14). De acuerdo con Sarmiento (2017, p. 129) 400 municipios del país tienen territorio en el páramo, en 31 de estos más del 50 % de su área se encuentra calificada como páramo y en 9 más del 70% de su jurisdicción es calificada como parte de este ecosistema.

De acuerdo con el Instituto Von Humboldt (2007) el agua del 70% de los municipios del país depende de los páramos, ello incluye áreas metropolitanas que superan el millón y medio de habitantes, como es el caso de Cúcuta y Bucaramanga, así como a Bogotá y el 80% de sus casi 8 millones de residentes. Es difícil estimar si esta cifra continúa siendo la misma a 2023, ya que no ha sido actualizada y se sigue a la espera de la definición de los territorios de páramo y sus servicios ecosistémicos a través de la delimitación, pero el mantenimiento del servicio ecosistémico del páramo como regulador y productor del recurso hídrico continúa siendo una prioridad.

Adicionalmente, como se indicó en el acápite anterior, los espacios de alta montaña han servido de resguardo y hábitat para colectivos tradicionalmente olvidados por el Estado y la institucionalidad, muchos de ellos de especial protección constitucional. En la época colonial se convirtieron en espacios de pastoreo y cultivo, destinados al trabajo de comunidades étnicas que hoy se pueden encontrar en su gran mayoría en los páramos de Boyacá y Cundinamarca.

Con la independencia de Colombia, la demanda de espacios de cultivo para cereales, así como las necesidades de lana, cayeron y se presentó un período de descanso (Cortés-Duque et al., 2013; Hofstede, 2013; Morales, y otros, 2007; Sarmiento, 2017). Sin embargo, la segunda mitad del siglo XX motivó diversos ingredientes sociales y económicos que se mezclaron para conjurar un aumento en los usos y explotación de los territorios ubicados al interior del páramo.

El primero de estos fue el conflicto interno, desencadenado principalmente por los reclamos en relación con la propiedad de la tierra. Con esto se justificó una reforma agraria que, entre sus muchos efectos, entregó amplias porciones de tierra al interior del páramo a campesinos y sus familias para el desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas. Tierras que si bien son ricas en nutrientes requieren de un trabajo de transformación, así como del uso de múltiples químicos, para poder dar el rendimiento económico esperado. El conflicto también trajo consigo el fenómeno del desplazamiento interno por violencia, enviando hacia la alta montaña a miles de personas que escapaban de los efectos de la guerra.

El segundo ingrediente importante es el generado por la globalización económica que requirió el aumento de la producción ganadera y agrícola en el país. Con esto se aumentó la explotación de la tierra, sin contar con el debido acompañamiento técnico,

transformando grandes extensiones de territorio e ignorando los efectos que a mediano y largo plazo traerían esa serie de disturbios para el ecosistema. Por ejemplo, la Caja Agraria formuló en su momento un plan para promocionar y masificar el cultivo de papa en los ecosistemas de páramo, así mismo el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) título tierras a campesinos en zonas de páramo (Buitrago, 2016, p. 142). Finalmente, la economía minera, que hasta ese entonces se reducía a unos pocos páramos y municipios, con técnicas principalmente artesanales. El descubrimiento de grandes yacimientos de oro y carbón, la extracción de piedra y otros minerales trajo consigo el aumento de la población, la instalación de campos, maquinaria y químicos riesgosos para el páramo.

La minería, sin duda, fue el gran agente del cambio de la relación entre la población, urbana y rural, la institucionalidad y el ecosistema. Sus efectos causaron preocupación en colectivos, organizaciones de base del territorio y organizaciones no gubernamentales defensoras del ambiente, que iniciaron una serie de acciones de litigio estratégico, entre las que se incluyen acciones políticas, jurídicas y de comunicación. Estas últimas fueron quizás las más efectivas, pues generaron un efecto de concientización y conocimiento de los servicios ambientales, en especial el hídrico, que prestan los ecosistemas de páramo. Una vez la ciudadanía, en especial la residente de las ciudades, se empoderó sobre el asunto se iniciaron una serie de protestas que exigían la protección del páramo.

El primer gran efecto se dio en la sentencia C-443 de 2009 de la Corte Constitucional, que requirió a las autoridades ambientales la delimitación y posterior exclusión de la minería de zonas de especial importancia ecológica entre los cuáles el Alto Tribunal incluyó a los páramos. Si bien, el 33,41% del área total de páramos en Colombia está dentro de Parques Naturales Nacionales, incluyendo complejos como Farallones de Cali, Yariguíes, Paramillo y Tamá, y además, existen otras áreas protegidas bajo diferentes figuras de conservación y ordenamiento territorial como Distritos de Manejo Integrado (DMI), los Parques Naturales Regionales (PNR), las Zonas de Reservas Protectoras (ZRP) y los Distritos de Conservación de Suelos (DCS), entre otros, resultaba esencial la inclusión del páramo como una categoría en sí mismo.

En paralelo, los reclamos ciudadanos llevaron a que el Congreso de la República tomara una primera medida normativa prohibitiva y expulsara la minería del páramo en

la Ley 1382 de 2010, que en ese entonces buscaba reemplazar el Código de Minas vigente. Dicha ley fue declarada inconstitucional por ausencia de consulta previa, pero parte de su propósito fue recogido nuevamente en la Ley 1450 de 2011, que además de prohibir la minería, incluyó también la prohibición de agricultura y ganadería, así como también se propuso la delimitación de estos ecosistemas (Senior, 2017).

Ahora bien, tal prohibición trajo consigo varias discusiones y debates. Primero, no se estableció un procedimiento claro de delimitación, en el que se reconocieran los derechos de los sujetos que habitaban el páramo para esa época y realizaban las actividades cuya prohibición se estableció. Segundo, no se diferenciaron las actividades económicas que se prohibían, igualando por completo la situación de la minería, la agricultura y la ganadería, sin pormenorizar el número de personas afectadas o la incidencia o afectación que cada una de estas actividades tiene efectivamente sobre el páramo. Y tercero, no se fijaron recursos, ni se determinaron competencias, para efectos de reconvertir y sustituir las actividades prohibidas, asegurando los ingresos requeridos para las personas, familias y comunidades que dependían de estas actividades.

Este asunto, que será posteriormente ampliado, produjo una serie de acciones judiciales que entre otras conllevaron a la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, que exige que se den espacios de participación para las comunidades afectadas por la delimitación de páramos. Lo anterior con el fin de tener en cuenta las características particulares del territorio a la hora de zonificar e implementar la prohibición de actividades económicas, especialmente agrícolas. Si bien esta tesis comparte la posición adoptada por la Corte Constitucional y se une a las críticas contra la institucionalidad ambiental colombiana, por haber tomado una serie de decisiones administrativas sin la debida participación de los implicados, no es posible dejar de lamentar las demoras en la implementación de procesos de delimitación, zonificación y reconversión de las economías de páramo, pues en el interregno la afectación de los ecosistemas aumenta cada día más.

Así mismo, hay quiénes han criticado duramente el proceso de delimitación porque, a pesar de que consideran que en Colombia se han dado avances importantes en este sentido, les preocupa la instrumentalización que esto implica para el ecosistema como un productor de agua, más que como una zona de importancia para ser conservada (Buitrago, 2016, pp. 133-134) y que atienda a los conocimientos locales y culturales de

las comunidades que lo habitan (Molano, 2013, p. 95). Ahora bien, la delimitación le ha permitido a Colombia avanzar en el estudio de los páramos, duplicando su extensión reconocida a 2.9 millones de hectáreas en 2010 y estableciendo un riguroso sistema de clasificación en 140 unidades del territorio. Este sistema no tiene paralelo en otros países con páramos y se basa en metodologías que combinan diversas herramientas científicas para delimitar el ecosistema, en el que hoy en día concurren estrategias de cartografía, identificación de variables biológicas, geológicas, climatológicas, económicas y sociales (Vásquez, 2011) (Rodríguez, 2021).

3.2. El páramo de Santurbán

La Resolución 2090 de 2014, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), representa la primera iniciativa para establecer como área protegida el Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín en los departamentos de Santander y Norte de Santander. De igual manera, constituyó el primer esfuerzo por demarcar por vez primera un ecosistema de páramo en el territorio nacional (Senior, 2017).

Conforme al Atlas de Páramos del Instituto Alexander Von Humboldt (2007), se ha designado como conjunto Jurisdicciones–Santurbán al sistema paramuno ubicado entre los departamentos de Santander y Norte de Santander, que abarca las localidades de Los Bueyes, Pringador, Guerrero, San Pedro, Torrecitas, Salazar, Cáchira, Jurisdicciones, El Páramo, Pescadero, Jordán, Santurbán, Terrecillas, Cunta, Fontibón, Los Puentes, Picachos, Romeral, Monsalve, El Viejo, Tasajera, Arboledas, Cachirí, Tierra Negra, Loma Grande, Ramírez y Cinera. Principalmente, el conjunto ocupa las áreas elevadas de los municipios de Silos, Mutiscua, Arboledas, Vetas y Cucutilla. Su extensión ronda las 142.000 hectáreas (ha) (Cortés-Duque et al., 2013, p. 35) y se sitúa entre los 3.000 y 4.290 metros sobre el nivel del mar (msnm). Alrededor del 73% se localiza en el territorio de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (Corponor 73,92%), mientras que el resto está en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB 26,07%) (Morales, y otros, 2007; Senior, 2017). De la totalidad de hectáreas, 110.978 corresponden a bosques, vegetación arbustiva y herbácea, entre otras. Hay 21.382 destinadas a áreas agrícolas heterogéneas, 10.113 a pastos, 47 a zonas de extracción minera y escombreras, y 88 a zonas urbanizadas. Asimismo, se han titulado para minería 27.891 hectáreas, de las cuales 4.488 cuentan con concesiones.

Como se verá más adelante hoy no existe delimitación en firme, pero el primer intento hecho por el Ministerio de Ambiente permite evidenciar tres grandes elementos sobre el territorio de Santurbán. Primero, se trata de un caso complejo, que reúne grandes extensiones de territorio, con jurisdicción de dos Departamentos, tres Corporaciones Autónomas y varias decenas de municipios, después de todo es la Cordillera Oriental la que hoy reúne la mayor cantidad de hectáreas de páramo del país. En segundo lugar, es habitado por miles de personas, muchas de las cuales realizan actividades económicas hoy prohibidas y entre las que se destaca la minería de oro y carbón, la ganadería, la piscicultura, el turismo y, por supuesto, la agricultura, por lo que además de ser el páramo más extenso es uno de los más transformados. Por último, algunas de las comunidades afectadas con las prohibiciones, como se verá en el último capítulo de esta tesis, se han destacado por el ejercicio de mecanismos políticos y jurídicos que les han permitido proteger sus derechos individuales y mostrar su profundo interés por cuidar y conservar el páramo.

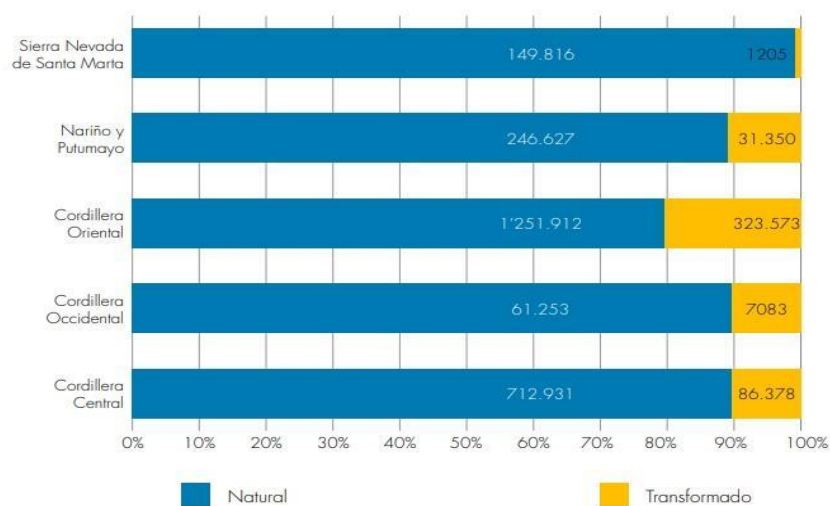


Figura 3. Reemplazo de la vegetación natural en los complejos de páramo.

Ilustración 9

Transformación de la vegetación original en páramos.

Sarmiento et al, 2017, p. 127

En el caso de las actividades en Santurbán se encuentran los siguientes datos referentes a las actividades económicas que allí existen. Históricamente, Santurbán ha sido escenario de actividades agrícolas y extracción de oro y plata, lo que ha generado conflictos relacionados con el uso del suelo, ya que estas actividades afectan negativamente la capacidad del ecosistema para proporcionar servicios ecosistémicos. La

minería en la región fue de pequeña escala hasta finales de los años 2000, cuando llegaron grandes compañías mineras con planes de desarrollar proyectos a gran escala. En cuanto a la agricultura, los cultivos de papa y cebolla se concentran en la región suroccidental del páramo, especialmente en Tona, donde la mayoría de los agricultores son pequeños propietarios con menos de una hectárea.

Ambos cultivos requieren maquinaria, pesticidas y fertilizantes. La región es el segundo proveedor nacional de cebolla y Santander es el cuarto productor de papa. La ganadería se centra en la cría de bovinos y ovinos, con muchas familias que tienen ganado para producir leche para consumo doméstico y, en ocasiones, para la venta. Además, a menudo se lleva a los animales a pastar en áreas fuera de sus predios. Según una encuesta de Fedesarrollo, la mayoría de los habitantes de la zona alta de los municipios del Páramo de Santurbán se dedican a la agricultura (50%), las labores del hogar (31%) y la minería (10%) (Calderón Etter, 2014, p. 72)

Adicionalmente, como lo documenta Emerson Buitrago (2016, p. 135), Santurbán es uno de los páramos más poblados del país y en su territorio se encuentra Vetás, municipio fundado en 1555 y el más antiguo de todos los ubicados en territorio de páramo en Colombia. En su territorio no se ha hecho ninguna declaratoria de parque nacional natural, pero se encuentran tres Parques Naturales Regionales²⁷ y el Distrito de Manejo Integrado de Berlín. También, Corponor expidió para Norte de Santander la Resolución 326 de 1999, actualizada en la 158 de 2015, que indica los determinantes ambientales que los municipios bajo su jurisdicción deben incluir en sus respectivos planes y esquemas de ordenamiento territorial.

Con lo anterior se logró que los municipios de Arboleda, Cáchira, Cócota, Chitagá, Cucutilla, Mutiscua, Pamplona, Salazar de las Palmas, Silos y Villacaro reconocieran territorios de páramos en los Esquemas de Ordenamiento Territorial - EOT como áreas de significancia ambiental. También, en cumplimiento de la Resolución 769 de 2002 del Ministerio de Ambiente, Corponor expide en el año 2009 el acuerdo 37 que incluía un estudio sobre el estado actual del Páramo de Santurbán, delimitando el páramo y el bosque alto andino, y establecía un plan de manejo ambiental con zonificación y usos aceptados de agricultura y minería.

²⁷ Sisavita, Salazar de las Palmas y Santurbán.

Con estos estudios Corponor logra establecer que, en el área de Norte de Santander, el complejo Jurisdicciones–Santurbán, reúne 71032 hectáreas con un área potencial de páramo de hasta 89253 hectáreas. Los municipios que reúnen mayor área de páramo son Mutiscua, Silos, Cáchira, Villacaro, Pamplona, Abrego y Cécota, siendo este último en el que se desarrolla el trabajo de campo de la presente investigación. En el último capítulo, se van a pormenorizar otras características sobre este páramo, en especial en relación con el municipio de Cécota.

4. Agricultura en los páramos, sus efectos y razones de interés

Dentro de los páramos se pueden observar hoy dos grandes variables: la heterogeneidad espacial y la influencia humana. De acuerdo con la primera variable, esta se refiere a que, como se explicó previamente, en los páramos se encuentran diversos elementos biológicos, de fauna y flora en pequeños espacios de territorio. Esto quiere decir que hay una inmensa variedad de elementos biológicos que hacen de los ecosistemas de alta montaña un ecosistema complejo, cuya delimitación se dificulta en la medida en que no resulta sencillo definirlo por los elementos que lo componen. Ello ha generado un problema epistemológico, que ha sido ampliamente discutido por la doctrina y, en el caso colombiano, por la institucionalidad, como ya se expuso.

Por otro lado, es “un ecosistema sometido a una fuerte influencia humana con un régimen de disturbios que incluye tanto disturbios naturales como antrópicos, dentro de los cuales se destacan las prácticas agropecuarias con utilización de fuego y ganadería extensiva” (Vargas & Premauer, 2002, pág. 820). Por disturbio se debe entender “cualquier evento discreto en el tiempo que altera la estructura de un ecosistema, comunidad o población, ocasionando cambios en la distribución de los recursos, la disponibilidad de sustratos y/o las características del ambiente físico” (Pickett y White, 1985, p. 39).

Si bien los disturbios generados por el hombre son un problema para todos los ecosistemas del planeta, esto se intensifica en los páramos. Al tratarse islas biográficas (Cortés-Duque et al., 2013, p. 11) son ecosistemas que se formaron en aislamiento (Criado et al, 2018, p. 41), eso los hace especialmente frágiles. Los páramos no tuvieron perturbaciones constantes y carecen de adaptaciones para enfrentarlas; no aprendieron,

por así decirlo, a lidiar con este tipo de disturbios, por lo tanto, su resistencia, su resiliencia y capacidad de recuperación son limitadas (Vargas, 2013, pp. 54-55).

Bajo ese entendido, dos de los factores que mayores disturbios generan en el páramo son la agricultura y la ganadería, especialmente por el uso del fuego para preparar y adaptar el suelo a las necesidades de estas actividades (Senior, 2017, p. 63). Pero no se puede olvidar que también se hacen presentes la minería a cielo abierto y de socavón, en especial de oro, carbón y piedra, la introducción de especies exóticas con fines de aprovechamiento forestal, como el pino y el eucalipto, problemáticas por el uso del agua y generación de erosión en el suelo, así como de especies invasoras, entre las cuáles hoy genera graves problemas en Colombia el retamo espinoso, la construcción de obras de infraestructura y centros urbanos, situación que es especialmente relevante en Santurbán, siendo este el páramo más poblado del mundo y atravesado por dos carreteras nacionales, y, finalmente, el cambio climático, que de acuerdo con la Tercera Comunicación de Cambio Climático y el IDEAM se espera una reducción del 10% de las lluvias actuales para el año 2040, así como aumentos de temperatura que afectan a todos los ecosistemas andinos que se integran a la alta montaña (Rojas, 2011) (Vargas, 2013) (Sarmiento, 2017) (Criado et al, 2018).

En particular, “la agricultura afecta la composición, estructura y diversidad biológica y del suelo de los páramos, altera la dinámica hídrica, importante en la mayoría de los países andinos que encuentran en los páramos su principal fuente de agua, y afecta los flujos de nutrientes y capacidad regenerativa del suelo” (Senior, 2017, p. 63). Adicionalmente, la transformación de los suelos mediante maquinaria, la plantación de cultivos a pocos metros de los cuerpos de agua y el uso de grandes cantidades de fertilizantes, insecticidas, biocidas, agrotóxicos y fungicidas químicos (Verano y Villamizar, 2017, p. 257) (Criado et al, 2018, p. 21) genera graves disturbios ambientales en estos ecosistemas (Vargas & Premauer, 2002, p. 821) y produce erosión acelerada (Hofstede, 1997, p. 2-3).

El uso conjunto, en la mayoría de predios rurales, de quemadas, agricultura y ganadería remueve especies vegetales y nativas pequeñas lo que expone el suelo al aire aumentando la evaporación y acabando con la función hídrica del páramo (Hofstede, 1997, p. 2-3), destruye madrigueras de mamíferos pequeños, el hábitat de anfibios y afecta rutas de

migración, en especial de aves (Rojas, 2011, p. 59), ello produce una inmediata pérdida de biodiversidad, erosión genética y deterioro de paisajes (Criado et al, 2018, p. 21).

La compatibilidad entre conservación y desarrollo en ecosistemas frágiles como los páramos tropicales se ve desafiada por el aumento en el uso del suelo y la demanda de servicios ambientales. La rica biodiversidad de estas áreas altiandinas está en riesgo debido a la rápida transformación y degradación. La creciente necesidad de tierras agrícolas se ve impulsada por la demanda de productos específicos de estas montañas frías y la población rural andina que depende de la agricultura en estas zonas (Monasterio y molinillo, 2003, p. 735-736). La información sobre la producción agropecuaria en páramos es escasa. Según la Evaluación Agropecuaria Municipal (EVA) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en 2014, la producción agrícola, excluyendo la papa, no ha cambiado mucho en los últimos ocho años.

Para 2013, municipios con áreas de páramo registraron 1.34 millones de hectáreas de papa, con una producción estimada de 2.4 millones de toneladas (Sarmiento, 2017, p. 128). Esto implica una alta transformación de grandes extensiones de territorio, en gran parte por la expansión de la frontera agrícola que fue durante mucho tiempo (desde mediados del siglo pasado) promocionada por la misma institucionalidad mediante procesos de modernización e intensificación (Llambí, 2022, p. 5), que ignoraron la necesidad de procesos de descanso, el uso de técnicas sostenibles y procesos de capacitación al campesinado. Es evidente hoy que la agricultura ha cambiado los métodos tradicionales de producción de alimentos, sustituyendo cultivos locales por otros, como la papa, que impactan negativamente la calidad del suelo y agua (Verano y Villamizar, 2017, p. 254). Ello, sin perjuicio que como dice Llambí (2022, p. 5), se debe ser muy cuidadoso de la expresión “tradicional”, pues no es sinónimo de ambientalmente sostenible o buena para el ambiente²⁸, así como de la expresión “moderna”, pues muchas de estas no son dañinas para el ecosistema.

²⁸ Especialmente si se tiene en cuenta que la mayoría de pobladores del páramo hoy son externos que llegaron en procesos de colonización recientes causadas por la reforma agraria de los años 60 o por el desplazamiento forzado.

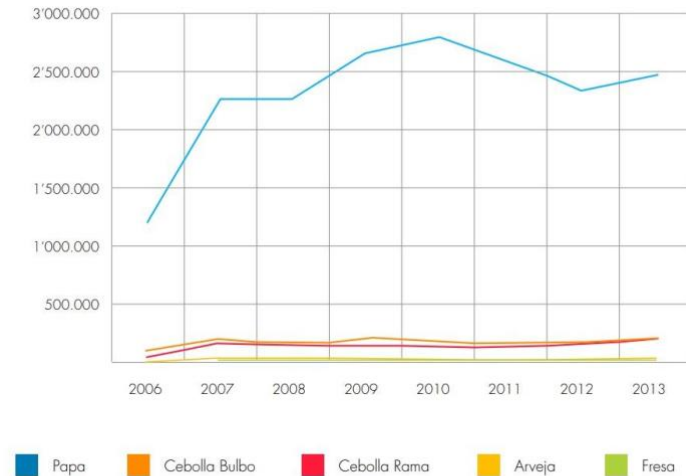


Figura 4. Producción agrícola en municipios con territorio en páramo.

Ilustración 10

Transformación de la vegetación original en páramos.

Sarmiento et al, 2017, p. 128

En consecuencia, las Leyes 1450 de 2011, 1753 de 2014 y 1931 de 2018 consagran una pretensión necesaria, en términos de protección del ecosistema y de garantía de los servicios que este presta, especialmente en materia de regulación del recurso hídrico, la cual es la prohibición de la agricultura dentro de estas áreas de la Alta Montaña. Sin embargo, dicha intención no puede tomarse de manera abstracta, sin demarcar adecuadamente las áreas que ya se encuentran transformadas, y que por tanto no volverán a tener la función natural que tuvieron en algún tiempo, así como sin identificar, censar y tener en cuenta a las poblaciones que hoy habitan dicho territorio y derivan su sustento de la transformación de este. Por ello, la prohibición es parte de la solución, pero las medidas de sustitución y reconvención de actividades económicas también.

Desconocer la existencia de estas poblaciones agricultoras y sus necesidades, constituye una vulneración abrupta de diferentes derechos fundamentales, entre los que se encuentra el libre ejercicio de la propiedad privada, la libre escogencia de profesión y oficio, y el mínimo vital (Senior, 2017). Especialmente, porque las tres leyes previamente mencionadas, consagran que en el proceso de delimitación del páramo, además de los elementos técnicos y ambientales, se deben tener en cuenta parámetros de carácter económico y social. Estos últimos son justamente la puerta que el Congreso de la República dejó abierta para que estos procesos administrativos no ignoren las necesidades de los habitantes de los territorios paramunos.

Lastimosamente, la dicotomía entre agua y minería ha eclipsado otros conflictos y tensiones históricas en los páramos, como monocultivos, colonización y disputas por la tierra relacionadas con el conflicto armado colombiano. Al enfocarse en soluciones rápidas para el conflicto agua-minería, se intensifican otros problemas existentes (Buitrago, 2016). Es fundamental adoptar una perspectiva más compleja sobre los páramos en un contexto de posconflicto, ya que estos ecosistemas son clave para las víctimas, actores del conflicto y el futuro desarrollo del país. Así mismo, esto debe llevar a un proceso de gobernanza que tenga como eje la racionalidad ambiental y productiva, con la promoción de comportamientos que detengan la degradación del ecosistema y garanticen el desarrollo social y económico de quienes habitan en el páramo (Criato et al, 2018).

En el proceso de actualización de la cartografía de páramos para la posterior delimitación de estos ecosistemas, publicado por el Instituto Von Humboldt (Cortés-Duque et al, 2013), es posible ver que el trabajo de campo y la realización de talleres con las Corporaciones Autónomas Regionales fueron completamente accesorios. No se da ninguna claridad de encuentros con autoridades locales, mucho menos con propietarios de los espacios que se estaban delimitando. Se limitaron a realizar cinco talleres regionales, compartir información con funcionarios de las Corporaciones Autónomas, Parques Nacionales y unas Organizaciones No Gubernamentales, cuyos nombres se ignoran. Esto, como se verá en el siguiente punto, aumentó la conflictividad frente al proceso de delimitación, pues el proceso de conservación y sostenibilidad del páramo tiene que proteger también a las comunidades vulnerables que habitan y usan el territorio, como posteriormente lo reconocería el Gobierno de Colombia en el documento de lineamientos para construcción de los planes ambientales y procesos de zonificación de páramos (Botia, A. et al, 2018).

Sin duda, el marco institucional local y regional es fundamental para implementar estrategias de manejo agrícola alternativo. Las organizaciones comunitarias sólidas y con experiencia en temas ambientales, agrícolas y financieros, junto con instituciones de asistencia técnica y grupos de investigación que entiendan los contextos locales y colaboren con las comunidades, son clave para lograr la sostenibilidad. A pesar de la complejidad, esta situación puede brindar oportunidades para aprender e incorporar la diversidad en los modelos de desarrollo rural y conservación (Llambí, 2022). Sin embargo, no se puede perder de vista que no existe enfoque de manejo que proteja todas

las funciones del páramo (Hofstede, 1997). La sostenibilidad ecológica e hidrológica se garantiza si se abandonan todas las actividades agrícolas, pero la situación socioeconómica actual en los Andes hace inviable excluir toda intervención humana.

Se deben entonces diversificar las prácticas de manejo, hacer zonificación predio a predio, para garantizar la confluencia de intereses colectivos e individuales. Es esencial proteger áreas extensas de páramo para cumplir con las funciones hídricas y ecológicas, y en las áreas transformadas capacitar e incentivar usos sostenibles que permitan la explotación a largo plazo y las condiciones dignas de las poblaciones rurales, especialmente de aquellas que tienen un arraigo profundo en el territorio, condiciones de vulnerabilidad y que ejercen la actividad agrícola de manera previa al 16 de junio de 2011²⁹ (Botía, A. et al, 2018). No se puede olvidar que el Estado colombiano promovió la llegada de estas comunidades a los páramos, mediante la titulación de tierras, así como los usos agrícolas y la intensificación de los cultivos de papa.

Así mismo, ignorar el rol de protección, apropiación y construcción de espacios de conservación que ha construido la comunidad habitante del páramo constituye una pérdida de oportunidad. El conocimiento local de los habitantes y su interacción con el páramo es un elemento esencial para el mantenimiento del ecosistema y de los servicios que éste presta. En tal sentido, se deben pensar mecanismos que permitan convivir y pervivir a las sociedades que allí habitan. La prohibición no puede implicar, bajo ninguna consideración, el desplazamiento de estas comunidades. Se debe evitar el desplazamiento de comunidades en los páramos y, en cambio, involucrarlas en la gestión integral del ecosistema.

La reconversión de actividades productivas debe considerar la vulnerabilidad de los medios de vida y buscar conservar servicios ecosistémicos, mejorar la calidad de vida y fortalecer las capacidades locales (Botía, A. et al, 2018). Estas en su mayoría reconocen y manifiestan el valor del ecosistema y están dispuestas a llegar a puntos de acuerdo sobre su cuidado y mantenimiento, conforme se verá en el último capítulo de esta tesis. Sin embargo, requieren también de algunos compromisos económicos e institucionales que involucren a todos los actores que intervienen dentro del páramo, ello incluye a las

²⁹ Fecha de la entrada en vigencia de la Ley 1450 de 2011 y de la prohibición de actividades agrícolas en los páramos.

personas y empresas que se benefician de los servicios ecosistémicos que de estos territorios se desprenden.

5. Régimen jurídico para la gestión de protección en los páramos de Colombia, previo a los procesos de delimitación

En este apartado se mostrarán las normas que guían la protección, conservación y uso de los ecosistemas de páramo en Colombia. Ello se hará inicialmente desde una perspectiva macro, trayendo a colación las normas de orden internacional y constitucional que guían e inspiran la materia. Posteriormente, se hará una exposición del marco legal y reglamentario que ha venido evolucionando desde 1974, haciendo especial énfasis en los cambios generados a partir de 2009 con la sentencia C-443 de la Corte Constitucional y la posterior expedición de las Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015, con base en las que se prohibieron actividades agrícolas en los páramos y se expidió la resolución de delimitación del Páramo de Santurbán.

5.1. Marco general internacional, constitucional y legal

El ecosistema de páramo es esencial para la producción de agua, y por lo mismo en los últimos años el Estado colombiano ha adoptado políticas tendientes a su protección. Tal determinación es congruente con el contexto internacional, en el cual se han expedido una serie de declaraciones, tratados y demás normas -instrumentos que en conjunto se conocen como Derecho Ambiental Internacional (DAI)- cuyo fin es la lucha contra el deterioro de los diversos ecosistemas, aspecto necesario para garantizar la continuidad de la especie humana. La comunidad internacional se preocupa por problemas ambientales globales y busca establecer un marco legal mediante instrumentos internacionales para enfrentar estos desafíos (Sánchez Sánchez, 2008).

Los esfuerzos internacionales que buscan la conservación del medio ambiente iniciaron en los años sesenta, cuando la sociedad empezó a tomarse en serio los profundos efectos que la humanidad ha causado en la naturaleza desde el comienzo de la industrialización. El paso siguiente fue la Conferencia de Estocolmo en 1972, y desde entonces se han creado diversos documentos a partir de los cuales se ha construido el DAI, compendio que sirve de referencia para la expedición de normas internas enfocadas en la preservación del medio ambiente y, por ende, que permiten garantizar el derecho fundamental a la vida (Diazgranado Quimbaya, 2012).

Es importante considerar que los problemas ambientales actuales son variados, siendo la protección de la capa de ozono, el tratamiento de desechos peligrosos, el cambio climático y la conservación de la diversidad biológica los más urgentes (Sánchez Sánchez, 2008). Para atender esta última preocupación se creó el Convenio sobre Diversidad Biológica, en el marco de la Conferencia sobre Medio Ambiente de Río de 1992. De él son parte varios Estados latinoamericanos como Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, y obliga a la conservación de áreas de especial importancia natural, así como a proteger y dar uso sostenible a la diversidad biológica (ONU, 1992). Dentro de este concepto no solo se incluye la variabilidad de especies de flora y fauna, sino los ecosistemas en sí mismos considerados bajo el entendido de que resultan de vital relevancia para la continuidad de la humanidad. Por eso la protección de los páramos entra dentro de esta categoría.

Es por lo anterior que, con base en el Convenio previamente mencionado, países como Brasil, Ecuador y Colombia han declarado bosques, páramos, humedales y ríos como ecosistemas protegidos con un régimen especial de explotación de recursos naturales. Estos regímenes incluyen limitaciones que varían según el Estado. Por ejemplo, algunos han prohibido las actividades de la industria energética debido a su alto impacto medio ambiental, mientras que otros han prohibido cualquier tipo de actividad que pueda perturbar la composición del ecosistema. La decisión de proteger de manera especial esta clase de hábitats y de limitar las actividades que se pueden desarrollar en ellos representan altos costos para el Estado, que en todo caso se justifican a largo plazo por los beneficios ambientales, sociales e incluso económicos que traerán.

En el caso colombiano, la Carta Política de 1991 consagra una serie de preceptos que, en palabras de la Corte Constitucional, constituyen la “Constitución Ecológica”. De esta hacen parte, entre otros, los artículos 8° (deber del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales del país), 49° (promoción de la educación ambiental en todos los niveles educativos), 58° (función ecológica de la propiedad privada), 79° (derecho de todos a disfrutar de un ambiente sano y la responsabilidad del Estado de garantizar la protección del medio ambiente), 80° (obligación del Estado de prevenir y controlar factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente), 95° (el deber ciudadano proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano) y 332° (propiedad estatal sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables).

En especial, se debe destacar como la Constitución impacta la definición ambiental del territorio, la cual modificó a través del concepto de función ecológica de la propiedad, entendida como una limitación al dominio con el fin de fortalecer el interés general y colectivo representado por el ambiente, y la creación de una conexidad e integración inescindible entre el derecho al ambiente sano y los derechos de carácter fundamental, al entender que es imposible el desarrollo digno del ser humano si este no goza de un ambiente sano.

El sistema legal colombiano también está compuesto de normas que recogen los principios internacionalmente reconocidos en materia ambiental. Es el caso del Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente (Decreto Ley 2811 de 1974), que incorpora la mayoría de los principios de Estocolmo de 1972; lo hace, por ejemplo, al declarar el ambiente como patrimonio común, al señalar que la preservación y manejo de los recursos naturales es un asunto de utilidad pública y al reconocer el derecho de toda persona a un medio ambiente sano (artículos 1º, 2º y 7º). La Ley 99 de 1993 es otra manifestación de cómo el Estado colombiano ha incorporado a su legislación interna la normatividad internacional, dado que en ella se incluyen los principios de la Declaración de Río de 1992. Es de anotar que, además, esta ley reconoce que la biodiversidad del país es patrimonio de la humanidad (artículo 1º, numeral 2º) y consagra la especial protección de los páramos (artículo 1º, numeral 4º).

A lo anterior debe añadirse la Ley 373 de 1997, que prevé la regulación de uso y protección del agua. Para lograr el fin buscado, la norma obliga a las entidades territoriales a diseñar planes de uso eficiente y ahorro del agua, en los cuales se ha de precisar que los páramos, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales deberán ser adquiridos por las entidades ambientales de la jurisdicción correspondientes para recuperarlos, protegerlos y conservarlos.

Finalmente, en el año 2001 se promulga la Ley 685, que contiene el Código de Minas. Esta establece en el artículo 34 las zonas excluibles de minería y precisa no podrán realizarse actividades mineras, en ninguna fase, dentro de zonas declaradas y delimitadas como de protección del ambiente y los recursos naturales. Adicionalmente, indica que el acto que declare estas zonas excluidas debe ser motivado en estudios que justifiquen la incompatibilidad de las actividades mineras con estas zonas de protección. Se mencionan los parques naturales, nacionales y regionales, así como las zonas de reserva forestal, pero

no los páramos. Aunque, como ya se dijo, muchos de estos se incluyen dentro de estas categorías de protección.

Vale destacar que en 2002 el Ministerio de Medio Ambiente publicó la Resolución 769 de 2002, que tenía como fin contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos. En esta se definen los páramos como ecosistemas de alta montaña, ubicados entre el límite superior del bosque andino y en el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, si se da el caso. Se indica que el mismo se compone de tres franjas: subpáramo, páramo propiamente dicho y superpáramo. La resolución reconoce la intervención antrópica y los páramos alterados por el hombre.

Esta resolución da inicio a dos procesos que han sido fundamentales para el entendimiento y conservación de los ecosistemas paramunos. Por un lado, ordena la realización de estudios científicos que permitan conocer el estado actual de estos últimos, en particular pone tales investigaciones en cabeza del Instituto Alexander Von Humboldt, que como sabemos unos pocos años después publicó la cartografía y el Atlas de Páramos (2007) que hoy es fundamental como fuente de información en la materia. Por otro lado, requirió a las autoridades ambientales de orden regional y territorial, que en el término de dos años, elaborarán planes de manejo ambiental que permitieran zonificar, formular procesos de ordenamiento ambiental, estrategias financieras y la creación de programas de conservación y restauración, todo esto acompañado de una estrategia de participación comunitaria.

Hasta este momento, normativamente, nada impediría la realización de actividades económicas en los páramos de Colombia, con excepción de aquellos que se encuentran dentro de otras figuras de protección consagradas en el Código de Recursos Naturales (1974), la Ley 99 de 1993 o las figuras de parques nacionales, regionales o distritos de manejo integrado. Sin embargo, los movimientos ciudadanos, de organizaciones de base y organizaciones no gubernamentales mantienen una fuerte presión mediante acciones civiles, jurídicas y políticas, en búsqueda de la protección de estos ecosistemas estratégicos. Todo cambiará en el año 2009, de la mano y con el impulso de quién normalmente se ha apropiado de estas transformaciones: la Corte Constitucional.

5.2. 2009, el año de la protección constitucional de los páramos

En el año 2009 la Corte Constitucional profirió la sentencia C-443, en la cual resolvió una demanda ciudadana contra el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas). La acción pública de inconstitucionalidad puso en entredicho la verdadera efectividad de la norma, pues está supedita la protección de los ecosistemas a delimitaciones sustentadas en estudios que las autoridades han omitido realizar.

En su decisión, la Corte Constitucional requirió a las autoridades ambientales para que cumplieran con las obligaciones que la ley les imponía en aras de proteger el medio ambiente. De manera particular se refirió a su deber de delimitar y declarar las zonas excluidas de minería, dado que para ese entonces ninguna autoridad ambiental lo había hecho. Asimismo, les exigió expedir las disposiciones y políticas necesarias para proteger los páramos. La Resolución 2090 de 2015, que delimitó el Páramo de Santurbán, fue la primera normatividad proferida en cumplimiento de la sentencia C-443 de 2009.

Para dar paso a la expedición de la Resolución 2090 de 2014 y cumplir la orden de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República incluyeron la obligación de delimitar los páramos del país dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, correspondiente a la Ley 1450 de 2011. En efecto, en su artículo 202 se determinó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debía precisar la expansión de tales ecosistemas a través de un acto administrativo y que las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y Establecimientos públicos ambientales, las encargadas de realizar la zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas. Para lo anterior se debían tener en cuenta estudios técnicos, económicos, ambientales y sociales.

También, se aclara que en estas zonas de reserva no se podrán llevar a cabo ningún tipo de actividad agrícola, ganadera o minera. Finalmente, se indica que la entrada en vigor de la prohibición es inmediata³⁰ y rige, sin perjuicio de la posterior delimitación, en los territorios establecidos como páramos por la cartografía elaborada por el Instituto Alexander Von Humboldt en el Atlas de Páramos (2007). Realizados los estudios cartográficos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dictó la Resolución 937 de 2011 para adoptarlos oficialmente. Adicionalmente, profirió el Decreto 1076 de 2015

³⁰ Será el 16 de junio de 2011, fecha en la que se sanciona la Ley 1450 de 2011.

en el que declaró a los páramos como ecosistemas de interés público y social, a la par que ordenó la creación de programas y proyectos para garantizar su conservación.

Estas disposiciones serán retomadas por el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En esta se precisan algunos aspectos de la normatividad anterior y se esclarece el ámbito de protección de las zonas declaradas como páramo en la Resolución 937 de 2011. Lo anterior se realizó para garantizar seguridad jurídica. Sin embargo, pleitos con empresas mineras y riesgos jurídicos creados en relación con propietarios de predios con vocación agrícola dan una percepción contraria.

En todo caso, entre las Leyes 1450 y 1753 de 2015 pueden notarse algunas diferencias en torno al alcance de la prohibición de actividades agropecuarias y mineras, la vinculatoriedad de la cartografía realizada por el Instituto Von Humboldt al momento de establecer la delimitación de los páramos y los efectos en el tiempo de la declaratoria de páramo de una zona. Con esto último incluye la posibilidad de que actividades mineras o de hidrocarburos, que estén dentro de la zona delimitada como páramo y hubieren sido licenciadas y contratadas de manera previa a la prohibición, puedan continuar sin posibilidad de renovarse. Así mismo, ordena a las autoridades agrarias y ambientales crear planes de reconversión y sustitución para quienes realizaban actividades agropecuarias de manera previa al 16 de junio de 2011.

A pesar de lo anterior, las similitudes entre ambas disposiciones son más que sus diferencias. En efecto, la cartografía levantada por el Instituto Von Humboldt continúa siendo el punto de partida para la definición de los páramos; las dos reconocen las variables sociales, culturales y económicas de la zona para poder realizar la respectiva delimitación; a la vez que asignan las mismas competencias al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las autoridades regionales ambientales en materia de páramos.

Sin perjuicio de la inclusión y atención a las variables sociales y económicas que reconocen las normas, autorizar o adelantar actividades prohibidas en las zonas delimitadas desconoce abiertamente la normatividad ambiental que rige a los ecosistemas de páramo. También pasa por alto la obligación estatal de conservarlos, preservarlos y restaurarlos. En consecuencia, “las poblaciones que viven en los páramos y subsisten a través de actividades agropecuarias entran de inmediato en el supuesto de hecho de las normas y deben detener de inmediato tales actividades” (Senior, 2017, p. 48). Sin embargo, como se verá en el último capítulo, las autoridades administrativas, en especial

las Corporaciones Autónomas, han tenido especial cuidado para realizar actuaciones tendientes a hacer efectiva la prohibición, pues entienden que la aplicación de la misma suscita conflicto bajo el entendido de que se pone en entredicho el ejercicio de actividades que las comunidades requieren para su sustento.

5.3. La Resolución 2090: delimitación del páramo de Santurbán ¿Comillas?

El páramo de Santurbán fue la zona piloto del MADS en materia de delimitación, siendo el primero en ser definido por esta entidad a través de la Resolución 2090 de 2014. En esta última se señalan las zonas que conforman el páramo y en las que por tanto no se puede adelantar ninguna actividad productiva que ponga en riesgo el ecosistema. De esta manera se pretende reducir significativamente el impacto de la actividad humana en una de las reservas acuíferas de más importancia para los Santanderes.

Dictada la Resolución 2090 de 2014, les correspondía aplicarla a las autoridades ambientales con jurisdicción en la zona. Por lo mismo, fueron ellas quienes debieron hacer frente a los diferentes conflictos socio ambientales que se suscitaron con ocasión de la expedición de la mentada disposición con los agentes que explotaban económicamente el área. El artículo 3 de la Resolución, que establece el ordenamiento del territorio delimitado, prevé lo siguiente:

<i>¿Qué?</i>	Proceso de Ordenamiento a través de la zonificación y determinación del régimen de usos, y actividades permitidas dentro del páramo.
--------------	--

<i>¿Quién?</i>	CDMB y CORPONOR
----------------	-----------------

<i>¿Cuándo?</i>	3 años a partir de la entrada en vigor de la Resolución 2090 (19/12/14).
-----------------	--

<i>¿Cómo?</i>	Tres tipos de zonas: <ol style="list-style-type: none">1. Zonas de Preservación: Lejos de cualquier transformación fruto de la intervención humana. Usos que se permitan deberán mantener el páramo en su composición, estructura y función.2. Zonas de Restauración: Áreas con alteraciones que deben ser restauradas, total o parcialmente, en pro de los servicios ecosistémicos.
---------------	--

-
3. Zonas de Uso Sostenible: Se permiten actividades que aporten al flujo de servicios ecosistémicos. Deberán utilizar componentes de la biodiversidad sin generar una degradación a largo plazo.
-

Tabla 8
Zonificación del Páramo de Santurbán

Fuente: Senior (2017).

La delimitación prevista en el artículo 3° no es excluyente con otras áreas y zonas definidas mediante la Resolución 2090 de 2014, que además son susceptibles de complementarse con espacios protegidos mediante diferentes normas, especialmente de carácter local. Es el caso del Parque Regional Santurbán y el Distrito de Manejo Integrado de Berlín, zonas que al momento de crearse también dieron lugar a conflictos con los campesinos, especialmente cultivadores de cebolla (Buitrago, 2016). Para responder a los problemas que podía generar en el sector agricultor, el artículo 4° de la Resolución 2090 de 2014 estableció las directrices para adelantar actividades agropecuarias en el páramo:

¿Qué?	Directrices específicas para actividades agropecuarias, que deberán diseñar, capacitar y financiar, la sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias, dando avance gradual de lo dispuesto en la Ley 1450.
¿Quién?	Entidades públicas agropecuarias, entidades territoriales y Corporaciones.
¿Cuándo?	A partir del 16 de junio de 2010 no se permite el avance de actividades.
¿Cómo?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proceso de reconversión y sustitución no podrá poner en riesgo el ecosistema y sus servicios. 2. Uso y manejo adecuado de agroquímicos, así como de los empaques. 3. Evitar salinización, compactación, erosión, contaminación, revenimiento y degradación del suelo. 4. Conservar humedales y cualquier fuente hídrica y sus márgenes. Promoviendo su aislamiento y uso eficiente. 5. Seguir guías ambientales del sector agropecuario del MADS, 6. Asegurar el mínimo vital y mejoramiento de las condiciones de comunidades que realizan actividades de subsistencia.

7. Incluir herramientas de conservación de la agrobiodiversidad.

Tabla 9

Directrices para una Agricultura Sostenible

Fuente: Senior (2017).

En una primera lectura podría concluirse que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenido desconoció la prohibición legal de actividades económicas en zona de páramo. Sin embargo, debe recordarse que sus decisiones no solo deben basarse en criterios únicamente técnicos y ambientales, sino también en factores sociales y económicos. En ese sentido, la resolución introdujo un reconocimiento a los derechos adquiridos y derechos fundamentales de las poblaciones que hoy habitan el páramo de Santurbán. En todo caso, la resolución incluye la reducción de prácticas de labranza intensiva, el uso de químicos de manera libre, reducción en el uso de agua, restricciones a los monocultivos, entre otras. Estas obligaciones, adicionalmente, aplicarían para todas las personas y predios que vienen realizando actividades agrícolas, incluso desde antes del 16 de junio de 2011.

Ahora bien, en materia de autoridades responsables y tiempos se establecen una serie de obligaciones que, en su gran mayoría, hoy no se han cumplido. Por ejemplo, Corponor debía realizar un proceso de ordenamiento con zonificación y régimen de usos, lo cual sigue pendiente ante la incertidumbre frente a la delimitación final del Ministerio. Los municipios y el departamento deberían haber diseñado e iniciado un esquema de pagos por servicios ambientales, generando el fomento económico de actividades de conservación, así como realizar actividades de protección y defensa del medio ambiente en asocio con las fuerzas armadas. El Ministerio de Agricultura tendría que haber adelantado inversiones para convertir las áreas de restauración y de uso sostenible, obligación que tampoco se ha cumplido y frente a la cual el ente nacional apenas ha empezado a expedir un marco normativo.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 10 de la Resolución, todas las autoridades deberían realizar actividades tendientes a incorporar en sus planes de manejo y funciones a estas áreas protegidas, implementar planes de restauración, trabajar por la conservación de bosques, coberturas naturales, márgenes de las quebradas, implementar planes de manejo de residuos sólidos, de prevención de incendios y de manejo de vertimientos líquidos. Todas estas aún pendientes y a la espera.

Sin embargo, el principal problema ha sido el de las disputas jurídicas que han surgido con ocasión de la expedición de esta Resolución. La más conocida es la acción de tutela promovida por un sector de la sociedad civil en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las corporaciones regionales autónomas con jurisdicción en el páramo de Santurbán por la presunta vulneración de diferentes derechos fundamentales. ano.

El núcleo de la solicitud de amparo es que para la expedición de la Resolución 2090 debía seguirse el procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011 ante la ausencia de una regulación especial para la expedición de actos administrativos que delimiten páramos. El artículo 35 de la Ley 1437 de 2011 prevé el trámite de audiencias para decisiones de carácter administrativo y con fundamento en esta norma los accionantes solicitaron al Ministerio la realización de una audiencia pública previo a expedir la delimitación del páramo, pero esta no se llevó a cabo. En consecuencia, dicha entidad habría vulnerado el derecho al debido proceso y a la participación de los solicitantes, lo que juicio de estos implicó el desconocimiento de otras garantías tales como el agua para consumo, la vida digna y el medio ambiente sano.

Sin embargo, esta no fue la única controversia judicial suscitada. En paralelo se inició una acción popular, una consulta ante el Consejo de Estado e incluso se convocó un tribunal de arbitraje internacional por parte de una gran empresa minera. Así mismo, se iniciaron movilizaciones de carácter político que generaron fuertes enfrentamientos entre la población urbana y la población rural. La primera se oponía a cualquier consideración que permitiera la realización de actividades de impacto en el páramo, pues entendían que con esto se afectaba la riqueza ecosistema y funcionalidad hídrica de la montaña. La segunda, no aceptaba prohibiciones absolutas, así como tampoco actos proferidos por funcionarios de escritorio en Bogotá que ponían en peligro su sostenimiento y el de sus familias, así como el ejercicio de su derecho a disponer libremente de su propiedad.

Fue así como el primer piloto de delimitación, en el afán de delimitar, terminó siendo otro ingrediente del conflicto. Sin embargo, las decisiones judiciales que se van a desprender resultan esenciales para el futuro y hoy sirven de ruta para un procedimiento administrativo que intenta reconocer los derechos de todos los sujetos involucrados y ser altamente participativo. Así mismo, resultaron en la mejora normativa al motivar la

expedición de la Ley de Páramos (1930 de 2018), la inclusión de fuentes de recursos para este asunto y la vinculación del sector agrario.

6. Respuesta del derecho y la normativa a los conflictos asociados a la delimitación de los páramos y la prohibición de la agricultura

En este punto se expondrá brevemente el conflicto suscitado con la prohibición de la agricultura, los derechos de la población campesina inmersa en la problemática y los principales elementos de los pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre el asunto. Posteriormente, se hará referencia a la expedición de la Ley de Páramos (1931) en 2018, así como de consecuentes normas que pretenden avanzar en su realización efectiva.

6.1. Conflicto socio-ambiental en la delimitación de páramos y su relación con las actividades agrarias

Los conflictos socio-ambientales ocurren cuando se contraponen dos o más intereses de actores en relación con el uso, acceso o disponibilidad de los recursos naturales de determinada zona y por las condiciones ambientales requeridas para garantizar el bienestar de una población. Entre los sujetos cuyos intereses pueden entrar en conflicto están el Estado mismo, las comunidades, organizaciones no gubernamentales, entre otros (Londoño Toro, Güiza Suárez & Muñoz Ávila, 2012). Estos conflictos se suscitan, por ejemplo, debido a la escasez de recursos naturales en cierta área.

Ahora bien, tal como se expuso previamente, a nivel internacional y en Colombia se concibe al medio ambiente como un bien común y en consecuencia existe una obligación en cabeza del Estado de intervenir para garantizar su conservación (Güiza Suárez & Muñoz Ávila, 2014). Lo anterior implica adelantar acciones estatales que generan conflictos socio-ambientales, pues necesariamente modifican los usos del ecosistema en cuestión, lo cual puede afectar intereses particulares (Londoño Toro, Güiza Suárez & Muñoz Ávila, 2012).

En el contexto de los conflictos socio-ambientales, existen aquellos que surgen en áreas previamente protegidas por el Estado. La implementación de estas medidas impone restricciones al uso del suelo, argumentando su valor ecológico, pero afectando el valor económico para los propietarios (Londoño Toro, Rodríguez y Herrera Carrascal, 2006).

Estas restricciones, vistas como necesarias por el Estado para conservar el ecosistema, entran en conflicto con los intereses individuales de las comunidades afectadas (Londoño Toro, Rodríguez y Herrera Carrascal, 2006). La ejecución de medidas restrictivas que impactan las dinámicas sociales y alteran los modos de vida de una población siempre generarán resistencia, especialmente cuando no se establecen políticas claras de compensación o liberación de cargas, y las acciones son impuestas sin consulta y con poca información.

En cuanto a la delimitación de páramos, tras la implementación de la resolución 2090 de 2014, las autoridades ambientales procedieron a zonificar el territorio y establecer límites para regular las actividades económicas. Comenzó entonces el proceso de socialización con las comunidades locales. Sin embargo, estas medidas restrictivas no fueron bien recibidas por un grupo que veía la tierra como su principal medio de subsistencia. A pesar de la dependencia económica de los habitantes en la agricultura, el Estado adopta una postura punitiva al castigar a quienes no cumplen con los estándares ambientales establecidos por la ley. Esto refleja una falta de reconocimiento de la necesidad de desarrollar planes e inversiones que aborden la situación ambiental desde una perspectiva de desarrollo sostenible, especialmente en relación con las variables económica y social

Con esto desconoce que la existencia de un marco sancionador resulta insuficiente si no se refuerza con un control y vigilancia efectivos dentro de estas áreas para detectar actividades ilegales de manera oportuna, siguiendo las directrices de las administraciones nacionales y los procesos internacionales de consolidación de áreas naturales protegidas (Heck Franco & Ipenza Peralta, 2014). Además, estas medidas punitivas carecerán de impacto significativo si no se implementan procesos de formación que destaquen la importancia del medio ambiente y se involucre de manera participativa a las poblaciones que residen en estas áreas de especial relevancia ecológica. También, sus resultados dependen de las posibilidades económicas y sociales que se puedan dar en el marco de las actividades de reconversión.

La contradicción inherente en la naturaleza jurídica de la tierra, planteada a raíz de la Constitución de 1991, destaca la dicotomía entre dos principios surgidos del conflicto constante entre el bien público y el bien privado. Por un lado, se presenta el derecho a la propiedad privada, asegurando a los individuos la posesión y explotación económica de

un área específica. Por otro lado, surge la función social y ecológica del territorio, basada en el principio del bien común, siendo este el núcleo del conflicto ambiental durante el proceso de delimitación de páramos y la prohibición de actividades agrícolas en estas áreas.

Este dilema se reproduce en diversos escenarios donde el Estado protege áreas naturales, restringiendo las actividades económicas para prevenir la destrucción de ecosistemas vitales para la sostenibilidad ambiental. La Corte Constitucional, en la sentencia C-750 de 2008, sostuvo que esta prerrogativa es especialmente aplicable al proteger el medio ambiente, incluso a expensas de afectar los ámbitos éticos, económicos o jurídicos de los individuos, quienes como ciudadanos deben cumplir deberes en pro de los intereses estatales. Sin embargo, esta acción indudablemente contradice el principio de propiedad al imponer limitaciones al aprovechamiento económico de los recursos.

A pesar del extenso marco de protección ambiental, es evidente que la resolución de situaciones donde entran en conflicto derechos e intereses particulares con un interés general y colectivo, como un medio ambiente sano, no siempre es sencilla (Londoño Toro, Rodríguez, & Herrera Carrascal, 2006, p. 156). Se hace necesario recurrir a mecanismos interpretativos y al análisis específico de cada caso para determinar soluciones legales que reconcilien los derechos del propietario con los de la comunidad (Corte Constitucional, 2006), manteniendo siempre la primacía del interés general (Corte Constitucional, 2010).

Sin embargo, existen otros argumentos, diferentes al derecho a la propiedad, para propender por la limitación de estas normas y los efectos que pueden tener en la población habitante del páramo, en especial de aquella que trabaja en actividades agrícolas. Entre estos, “el derecho al mínimo vital que busca proteger la satisfacción de las necesidades básicas de las personas para su subsistencia y lo necesario para procurarse una vida en condiciones dignas”, según la Corte Constitucional en Sentencia T-664 de 2008. De manera concurrente y relacionada, el derecho al trabajo, pues la agricultura constituye la actividad laboral de una gran mayoría de esta población. También, “la Corte Constitucional ha reconocido el derecho a la soberanía alimentaria (Sentencia T-340 de 2012), de acuerdo con la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO” (Senior, 2017, p. 65). Asimismo, se han usado alegatos en torno a los derechos a la

información y a la participación, los cuales de acuerdo con la Sentencia C-891 de 2002 (Corte Constitucional) constituyen una prerrogativa de los ciudadanos, bien sea para requerir información en relación con una decisión institucional que los afecta, o intervenir y ser consultados frente a dichas determinaciones que pueden poner en entredicho el ejercicio de un bien jurídico subjetivo o colectivo de su interés.

De acuerdo con la Corte Constitucional, en Sentencia C-189 de 2006, “el Estado debe dar garantías mínimas al propietario, especialmente aquellas referidas a no imponer restricciones desproporcionadas y, de ser el caso, garantizar una indemnización al privado, fruto de la utilidad que le debe generar su bien. O como mínimo, debe brindarle al ciudadano afectado un espacio eficaz para pronunciarse sobre esas limitaciones y participar activamente de la defensa de sus derechos individuales, especialmente de aquellos asociados a su propiedad privada”. La ausencia de tales espacios dio sustento a la interposición de acciones judiciales que han puesto en entredicho la delimitación y han afectado la implementación de medidas de zonificación, sustitución y reconversión de actividades, necesarias para garantizar la salud del ecosistema de páramo.

6.2. Decisiones judiciales frente al proceso de delimitación

Como ya se dijo, el asunto que mayor atención atrae entre la dicotomía de ambiente y economía son la minería y los hidrocarburos. La expedición de la Ley 1753 de 2015 planteó una diferencia en el marco temporal de la prohibición que traía la Ley 1450 de 2011, permitiendo la continuación de actividades de minería e hidrocarburos dentro de los territorios delimitados como páramo, siempre que hubieren sido licenciadas y contratadas de manera previa a la prohibición. Esto generó una acción pública de inconstitucionalidad por parte de sectores políticos defensores del ambiente. En la Sentencia C-035 de 2016, la Corte Constitucional recuerda la importancia de los servicios ecosistémicos que prestan los páramos, especialmente para la producción de agua, y declara inconstitucionales los artículos que permiten la continuidad de estas actividades.

Como consecuencia de lo anterior, se ha iniciado un ejercicio de litigio por parte de una de las compañías que tenía un gran proyecto minero. Es el caso de Eco Oro Minerals, que acudió al mecanismo de arbitraje ante el Centro Internacional de Arreglos de Disputas de Inversión -CIADI. Este último en una decisión inicial, del 9 de septiembre de 2021, decidió que tiene jurisdicción frente al asunto, que Colombia no había violado el artículo 811 del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá, puesto que no había

expropiado ilegítimamente la propiedad de la empresa, pero que debía investigarse la posible violación de la cláusula de nivel mínimo de trato contenido en el artículo 805 de dicho convenio internacional.

En paralelo, diferentes organizaciones, motivadas en diversas razones, actuaron en contra de la Resolución 2090 de 2014 que delimita el páramo de Santurbán. Esto da como resultado la sentencia T-361 de 2017, en la que la Corte Constitucional aborda nuevamente la protección de los páramos y la garantía del derecho fundamental al agua y al ambiente sano. Esta sentencia es el resultado de una tutela inicialmente presentada por comunidades y organizaciones sociales que buscaban proteger el páramo de actividades mineras, por considerar que la delimitación permitía la continuación de estas. Sin embargo, a lo largo del proceso y de las diferentes instancias, en especial durante el trámite de la revisión, se van uniendo al proceso organizaciones campesinas, de mineros y habitantes del páramo que ponen de presente sus afectaciones por las prohibiciones, así como la ausencia de procedimientos de información y participación en el proceso de delimitación.

En esta decisión, la Corte reitera la importancia de los páramos como ecosistemas fundamentales para la regulación hídrica y la provisión de agua a millones de colombianos. En su fallo (2017), ordena cesar los efectos de la Resolución 2090 de 2014 e insta a las autoridades ambientales y a los gobiernos locales revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos de gestión ambiental para asegurar la protección de los páramos y la garantía de los derechos fundamentales al agua y al ambiente sano. Además, le ordena al Ministerio de Ambiente y demás autoridades competentes realizar procesos de participación con las comunidades locales y a tener en cuenta sus opiniones en la toma de decisiones sobre la protección y el uso de estos ecosistemas.

Esta situación de las poblaciones campesinas, y los reclamos alegados por estas en materia de sus derechos, suscitaron que el Ministerio de Ambiente consultara a la Sala de Servicio y Consulta Civil del Consejo de Estado (2014) sobre la prohibición frente a la población campesina. En su providencia del 11 de diciembre de 2014 el Consejo de Estado indica que la Constitución Política busca, al mismo tiempo, mejorar la calidad de vida de las poblaciones campesinas y proteger los recursos naturales en el marco del respeto a las comunidades que tradicionalmente interactúan con la naturaleza. En ese

sentido es fundamental armonizar la prohibición de actividades agrarias y mineras en los páramos, respetando los derechos y necesidades de quienes los habitan. Para ellos, los principios de seguridad jurídica y confianza legítima son especialmente relevantes, ya que no solo se trata de un problema económico, sino también del mínimo vital, el derecho al trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio y la identidad cultural, entre otros.

La Sala enfatiza la necesidad de considerar las realidades económicas y sociales de las poblaciones en los páramos, asegurando que la protección ambiental debe responder a criterios de sostenibilidad social y cultural. Para el Alto Tribunal, el desarrollo sostenible debe cumplir con una función social y ecológica, preservando valores históricos y culturales de las poblaciones más vulnerables. En consecuencia, el Consejo de Estado reconoció el tratamiento especial que se le debe dar a los campesinos como sujetos de especial protección constitucional, en una mirada adelantada a la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos (2018) y al Acto Legislativo 01 de 2023 que hace tal declaratoria de manera posterior. Este concepto, en concordancia con la Corte Constitucional (2017), implica que el Ministerio de Ambiente, y demás autoridades involucradas, no pueden ignorar los derechos subjetivos, de orden fundamental, económico, social o cultural de estas comunidades, y necesariamente deben involucrarlas en el procedimiento de delimitación (Senior, 2017).

6.3. Ley de páramos, recursos y regulación de la agricultura

La Ley 1930 de 2018, también conocida como la Ley de Páramos, tiene como objetivo principal establecer las disposiciones para la gestión integral de los ecosistemas de páramo en el país. Esta ley busca proteger y preservar estos ecosistemas únicos y vulnerables que, como ya se ha dicho, son de gran importancia para la biodiversidad, el suministro de agua y el bienestar de las comunidades locales. Incluye medidas como la de reiterar la obligación de delimitar los ecosistemas de páramo en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la prohibición de nuevas actividades mineras y de exploración de hidrocarburos en los páramos delimitados, sin perjuicio de la discusión sobre aquellos licenciados y contratados con anterioridad.

Insistir en regular la posibilidad de planes de manejo ambiental y sistemas de monitoreo y control para actividades permitidas en los páramos, y, en ese sentido, fomentar la transición hacia actividades económicas sostenibles y compatibles con la conservación del ecosistema de páramo para las comunidades que viven en estas áreas,

reconociendo su lugar e importancia en el territorio y su presencia como habitantes tradicionales del páramo. Finalmente, ordena promover la investigación y la generación de conocimiento sobre los ecosistemas de páramo, así como la educación ambiental y la participación ciudadana en la protección y conservación de estos ecosistemas.

Esta ley busca, a diferencia de las anteriores y en consonancia con los pronunciamientos de la Corte Constitucional (2017) y el Consejo de Estado (2014), equilibrar la conservación de los ecosistemas de páramo con el bienestar socioeconómico de las comunidades locales y su desarrollo sostenible. Así mismo, hace de la participación un principio y eje transversal de la protección de los páramos, pues obliga a incluir espacios de este tipo en el proceso de delimitación y elaboración de planes de manejo ambiental. También, en el capítulo tercero de la ley se incluye una estrategia de enfoque poblacional diferencial para los habitantes tradicionales del territorio, que implica estrategias de asociatividad, restauración, gestión del páramo, adquisición de predios, programas de educación, formación ambiental y la elaboración de planes, programas y proyectos de sustitución o reconversión. Adicionalmente, se crea toda una estrategia de financiación y destinación de recursos que se verá complementada con el Decreto 644 de 2021³¹ del Ministerio de Ambiente y las Leyes 2155 de 2021³² y 2169 de 2021³³ (Zapata et al., 2022, p. 44-45).

En materia de agricultura, se prohíben nuevas actividades agrícolas, pecuarias y forestales en áreas de páramo. Sin embargo, la ley reconoce la necesidad de garantizar la subsistencia de las comunidades que viven y dependen de los páramos. Por ello, de manera similar al inciso cuarto del parágrafo primero de la Ley 1753 de 2015, establece que las actividades agrícolas, pecuarias y forestales existentes en los páramos antes de la entrada en vigor de la prohibición inicial (16 junio de 2011) podrán continuar, siempre y

³¹ El artículo 2.2.9.2.1.8.A. establece que “los recursos transferidos por las empresas generadoras de energía hidroeléctrica a Parques Nacionales Naturales de Colombia por concepto de la transferencia del sector eléctrico de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, serán transferidos a la subcuenta para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales del Fondo Nacional Ambiental -FONAM, para ser destinados a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento en páramos de los que proviene el agua que utilizan las empresas”.

³² El artículo 59 destina por un año el 100% del recaudo del impuesto nacional al carbono para la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación y esquemas de Pago por servicios ambientales PSA.

³³ El artículo 35 vuelve a cambiar la destinación, en esta ocasión reduce al 50% lo dirigido a propósitos ambientales e incluye otros asuntos como protección costera, deforestación, acción climática y la Amazonía.

cuando sean compatibles con la conservación de los páramos y no generen deterioro en los ecosistemas. La autoridad ambiental competente determinará las condiciones y restricciones específicas para estas actividades de conformidad con las condiciones del ecosistema.

Además, la ley prevé el diseño e implementación de programas de reconversión y sustitución de actividades productivas en los páramos, con el objetivo de promover prácticas sostenibles y mejorar la calidad de vida de las comunidades que dependen de estos ecosistemas. Dichos programas deben brindar a las comunidades el tiempo necesario y atender a los procesos de caracterización que se hagan en el marco de la delimitación y elaboración del plan de manejo ambiental del páramo. Lo anterior deberá darse de manera coordinada entre el Ministerio de Agricultura, sus entidades adscritas o vinculadas, las Corporaciones Autónomas Regionales y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente. Estos programas deben ser desarrollados en consulta y coordinación con las comunidades locales, y deben considerar la protección de los derechos fundamentales, como el acceso al agua, el trabajo y la subsistencia. Adicionalmente, la ley prohíbe el ingreso de organismos genéticamente modificados, lo cual incluye las semillas, las quemas, las talas y ordena la eliminación paulatina de la fumigación y aspersion con químicos, de conformidad con los procesos de reconversión de la agricultura.

Justamente, un mes antes de la expedición de la Ley de Páramos, como en un acto que parecía adelantarse en el tiempo y que plantea dificultades para implementación, el Ministerio de Ambiente profirió la resolución 886 de 2018 por la cual se adoptan lineamientos para zonificar y establecer los usos en los territorios delimitados como páramos. En esta resolución se incluyen, también, las directrices para diseñar e implementar los procesos de reconversión y sustitución de las actividades agropecuarias. Las primeras, se refieren a aquellas que tienen como propósito transformar de manera progresiva los actuales medios de producción no compatibles y generar modelos agroecológicos, limpios y tradicionales o ancestrales. Las segundas, tienen como fin el cambio o reemplazo de actividades agrícolas por otras que sean acordes con las condiciones del ecosistema y que mantengan, o mejoren, las condiciones económicas de las comunidades.

Esta resolución vincula al diseño, capacitación y puesta en marcha de tales procesos al Ministerio de Agricultura, la Unidad de Planificación Rural, la Agencia

Nacional de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras. Así mismo, dispone como principio para conseguir estos objetivos la gobernanza, el diálogo de saberes, el enfoque diferencial y la participación social dentro de la gestión del territorio y la corresponsabilidad entre sujetos públicos y privados (Artículo 6). Adicionalmente, reitera las obligaciones de zonificación que tienen las Corporaciones Autónomas frente a los páramos delimitados y la existencia de tres tipos de zonas: (i) las de tránsito, dedicadas a la reconversión y sustitución; (ii) las de restauración ecológica, que deben reconvertirse en actividades no prohibidas; y (iii) las de preservación. Posteriormente, se expedirá la Resolución 1294 de 2021, sobre lineamientos para el desarrollo de actividades agrarias de bajo impacto y ambientalmente sostenibles en páramos, definiendo estas como aquellas que satisfacen necesidades básicas de los habitantes del páramo, generan ingresos económicos y no ponen en riesgo al ecosistema, bajo unos lineamientos de conservación y prácticas de manejo sostenible.

El Ministerio de Agricultura se hará parte del asunto con la expedición de la Resolución 249 de 2022, que “adopta el documento de lineamientos para orientar el diseño, capacitación y puesta en marcha de los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de actividades agrarias en los páramos delimitados” (Flórez, 2022). Dicho documento establece 5 enfoques de reconversión: (i) transformación e innovación tecnológica, que disminuya costos, aumente la productividad e implemente buenas prácticas ambientales o agroecológicas; (ii) agregación de valor, con especialización e implementación de atributos y mecanismos diferenciados en el mercado; (iii) diversificación agropecuaria, reduciendo la vulnerabilidad económica de los productores rurales al completar la actividad principal con otras actividades productivas; (iv) cambio del sistema productivo, haciendo uso de las ventajas comparativas de ciertos productos en cada zona; y (v) rehabilitación y recuperación de la capacidad productiva agropecuaria.

Finalmente, es importante mencionar que en el 2018 se demandó el artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 mediante acción de inconstitucionalidad que fue resuelta por la sentencia C-300 de 2021 (Corte Constitucional). En esta se le pidió a la Corte reafirmar la prohibición absoluta de la agricultura en páramos, por considerar que permitir las vulnera el derecho al ambiente sano, el derecho al agua y su permisibilidad es una medida desproporcionada, puesto que es posible garantizar los derechos al trabajo y seguridad alimentaria de los campesinos a través de otros esquemas de compensación económica

que no afecten los ecosistemas de páramo. La Corte reiteró los argumentos conocidos sobre la importancia de proteger el páramo, así como a las comunidades campesinas, entendidas como sujetos de especial protección constitucional.

Adicionalmente, recordó que la pretensión de la Ley 1930 es prohibir toda actividad posterior al 16 de junio de 2011, así como sustituir y reconvertir las que se venían realizando con anterioridad a través de actividades agropecuarias de bajo impacto, con buenas prácticas y que garanticen la defensa del ambiente. El ordenamiento actual persigue la protección del derecho al territorio, la seguridad alimentaria y la identidad cultural sin permitir el ejercicio ilimitado, descontrolado o en desmedro del ecosistema de páramo, tampoco la ampliación de la frontera agrícola. Por el contrario, regula, incorpora planes de manejo ambiental, promueve la capacitación, la formación, la transformación de las prácticas y garantiza la participación, gobernanza y desarrollo sostenible de los actuales habitantes del páramo, imponiendo cargas equitativas para garantizar la protección del ambiente, la producción de agua, la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad.

7. Integración de hallazgos jurídicos

Una vez identificadas las normas y disposiciones jurídicas de mayor relevancia para los páramos y el problema de investigación planteado, con el propósito de determinar el marco general internacional, constitucional y legal, los actos administrativos y decisiones judiciales relevantes, así como los conflictos asociados a la expedición y aplicación de dicho marco normativo de protección, las autoridades institucionales con competencia o responsabilidad en el asunto y la posibilidad de sujetos privados de intervenir o participar de los procesos de toma de decisión, se procederá a realizar la integración de hallazgos propuesta en la metodología.

Ello permitirá caracterizar criterios relevantes y elementos de la normativa que resultan pertinentes para la investigación y posterior relacionamiento con resultados teóricos y del trabajo de campo. En ese sentido, se identificarán principales objetivos y responsables, la visión frente al desarrollo sostenible y los ODS, y los posibles espacios de democracia, representación, participación y gobernanza en la implementación de los procesos de desarrollo, protección y conservación que proponen las normas determinadas,

a partir de cuatro grandes bloques temáticos: (1) la gestión y protección del medio ambiente y recursos naturales; (2) la gestión de páramos; (3) los conflictos socio-ambientales, espacios de participación ciudadana y gobernanza; y (4) los recursos financieros para los páramos y el agua. Estos se eligieron con el propósito de abordar un marco general, lo cual se hace en el primero, un entendimiento específico y particularizado en el objeto de estudio, que se cumple con el segundo, y un abordaje de los dos asuntos más críticos o complejos para avanzar en la gestión tanto del ambiente, como del páramo, los cuáles son: la inclusión de los actores relevantes y la consecución de recursos.

7.1. Gestión y protección del medio ambiente y recursos naturales

a. Principales objetivos y responsables:

El marco principal de gestión y protección del medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales lo fijan la Constitución Política y la Ley 99 de 1993, reglamentada mediante el Decreto 1076 de 2015 o Decreto Único del Sector Ambiental, sin perjuicio de otras disposiciones, compilaciones o estatutos jurídicos que determinan obligaciones, derechos o deberes en relación con el ambiente. Entre estos, como se ha visto, resultan de especial importancia la Ley 373 de 1997, sobre uso eficiente del agua, y las leyes que expiden los Planes Nacionales de Desarrollo. De estos últimos resultan de especial importancia las Leyes 1450 de 2011, la 1753 de 2015 y 2294 de 2023, pues las dos primeras determinan la prohibición de agricultura en páramos, así como la delimitación de estos ecosistemas, y la tercera fija nuevas disposiciones sobre la organización de los territorios alrededor del agua.

Los principales responsables de este gestión y protección del ambiente son las autoridades que son parte del Sistema Nacional Ambiental, entre las que están el Ministerio de Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y los entes territoriales. Adicionalmente, este marco normativo reconoce que tales labores las hacen dichas autoridades en coordinación y armonía con entidades de otros sectores relacionados, como sucede con el Ministerio de Agricultura en materia de prohibición de agricultura en páramos.

b. Visión frente al desarrollo sostenible y ODS relacionados:

Colombia traza un camino hacia un futuro en el que el desarrollo sostenible es la piedra angular de su progreso. Inspirados por las disposiciones fundamentales de la Constitución Política, el Decreto 1076, la Ley 99, la Ley 373 y el Plan Nacional de Desarrollo, el país se compromete a equilibrar la búsqueda de avances socioeconómicos con la preservación de su invaluable entorno natural. La Constitución Política de Colombia establece el derecho de todos los ciudadanos a un ambiente saludable, al tiempo que impone la responsabilidad al Estado de salvaguardar la diversidad y la integridad ambiental. Esta base se fortalece con la Ley 99 y el Decreto 1076, que delinear los cimientos para la gestión prudente de los recursos naturales, la planificación ambiental y la evaluación rigurosa de los impactos ambientales. Asimismo, la Ley 373 refuerza este compromiso al promover una colaboración inclusiva en la administración ambiental y la utilización responsable de los recursos, garantizando que las decisiones que afecten al entorno sean tomadas con transparencia y equidad.

El Plan Nacional de Desarrollo se erige como el pilar concreto de esta visión, al alinear los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con las políticas nacionales. Colombia avanza hacia estos ODS con medidas específicas que fomentan la eliminación de la pobreza, la equidad de género, la excelencia educativa, la respuesta al cambio climático y la salvaguardia de la biodiversidad, entre otras metas relevantes. De este modo, el marco normativo confluye de manera armónica con el desarrollo sostenible, promoviendo la idea que Colombia puede lograr un mutualismo entre el crecimiento económico, la justicia social y la custodia de su herencia natural, asegurando así un legado duradero para las generaciones presentes y venideras.

Sin embargo, esto se observa especialmente en el documento de las Bases del Plan Nacional, así como en documentos de política económica que no necesariamente consagran disposiciones normativas específicas, sino que se constituyen como motivaciones y aspiraciones abstractas. En ese sentido, subyace aún la pretensión de ver estos propósitos en disposiciones concretas que tengan la capacidad de transformar realidades y lograr esa sinergia entre lo económico, lo social y lo ambiental, sin la pretensión idealista de asegurar un crecimiento y mejora en todas estas variables sin que una de ellas tenga que ceder.

- c. Espacios de democracia, participación y gobernanza:

La Constitución Política de 1991 estableció una base sólida para la gobernanza ambiental al reconocer en su artículo 79 el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano. Además, se enfatiza la responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad para proteger la diversidad y la integridad del ambiente. Este reconocimiento constitucional fomenta la participación ciudadana en la definición de políticas y estrategias ambientales. Por su parte, la Ley 99 de 1993, dio origen legal a las Corporaciones Autónomas Regionales, que tienen como objetivo administrar el medio ambiente en sus respectivas jurisdicciones. A través de sus consejos directivos y comités técnicos, estas corporaciones permiten la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente.

En desarrollo de esta, el Decreto 1076 de 2015, promueve la participación ciudadana en procesos de licenciamiento ambiental, así como en el marco de la consulta previa con comunidades étnicas en casos de proyectos que puedan afectar su territorio. Además, la creación de consejos territoriales de planeación fortalece la participación en la gestión del territorio y la toma de decisiones en relación con el medio ambiente. Finalmente, la Ley 373 de 1997 complementa este marco legal al enfocarse en mecanismos como las audiencias públicas y la consulta popular para asegurar que las voces de la comunidad sean consideradas en proyectos, planes y programas que puedan tener un impacto ambiental significativo.

Para concluir, el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido una serie de marcos legales que buscan fomentar la participación ciudadana y la gobernanza en la gestión y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Estos mecanismos garantizan que las decisiones relacionadas con el ambiente sean transparentes y tengan en cuenta las opiniones y preocupaciones de la sociedad en general. Sin embargo, también se pueden observar la ausencia de estos en escenarios de procesos de gestión ambiental en los que deberían tornarse como necesarios. Por ejemplo, la ausencia de estos espacios en el desarrollo normativo hecho en los Planes de Desarrollo en materia de páramos, han cometido tal omisión que configuró una violación al debido proceso y derechos fundamentales de las poblaciones campesinas, como lo verificó la Corte Constitucional.

7.2. Gestión de los Páramos

a. Principales objetivos y responsables:

Como se ha visto, diversas normas han sido promulgadas con el objetivo de salvaguardar los ecosistemas de páramo. La Resolución 769 de 2002, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, despliega las primeras directrices cruciales para la demarcación y zonificación, mientras que las sentencias C-443 de 2009 y C-035 de 2016 (Corte Constitucional) marcan un hito al afirmar el compromiso constitucional de preservar los páramos al retirar del ordenamiento disposiciones que permitían la explotación de recursos naturales en estas áreas. Con base en esta lógica se expiden las Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015, así como la Resolución 937 del Ministerio de Ambiente que las desarrolla, que fomentan un enfoque responsable y equilibrado del aprovechamiento de los páramos, generando directrices precisas para la evaluación ambiental de proyectos económicos y de infraestructura en áreas de páramo. En concordancia con estas acciones, la Ley 1931 se erige como un paso firme hacia la protección y uso sostenible de los páramos, definiendo lineamientos claros para preservar su vitalidad.

En el ámbito del desarrollo agropecuario sostenible, la Resolución 886 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aborda los páramos desde una perspectiva particular. Establece condiciones para actividades agropecuarias responsables en estos entornos frágiles, promoviendo la coexistencia armoniosa entre la producción y la conservación. Continuando esta senda, las resoluciones 1294 de 2021 y 249 de 2022, expedidas por el mismo Ministerio, amplían las pautas para la delimitación y regulación de áreas de páramo.

b. Visión frente al desarrollo sostenible y ODS relacionados:

En el contexto jurídico colombiano, diversas normas y sentencias han establecido una visión clara hacia el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en relación con la protección de los páramos y la conservación ambiental. Las resoluciones 769 de 2002 y 937 de 2011 (Ministerio de Ambiente), al buscar lograr un equilibrio entre la explotación de los recursos naturales presentes en los páramos y la preservación de su integridad ecológica, se alinean con los ODS 6 (Agua Limpia y Saneamiento) y 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres).

Las sentencias C-443 de 2009 y C-035 de 2016 de la Corte Constitucional, al destacar la importancia estratégica de los páramos para la sostenibilidad ambiental y la necesidad de tomar en cuenta tanto los valores ecológicos como los aspectos culturales y

sociales en la toma de decisiones relacionadas con los páramos, se compagina con los ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), 13 (Acción por el Clima) y 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres). Las leyes 1450 (2011), 1753 (2015) y 1931 (2018) por su enfoque en prácticas agrícolas y ganaderas sostenibles, así como la promoción de energías renovables, se vinculan con los ODS 2 (Hambre Cero), 7 (Energía Asequible y No Contaminante), 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico) y 12 (Producción y Consumo Responsables), relación que también se puede observar con las resoluciones que se han mencionado del Ministerio de Agricultura.

c. Espacios de democracia, participación y gobernanza:

La normativa colombiana relativa a los páramos refleja una interacción compleja entre los principios de democracia, participación y gobernanza. Si bien en las diferentes normas se establece el marco técnico para la delimitación y gestión de los páramos, la mayoría no aborda directamente la participación ciudadana, su aplicación práctica podría involucrar a diversos actores, como comunidades locales y expertos, en el proceso de definición de límites y regulaciones, lo que apunta indirectamente a la participación y la gobernanza.

Igualmente, con excepción de la sentencia T-361 de 2017, la Corte Constitucional podría haber considerado implícitamente los principios de participación ciudadana y gobernanza ambiental en los juicios de constitucionalidad llevados a cabo en 2009 y 2016. Si bien, la normativa relacionada con los páramos en Colombia presenta diferentes niveles de integración territorial, de entidades y sujetos, que podrían impulsar el uso e implementación de los principios de democracia, participación y gobernanza, no se enfocan directamente en estos aspectos y su aplicación, así como tampoco en la inclusión de las voces ciudadanas y en la toma de decisiones colectivas en relación con estos importantes ecosistemas.

7.3. Conflictos socio-ambientales, espacios de participación ciudadana y gobernanza

a. Principales objetivos y responsables:

Las leyes en este ámbito tienen como objetivo empoderar a la sociedad civil en la toma de decisiones gubernamentales y ayudar a prevenir, o gestionar, conflictos. Las instituciones que hacen parte del SINA, así como la gran mayoría de entidades del Estado colombiano, tienen la responsabilidad de fomentar la participación activa de los

ciudadanos. Justamente, la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional se destaca por proteger los derechos fundamentales de individuos vulnerables a los que no se les garantizó la participación frente a una medida que los afectaba.

Este tipo de decisiones ha llevado a los entes gubernamentales y legislativos colombianos a avanzar en el propósito de generar los espacios de acceso a la información, participación y justicia requeridos. Por ejemplo, a nivel regional, el Acuerdo de Escazú refuerza la transparencia ambiental y la participación pública en asuntos ecológicos en América Latina y el Caribe. Los Estados signatarios asumen la responsabilidad de implementar sus disposiciones y colaborar con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para promover prácticas sostenibles. En similar sentido se manifiesta el artículo 16 de la Declaración sobre Derechos de los Campesinos (ONU, 2018), que promueve usos sostenibles y que faciliten la venta directa del agricultor.

El Acto Legislativo Campesinos - AL 01 de 2023, es un hito legislativo que reconoce los derechos de las comunidades campesinas y su aporte a la seguridad alimentaria y la biodiversidad. El Congreso Colombiano lidera este esfuerzo, en colaboración con instituciones agrícolas, para asegurar un entorno propicio para el desarrollo rural y el bienestar de estas comunidades. Este panorama legal y jurisprudencial resalta el compromiso de Colombia con la protección ambiental, la participación ciudadana y la equidad, mostrando la interacción entre actores gubernamentales y ciudadanos en la construcción de una sociedad más justa y sostenible.

b. Visión frente al desarrollo sostenible y ODS relacionados:

En el marco de la búsqueda constante por el equilibrio entre el desarrollo humano y la preservación ambiental, la jurisprudencia colombiana ha establecido sólidas bases en materia de conflictos socio-ambientales. La sentencia del Consejo de Estado emitida el 11 de diciembre de 2014, brilla como una guía fundamental en este campo, pues refuerza la obligación del Estado de salvaguardar tanto el medio ambiente como los derechos ciudadanos hacia un entorno saludable. Su trascendencia radica en la concepción holística de los derechos humanos, enlazándolos con el objetivo primordial de garantizar un nivel de vida digno para las actuales y futuras generaciones. Además, subraya la necesidad de considerar la armonización entre aspectos sociales, económicos y medioambientales en el proceso de toma de decisiones.

Esa idea encuentra su reflejo en la sentencia T-361 de 2017. Esta sentencia consolida la noción de que el acceso a la información y la participación pública constituyen pilares esenciales para la determinación de políticas ambientales. Desde una perspectiva enmarcada en el desarrollo sostenible y los ODS, esta decisión contribuye directamente a la consecución de metas orientadas a la promoción de sociedades equitativas, pacíficas y abiertas a la participación activa. La participación ciudadana y una gobernanza transparente constituyen elementos fundamentales para garantizar que las determinaciones relacionadas con el entorno sean informadas, inclusivas y respaldadas por datos empíricos, impactando positivamente en el logro de diversos ODS, como la paz, la justicia y la construcción de alianzas eficaces.

A futuro, la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, para el contexto colombiano, amplifica el énfasis ya existente en la participación ciudadana y el acceso a la información en temas medioambientales. Desde la perspectiva del desarrollo sostenible y los ODS, el Acuerdo de Escazú fortalece de manera directa los objetivos que abogan por la equidad, la justicia, la paz y la participación democrática, además de contribuir a metas específicas relacionadas con la salud, el bienestar y la conservación del medio ambiente. Así también lo procura el Acto Legislativo AL 01 de 2023 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos (2018), pues el reconocimiento y amparo de los derechos campesinos también puede tener un impacto positivo en la gestión sostenible de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente, en concordancia con el ODS 15.

c. Espacios de democracia, participación y gobernanza:

La sentencia del Consejo de Estado (Sala de servicio y consulta civil) del 11 de diciembre de 2014, refleja la importancia de proporcionar vías efectivas para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones y en la resolución de disputas, estableciendo la obligación de crear espacios democráticos para abordar cuestiones sensibles, como la delimitación de las actividades de agricultura en los ecosistemas de páramo. De igual manera lo hace la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, al subrayar la necesidad de garantizar que las voces de la sociedad sean escuchadas en asuntos que afectan su entorno y calidad de vida. Al hacerlo, se promueve una forma de gobernanza más inclusiva y se establecen mecanismos democráticos que permiten una resolución más equitativa de los conflictos socio-ambientales. Este objetivo también se

observa en el Acuerdo de Escazú y en la Resolución sobre Derechos de los Campesinos de Naciones Unidas (2018), que refleja la interconexión entre la democracia y la gobernanza, promoviendo espacios donde las voces de los ciudadanos tengan un papel preponderante en la gestión de los conflictos socio-ambientales, así como el Acto Legislativo 01 de 2023.

7.4. Recursos financieros para páramos y el agua

a. Principales objetivos y responsables:

En el contexto de la conservación y preservación de los valiosos ecosistemas de páramos y recursos hídricos en Colombia, se han promulgado normativas clave con el objetivo de asegurar su sostenibilidad a través de la asignación adecuada de recursos financieros. Estas normativas, el Decreto 644 de 2021, la Ley 2155 y la Ley 2169, delinean los caminos para la consecución de objetivos trascendentales y asignan responsabilidades cruciales a las instituciones pertinentes. El Decreto 644 de 2021 tiene como objetivo principal la creación y regulación del Fondo Nacional para la Protección de los Páramos, en concordancia con la Ley 1930 de 2018. Este Fondo, administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se erige con la misión de financiar proyectos que respalden la conservación y restauración de los páramos. Adicionalmente, el Decreto establece la participación activa de las autoridades ambientales regionales en la selección y priorización de proyectos a financiar, generando un enfoque participativo y colaborativo en la gestión de los recursos.

Por su parte, la Ley 2155, de manera coherente con el interés en la preservación de fuentes hídricas y páramos, establece la implementación de una contribución parafiscal. Esta contribución, cuidadosamente gestionada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), financia proyectos vitales para la conservación y uso sostenible de estos ecosistemas cruciales. La legislación también concede un rol relevante a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, garantizando una perspectiva regional en la distribución y gestión de los recursos. Por último, la Ley 2169 tiene como objetivo primordial garantizar la financiación de la gestión integral del recurso hídrico y la salvaguardia de los páramos. Esta ley establece medidas para garantizar la disponibilidad y calidad del agua en Colombia, y promueve la participación ciudadana en

la toma de decisiones respecto a la gestión hídrica. En consonancia con esto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) son designados como responsables de la implementación de la ley. Asimismo, se resalta la importancia de involucrar activamente a las autoridades ambientales regionales, las entidades territoriales y la sociedad civil en la planificación y gestión de los recursos hídricos y la protección de los páramos.

b. Visión frente al desarrollo sostenible y ODS relacionados:

Estas normas constituyen un paso significativo en la dirección del desarrollo sostenible en Colombia al abordar la asignación de recursos provenientes de fuentes directas del presupuesto de la Nación, de parte de tributos pagados, pagos por servicios ambientales, cooperación con actores privados o de la liquidación de pasivos ambientales mineros, hacia la restauración de áreas de páramo, cumpliendo así con propósitos del ODS 15, que se centra en la protección de los Ecosistemas Terrestres, 14, sobre vida submarina, y el 6, enfocado en la consecución de Agua Limpia y Saneamiento.

c. Espacios de democracia, participación y gobernanza:

El Decreto 644 de 2021, al abordar cuestiones de inversión en páramos y agua, potencialmente crea espacios significativos para la participación ciudadana y la garantía de derechos. A través de la promoción de consultas públicas y la apertura a diálogos con las comunidades locales, se busca asegurar que las decisiones relacionadas con la inversión en estas áreas se tomen de manera inclusiva y transparente. Este enfoque, intrínsecamente democrático, refuerza el compromiso con la sostenibilidad y la protección de los derechos de las comunidades que dependen de estos recursos naturales. Por su parte, la Ley 2155 establece medidas concretas para la financiación y desarrollo de proyectos en páramos y provisión de agua.

Sin embargo, más allá de sus aspectos técnicos, la ley potencialmente abre puertas para la participación activa de actores locales. Al asegurar la consulta previa y la participación efectiva de comunidades y grupos afectados, la ley establece un equilibrio entre el desarrollo sostenible y la protección de los derechos de las comunidades. Esto no solo fortalece la democracia participativa, sino también refuerza el respeto por los derechos ambientales y culturales. En el contexto de la Ley 2169, que regula la

financiación de proyectos de infraestructura vial y transporte, los vínculos con la democracia, la participación y los derechos pueden no ser evidentes a primera vista. Sin embargo, en este ámbito, se vuelve crucial la evaluación de impacto ambiental y la consulta con comunidades locales. La inclusión de expertos ambientales y la apertura a la retroalimentación de la sociedad civil son pasos hacia una democracia que considera las múltiples dimensiones del desarrollo.

8. Conclusiones

Sin duda, los páramos constituyen un ecosistema fundamental para el desarrollo sostenible de nuestra sociedad. En estos convergen una serie de características que los hacen únicos y necesarios para la supervivencia de la especie humana. Ser islas biogeográficas les ha permitido reunir una riqueza en flora y fauna que los ha hecho megadiversos, así como hogar y lugar de migración de centenares de especies en la zona andina. Adicionalmente, la forma en que su altura, vegetación, suelo y temperatura han logrado confluir para crear un ciclo hídrico que da de beber agua potable a millones de personas, especies animales y alimenta los ríos, humedales y cuerpos de agua de otros ecosistemas cuesta abajo es simplemente impresionante. Tales especificidades han atraído la atención de científicos, comunidades y etnias que los han hecho su objeto de investigación, hogar y suelo espiritual, respectivamente, por siglos.

En Colombia, país que reúne el mayor número de kilómetros cuadrados de páramo en el mundo, los grupos indígenas los hicieron territorio de pagamento y construyeron, alrededor de la alta montaña, tradiciones espirituales y leyendas. Con la colonización española llegaron los primeros rastros de explotación económica, principalmente para pastoreo y cultivos. Lo anterior sin perjuicio de algunos territorios en los que, como es el caso de Vetás, se constituyeron escenarios de explotación minera desde mediados del siglo XVI. Después de varias décadas de descanso, las reformas agrarias hechas en los años 50 del siglo pasado y los efectos del conflicto interno colombiano produjeron grandes migraciones de personas, desplazadas y reubicadas, que hicieron del páramo su lugar de hábitat. En este consolidaron un arraigo que gira, principalmente, en torno a la cultura campesina. Allí encontraron refugio y oportunidad, una tierra rica en agua y biodiversidad, pero también retadora y difícil para ser cultivada.

En el caso particular de Santurbán, se reúnen elementos que lo hacen hoy el páramo más poblado, así como el más transformado en Colombia. Su tamaño que reúne a más de 40 municipios y presta hogar a miles de familias campesinas y mineras, su ubicación geográfica en el punto que se unen dos departamentos y dos países, y el hecho de ser cortado por vías nacionales han favorecido la llegada de residentes y extraños a su vasto territorio. Esto no tendría que ser un problema, en principio, pero su condición de isla natural hizo que este ecosistema creciera sin aprender a resistir tantos influjos externos, por lo menos no los causados por el hombre.

El crecimiento desbordado de la población en pocas décadas, el impulso descontrolado de cultivos, ganadería y minería, la ausencia de apoyo institucional, tecnificación y recursos generaron una serie de disturbios que empiezan a pasar factura sobre los servicios ecosistémicos del páramo y ponen en peligro su existencia, así como la de las especies animales y vegetales que en este residen. Ante numerosos estudios e investigaciones de las ciencias naturales se han prendido las alarmas: la minería, la ganadería y la agricultura, inevitablemente, causan daños irreparables a este ecosistema. El uso del fuego y la maquinaria, el volteo de la tierra, la introducción de especies herbívoras consumidoras de sus especies vegetales, la introducción de especies vegetales consumidoras de su agua, la destrucción de madrigueras, hogares de paso de especies migrantes y el uso de agentes químicos dañinos, afectan su proceso de regulación hídrica tanto como su capacidad para capturar dióxido de carbono.

Frente a la puesta en peligro de servicios sin los que el mismo hombre no puede sobrevivir los reclamos políticos y civiles no se hicieron esperar. En las ciudades marcharon, se organizaron, litigaron y lograron la prohibición de estas actividades en el páramo, pero se olvidaron de esos que alguna vez habían sido enviados, por su propia voluntad o no, a habitar la alta montaña. El régimen legal inicialmente dispuesto ignoró a las principales víctimas de la prohibición absoluta de actividades económicas en el páramo. Se puso en riesgo el desarrollo sostenible de familias, en su mayoría campesinas, que no encontraron apoyos, ni públicos, ni privados, para reconvertir o sustituir sus actividades económicas. Por lo tanto, su única opción posible es oponerse y desacatar la prohibición, por considerarla injusta e inconsulta. Hoy se observan los resultados de esa oposición, en una nueva ola normativa que habla de gobernanza, construcción participativa y gestión colectiva del ambiente.

Según el régimen normativo, son varias las entidades encargadas de la gestión del páramo, las cuales deben funcionar de forma armónica para cumplir sus obligaciones. Todas estas se encuentran dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), lo que facilitaría tales propósitos de armonía, a través de herramientas de concertación y coordinación, en particular entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las Corporaciones Autónomas Regionales. También, se ven involucradas las autoridades del sector agrario y rural, los entes territoriales y las del sector hacienda. Igualmente, en esas áreas, la gestión, organización, planificación y regulación del uso de recursos naturales en ecosistemas de páramo deben estar vinculadas a las opiniones y conocimientos de la población local, con el objetivo de reducir o prevenir conflictos sociales. Es esencial un ordenamiento social, ambiental y productivo que aborde la realidad rural de los campesinos de manera integral, con el fin de lograr una adecuada planificación territorial y conservación de los ecosistemas (Vergara Buitrago, 2020, pg. 173).

Sin duda los postulados del derecho ambiental internacional y nacional, en especial con aquellos que han adoptado los fines del desarrollo sostenible y los ODS, recalcan el compromiso de Colombia con la protección, conservación y restauración del medio ambiente, especialmente dentro de un escenario de crisis que se acrecienta cada día con fenómenos como el cambio climático, el aumento de la densidad poblacional, la presencia de especies invasoras y los requerimientos de una economía que se niega a dejar de crecer. En medio de ese panorama, la Constitución Política, y demás normas y decisiones judiciales, se constituyen en barreras que garantizan el cuidado de las reservas hídricas y, en esta lógica, de los ecosistemas en las que estas nacen y funcionan, como es el caso de los páramos.

Ahora bien, tal régimen de protección sostenido en propósitos de desarrollo sostenible y la Constitución Política no podría ignorar los derechos sociales y económicos de las poblaciones que habitan estos ecosistemas, pues entraría en una absoluta contradicción. Sin embargo, ha pretendido hacerlo. A pesar de que el mismo ordenamiento jurídico sobre el que se sostienen tales prohibiciones dispone sobre los derechos de comunidades, en especial campesinas, es parcialmente ignorado para prevalencia, o quizás conveniencia, de solo una parte de los intereses que se encuentran en disputa.

Tal visión no resulta proporcional o adecuada dentro de un enfoque que integre las diferentes visiones de desarrollo y que propugne por un equilibrio real, pues una tendencia excesivamente proteccionista, o ambientalista dirían otros, pone en alto riesgo las condiciones dignas de una población a la que no se le han brindado opciones de otro tipo que le permitan asegurar ingresos económicos que les brinden el sustento requerido para el desarrollo de su plan de vida y de su cultura dentro del contexto rural que han escogido y sobre el que han construido una identidad.

En el próximo capítulo se explorará cómo la gobernanza del desarrollo y los objetivos de desarrollo sostenible constituyen una oportunidad de construcción de lineamientos para plantear la confluencia de los intereses que están en conflicto. Estos pueden articularse con los propósitos que el desarrollo rural integral propone, así como con las comunidades que habitan el páramo, autoridades, instituciones y demás sujetos privados o públicos involucrados. Con un propósito: la construcción de procesos de gobernanza del desarrollo sostenible en los ecosistemas de páramo.

CAPÍTULO 4. OPINIONES, CONCEPTOS Y APROPIACIONES DESDE EL TERRITORIO, LA MIRADA CACOTEÑA AL PROBLEMA DE LA DELIMITACIÓN

S.S.: ¿Está de acuerdo en darme esta entrevista?

M.D.J.: Claro que sí.

S.S.: Muchísimas gracias.

M.D.J.: De todas maneras, me voy a morir y ya no me queda nada para perder.

1. Introducción

En el primer capítulo se concluyó que la Agenda 2030 promueve un desarrollo sostenible que abarca todas las dimensiones y territorios, y enfatiza la participación de todos los actores de la sociedad. Los ODS se encuentran interrelacionados por el concepto de gobernanza, esencial para implementar políticas que reúnan a todas las partes interesadas. La buena gobernanza permite cooperación y toma de decisiones basada en el consenso, creando sinergias entre actores públicos, privados y de la sociedad civil. Sin embargo, no basta con una buena gobernanza, es crucial que sea también equitativa y efectiva, fomentando la ley, reduciendo la corrupción, garantizando la participación y representación en la toma de decisiones y asegurando el acceso a la información.

Adicionalmente, la gobernanza local es esencial, ya que está más cercana a los ciudadanos y tiene un impacto directo en sus vidas. A través de ella, se pueden abordar problemas comunitarios, creando comunidades más sostenibles, inclusivas y resilientes. El enfoque de la gobernanza territorial enfatiza la cooperación entre diferentes actores con metas comunes y la construcción colectiva de un futuro, considerando todas las dimensiones del territorio. Esto porque es esencial tener en cuenta las diferencias temporales y espaciales en los procesos sociales, económicos y ambientales para implementar efectivamente los ODS. Este concepto es especialmente importante para el desarrollo rural y el desarrollo sostenible, reconociendo la interdependencia entre ambos. Se concluye entonces que las acciones colectivas pueden transformar el territorio rural y los conflictos socioambientales, fomentando una nueva percepción de la relación con el medio ambiente y la protección de los recursos naturales. Asimismo, se debe buscar una

gobernanza local, ambiental, territorial, multinivel y policéntrica que permita un enfoque integrado del desarrollo.

En el segundo capítulo se destaca la presencia constante del término "desarrollo sostenible" en la legislación y cómo su importancia y efectividad dentro del sistema legal dependen del valor que las autoridades le otorgan al incluirlo en los marcos normativos internos de los Estados. Sin embargo, pareciera que la percepción del desarrollo sostenible a menudo se basa más en la intuición y la emoción que en la consideración legal seria. Ahora bien, la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2015, que respalda la Agenda 2030 y promueve los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como una hoja de ruta para el desarrollo global, conecta directamente el desarrollo sostenible con los derechos humanos, lo que le otorga un significado jurídico adicional. Sin embargo, en esto siguen teniendo un papel vital los congresos, parlamentos y asambleas nacionales que deben aprobar leyes, presupuestos, planes y políticas para la implementación eficiente y transparente de la Agenda 2030, generando una colaboración estrecha entre los gobiernos, instituciones públicas y otros actores, especialmente en asuntos ambientales.

Colombia tiene un alto compromiso con la implementación de la Agenda 2030, pero existen desafíos en la capacidad institucional para medir y hacer seguimiento al cumplimiento de los 17 objetivos propuestos, así como en el papel de los diferentes actores en la implementación de los objetivos y los estándares de seguimiento. La gobernanza, entendida como un enfoque renovado de la administración, es esencial para superar las crisis ambientales, económicas y sociales. Este nuevo enfoque exige la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la eliminación de la jerarquía y la formación de consensos entre actores públicos y privados. Lastimosamente, en Colombia, aún no existe una política de diálogo específica con los ciudadanos, lo que se presenta como un escenario esencial para mejorar y contribuir a la debida implementación de los ODS y la consecución de un desarrollo integral. Este reto se intensifica en ciertos espacios de la geografía, en particular en ecosistemas protegidos habitados, pues al interior de estos hay una pugna entre la necesidad de proteger el ambiente y, al mismo tiempo, garantizar el desarrollo económico y social de quienes los habitan.

Como se vio en el capítulo anterior, los ecosistemas de páramo constituyen escenarios únicos en los que se reúnen estas variables. Sin embargo, múltiples amenazas

se ciernen en su contra y su riqueza, como en muchos espacios protegidos del mundo, sus características únicas son el fundamento del riesgo que hoy se acrecienta al interior de ellos, y por ello el Congreso de Colombia decide prohibir la minería, la ganadería y la agricultura en los territorios delimitados como páramo. Olvidando, con o sin intención, que estas actividades económicas no habían llegado solas, sino de la mano de miles de personas que décadas atrás, en algunos casos siglos, habían sido atraídas por la oportunidad de desarrollar actividades económicas, hasta ese entonces legales. Tal olvido ha generado el estallido de innumerables conflictos ambientales y sociales, que han hecho imposible avanzar en la delimitación de los páramos y la prohibición de las actividades que los afectan. En particular esto se ha generado con pequeños agricultores que carecen de la capacidad económica para reconvertirse, que no cuentan con apoyo institucional y que se niegan a abandonar su actividad rural, que justamente los identifica como campesinos.

En este capítulo, se identifican a la población objeto de estudio, así como el territorio que habita. En este acápite en particular se identificarán las justificaciones personales y académicas que llevaron a tal elección, con el fin de revelar posibles sesgos, pero también dar claridad del escenario en el que trabajo de campo fue realizado. Adicionalmente, se ponen a dialogar las variables teóricas y jurídicas de interés, identificadas en los primeros tres capítulos, con las percepciones de agricultores, propietarios y representantes de la institucionalidad, políticos y técnicos, que se encuentran involucrados en el proceso de delimitación de páramos y la posterior prohibición de la agricultura en estos territorios.

El trabajo de campo comprendió la realización de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos y campesinos paramunos afectados por la delimitación de Santurbán. Fueron seleccionados los funcionarios públicos encargados de aplicar la delimitación y prohibición, así como los alcaldes del municipio escogido, el funcionario líder del asunto en la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción y la primera Ministra de Ambiente del gobierno 2022 - 2026. También así los directamente afectados, en este caso 15 propietarios campesinos, dedicados a actividades agrícolas, entre los que se encuentran dos presidentes de Juntas de Acción Comunal de veredas del municipio seleccionado.

En ese sentido, se presentan los hallazgos de este trabajo de campo, los cuales fueron analizados con el método de ACC, debidamente explicado en la metodología expuesta en la introducción general de la tesis. Frente a esto, lo esencial del trabajo fue conocer las diferentes posiciones de los actores involucrados en el conflicto.

Esto permitió hacer una comparación de los diferentes puntos de vista, para así llegar a conclusiones que permitan abarcar parte de la complejidad del problema desde unas variables identificadas como importantes y pertinentes para la investigación. Además, este ejercicio permite establecer un diálogo y contacto directo con los diferentes actores, atendiendo a la propuesta más importante de este estudio: la necesidad de iniciar procesos de participación ciudadana y gobernanza de lo colectivo en los cuales los diferentes intereses puedan ser conciliados por medio del diálogo y la colaboración conjunta. Finalmente, se concluirá con una relación entre los hallazgos jurídicos, del trabajo de campo y del marco teórico, para poder proponer una serie de contribuciones que logren avanzar en la finalidad de generar procesos de desarrollo integral y sostenible, en un ecosistema protegido con una población rural, que atienda a la participación de dicha población y la incluya en los procesos de gobernanza de lo público que le afectan de una u otra manera.

2. Población objeto de estudio

Me voy a permitir hablar en primera persona en esta parte del capítulo. Aunque no es usual en la redacción de tesis doctorales en derecho, no puedo evitar escribir esta parte de mi investigación sin narrar las razones que me llevaron a elegir este tema, esta comunidad y crear mi propia concepción ante el problema. Quisiera creer que me puedo desprender de mis vivencias para dar una perspectiva completamente objetiva, tan deseada por algunos frente a la creación del conocimiento y, por otros, en la aproximación crítica frente a las políticas públicas, pero la verdad es que tan solo puedo intentarlo. Crecí en Cúcuta, en Norte de Santander. Mi familia materna es una de las tantas que ostenta un apellido común en la región de los Santanderes. Sus antepasados, costumbres y tradiciones están ligados en muchas maneras a actividades que nos son propias a quienes crecimos en esta parte del país. Así como no recuerdo la primera vez de las muchas que estuve en Venezuela, tampoco recuerdo la primera vez que me llevaron por la vía que une a Cúcuta con Bucaramanga, o por la Troncal Central del Norte, inaugurada en los años

30 del siglo pasado como primera ruta entre Bogotá y Caracas, y donde reposa el Monumento a los Ingenieros. Ambas tienen en común que atraviesan la cordillera oriental y, por tanto, el páramo de Santurbán.

En la primera, se sale de Cúcuta hacia el sur, recorriendo varios municipios de Norte de Santander (Los Patios, Chinacota, Bochalema, Pamplonita) y llegando a Pamplona, fundada el 1 de noviembre de 1549 y constituida como la primera capital de la región al haber sido la primera provincia de la Nueva Granada en declarar su independencia el 4 de julio de 1810. Posteriormente, se toma un desvío hacia el oriente, se atraviesa Mutiscua, último municipio de Norte, y se entra en el departamento de Santander por el municipio de Tona. A pesar de que la jurisdicción del páramo de Santurbán empieza en Pamplonita, la vía solo permite observar el paisaje propio del páramo en Mutiscua, donde se hace visible la vegetación, en especial los musgos y algunos tipos de frailejones. Una vez se llega a Tona, todo cambia.

El paisaje del páramo se transforma y se vuelve reducido, pues la prevalencia alrededor de la vía, de lado y lado, la empiezan a tener los campos de cebolla, papa y terrenos dedicados a la ganadería, especialmente de vacas y ovejas. La vía se vuelve recta, ya en el punto más alto de la carretera, y se ven paraderos famosos como La Viuda, el casco urbano de Tona y los estaderos usados por turistas, transportadores y comerciantes que han hecho de este un punto de descanso acostumbrado. El clima es frío, la neblina y la lluvia comunes, cuando se despeja es posible ver las montañas que rompen los cultivos y hacen una frontera natural a la agricultura y la ganadería. Después de este punto empieza el descenso, curvas en bajada que parecen infinitas hasta llegar a Bucaramanga, rodeadas de montañas y barrancos que simulan terminar en un fondo acolchado, disfrazado por las nubes, pero que cuando estas desaparecen hacen sudar las manos.

La segunda, la Troncal Central del Norte, arranca también en Cúcuta y hace el mismo recorrido hasta Pamplona, pero en este punto no vira hacia el oriente, sino que se sigue el camino hacia el sur. Por esta ruta se atraviesan dos municipios más de Norte de Santander, Cácuta y Chitagá, se entra a Santander por Cerrito y se sigue por el camino a Málaga, para posteriormente ingresar a Boyacá por Tipacoque, vía a Duitama, Tunja y finalmente Bogotá. La carretera entre Pamplona y Málaga es mucho más retadora que aquella que va entre Pamplona y Bucaramanga, pues a pesar de ser también un recorrido de curvas y montañas, no se encuentra totalmente pavimentada, existen sectores donde la

banca se derrumba constantemente, especialmente en invierno, y entre Chitagá y Cerrito tiene decenas de kilómetros completamente destapados, justo en el punto más alto en el que la carretera atraviesa el páramo de Santurbán. El contraste del paisaje por esta vía es completamente opuesto al de la primera.

Si bien entrando a Cúcota y cuando se pasan los centros urbanos de Chitagá y el corregimiento de Presidente se ven cultivos, en la mayoría de la vía hasta Cerrito el paisaje de páramo es deslumbrante. En el peor punto de la carretera, en términos de su estado y seguridad, es en el que mayor belleza se observa. Allí, en su máxima altura, a más de 3800 metros sobre el nivel del mar, no se alcanza a ver dónde termina la vegetación y las montañas. En esta vía las bajadas no parecen infinitas, sino son los frailejones los que asemejan este efecto, especialmente en el lugar en que se encuentran Santurbán y Almorzadero.

Habiendo crecido con esas imágenes, mi interés por la alta montaña se expandió. No solo era común en mi casa ir por tierra a Bogotá o a Bucaramanga, sino que era usual ir los fines de semana a pescar a Chitagá, pasar una noche en Berlín o visitar amigos en Cúcota. Mientras que estudié mi carrera de abogado en la Universidad del Rosario mantuve ese gusto, tomando cualquier oportunidad para ir a conocer estos ecosistemas en otras partes de Colombia, e incluso hice parte de un ejercicio de litigio estratégico que realizó el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario en defensa de los cerros orientales de Bogotá y los páramos de Chingaza y Cruz Verde, altamente amenazados por el voraz y descontrolado crecimiento de la capital y La Calera.

Posteriormente, poco después de graduarme, me vinculé como asistente de investigación a un proyecto realizado entre el Grupo de Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la misma universidad y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. En ese contexto me enteré de la prohibición de la agricultura en páramos y los conflictos que esto estaba suscitando en el Páramo de Sumapaz. Tuve la oportunidad de investigar, hacer trabajo de campo, conocer comunidades de mujeres en los espacios de páramos de los municipios de Soacha y Sibaté en Cundinamarca, y escribir por primera vez sobre la materia. Encontré resonancia en uno de mis profesores, quien fue mi director de tesis de maestría, para hacer un ejercicio similar en Santurbán. Él me ayudó a encontrar recursos y contactos para poder ir a Santurbán y analizar la problemática de la prohibición

de la agricultura, particularmente en la vereda de Berlín, en el municipio de Tona en Santander.

Recuerdo que al escribir el proyecto de mi tesis de maestría creía que esta discusión debía ser como el blanco y el negro, o se privilegiaban los intereses del ambiente o se le daba paso al crecimiento económico que se desprende de la agricultura, minería y ganadería. Sin embargo, al adentrarme en esa oportunidad en las entrevistas y grupos focales, así como en los marcos teóricos revisados, descubrí que este asunto adquiere tono de varios colores dependiendo del punto de observación. Pero eso me quedó claro: se tienen que ver todos los puntos de observación.

Una de las conclusiones de mi tesis de maestría, es que se desconoció el derecho a la participación, situación que posteriormente fue ratificada por la Corte Constitucional en la sentencia T-361 de 2017. En forma similar a la Corte, las palabras de los afectados y el procedimiento realizado para delimitar los páramos me permitieron llegar a tal conclusión. Desde mi punto de vista, existía un vicio de procedimiento por una pretermisión de una instancia dentro del trámite administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 1437 de 2011. Al haber ignorado por completo la fase de participación y audiencias en un asunto que afectaba derechos individuales, como los son los relacionados con el uso y goce de la propiedad, así como los relativos al ejercicio de un oficio y el desarrollo de derechos sociales y económicos, se configuró una falta que impedía mantener en la legalidad la Resolución 2090 de 2014 que delimitaba el páramo de Santurbán.

Así mismo, la constatación más importante a la que llegué en el trabajo con la población es que existió una debilidad muy grande en materia de coordinación de actividades y participación ciudadana, ya que a pesar de que existieron espacios de socialización, estos no tuvieron escucha, deliberación y conciliación reales. Las declaraciones de los diferentes campesinos en ese momento, 2017, hacían palpable el descontento y el sentimiento de inutilidad frente a esos espacios (Senior, 2017).

Mi trabajo de la maestría fue el germen de lo que me he planteado posteriormente en este trabajo de investigación doctoral, en el que intento profundizar en la problemática social suscitada a través de marcos teóricos más amplios, como los conceptos de desarrollo sostenible y gobernanza, así como explorar lo que ha venido sucediendo de manera posterior a la sentencia de la Corte Constitucional. Para ello construí contactos

con personas en el municipio de Cacotá, Norte de Santander. El cambio del lugar de trabajo de campo se debió a dos razones primordiales: (1) en el Norte la discusión de la agricultura adquiere una connotación de mayor importancia social y económica que en Santander, pues en este último se ha hecho protagónica la problemática de la minería, especialmente de oro, mientras que en el primero la mayoría de predios ubicados al interior del páramo hacen trabajo de agricultura; (2) la oportunidad de haber conocido personas que habitan en el municipio, entre ellos campesinos que hacen parte de las juntas de acción comunal, así como los alcaldes del municipio al momento de la expedición de la resolución de delimitación y de la sentencia de la Corte Constitucional, y funcionarios de Corponor que trabajan en la zona.

En la Resolución 2090 de 2014 se limitaron 129743 hectáreas de páramo dentro de lo que se denominó jurídicamente como Páramo Jurisdicciones Santurbán Berlín, que cubren, entre otros, 20 municipios de Norte de Santander. Estas hectáreas fueron definidas en tres áreas: (1) “Área de páramo potencial”, dentro de la cual se encuentra el páramo delimitado a partir de características de altura, (2) “Área de páramo Jurisdicciones Santurbán – Berlín”, que corresponde a aquella que cumple con criterios de suelo, flora, fauna y temperatura, que se encuentra lejos de cualquier transformación fruto de la intervención humana y cuyos usos deben mantener el páramo en su composición, estructura y función; y (3) dos tipos de áreas funcionalmente asociadas denominadas “Áreas para la restauración del ecosistema de páramo”, que son áreas con poca afectación y con alteraciones que deben ser restauradas, total o parcialmente, en pro de los servicios ecosistémicos, y “Áreas destinadas para la agricultura sostenible”, en las que en ese momento se verificaban altas transformaciones de suelo y desarrollo de cultivos, y por tanto se permiten actividades que aporten al flujo de servicios ecosistémicos, con el condicionamiento de que deberán utilizar componentes de la biodiversidad sin generar una degradación a largo plazo.

De acuerdo con la Resolución 2090 de 2014, los municipios con mayor área y número de predios, que igualmente concentran una mayor actividad agropecuaria en el área de páramo de Santurbán al interior de Norte de Santander, son Mutiscua, Silos, Cámeta, Cáchira, Villacaro, Pamplona y Ábrego. En el caso de Cámeta, esta tiene 10 veredas al interior del área de páramo Jurisdicciones Santurbán – Berlín, que reúnen 3575 hectáreas y se encuentran distribuidas en 162 predios. En lo que se refiere al área potencial de páramo, esta reuniría 4764 hectáreas y cubriría 213 predios.

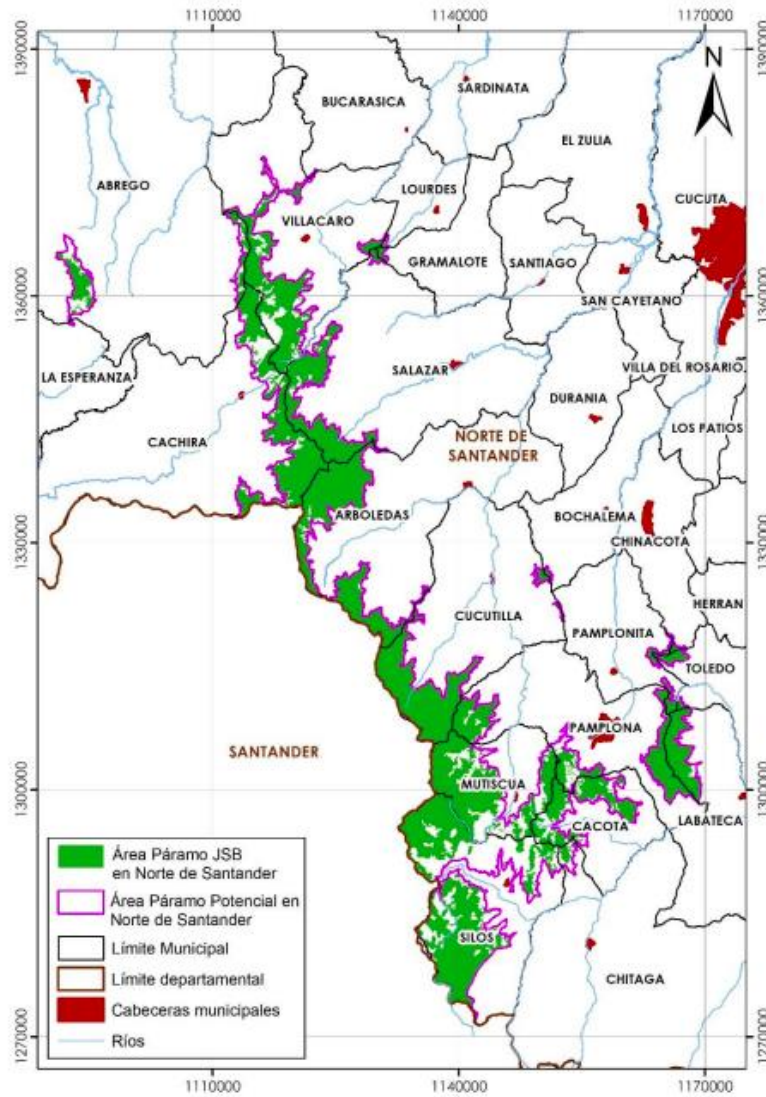


Ilustración 11
 Mapa de delimitación de Santurbán de la Resolución 2090 de 2014.

Corponor, 2018b

Particularmente en Cúcota, el mapa de delimitación en la Resolución 2090 incluía 3575,05 hectáreas en área de preservación, 1158,97 en área de restauración y 33,82 en área de agricultura sostenible.

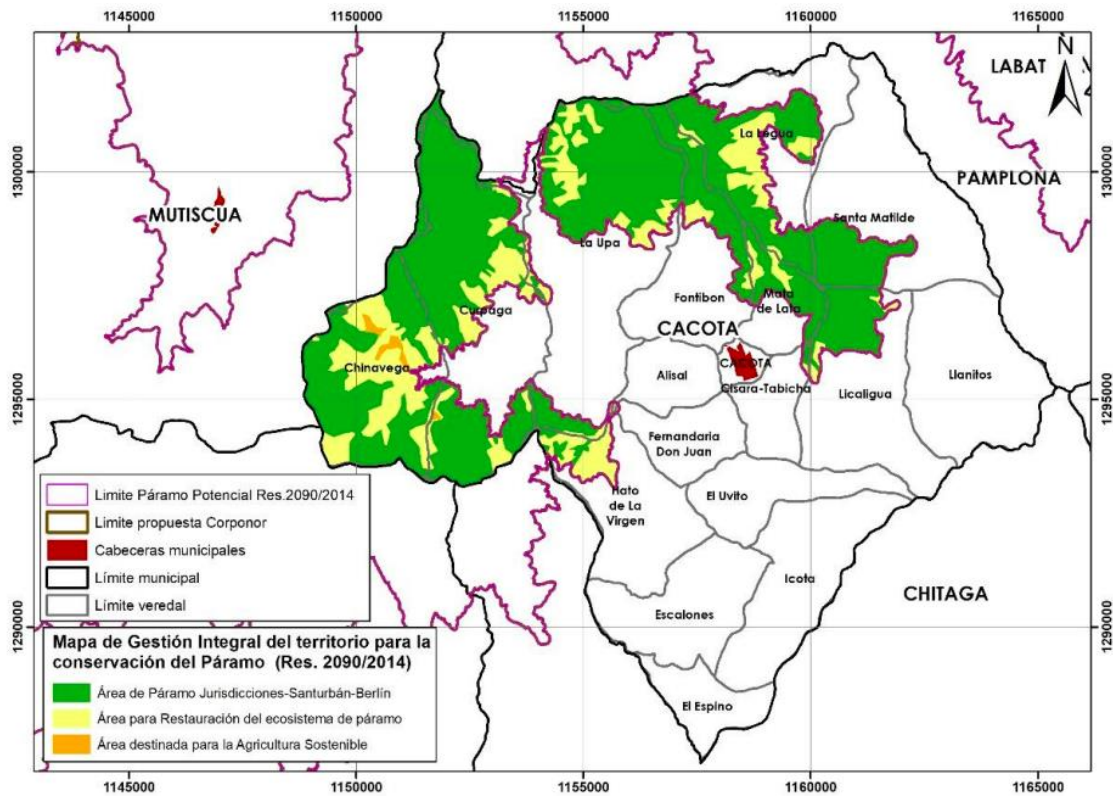


Ilustración 12

Mapa de delimitación de Santurbán dentro del municipio de Cócota dentro la Resolución 2090 de 2014.

Corponor, 2018d

Sobre este territorio recaen, bajo los efectos de la delimitación, las disposiciones del ordenamiento jurídico que tienen relación con los territorios de páramo y que se han venido derivando de la importancia que recae en la conservación, protección y restauración de estos ecosistemas, como se expuso en el capítulo anterior de la presente investigación. En ese sentido, tienen incidencia en el territorio los artículos de la Constitución Política relativos al ambiente y al campesinado, las Leyes 99 de 1993, 373 de 1997, 1450 de 2011, 1753 de 2015, 1931 de 2018, 2155 de 2021, 2169 de 2021, 2273 de 2022 (Acuerdo de Escazú) y 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), los Decretos 1076 de 2015, que compila los decretos del sector ambiental, y el 644 de 2021, las Resoluciones 769 de 2002, 937 de 2011 y 2090 de 2014 del Ministerio de Ambiente, las Resoluciones 886 de 2018, 1294 de 2021 y 249 de 2022 del Ministerio de Agricultura y las sentencias C-443 de 2009, C-035 de 2016 y T-361 de 2017 de la Corte Constitucional, la sentencia del 11 de diciembre de 2014 de la Sala de Servicio y Consulta Civil del Consejo de Estado, y el auto del 9 de febrero de 2023 del Tribunal

Administrativo de Santander en el proceso 2015-00734-00 relacionado con el cumplimiento de la decisión de la Corte Constitucional sobre el Páramo de Santurbán.

En materia de las características particulares del territorio, a partir de la problemática desencadenada por la delimitación, Corponor decidió realizar un estudio pormenorizado de las personas y predios ubicados al interior de la zona que se delimitó como Páramo (2018). Ello con el fin de zonificar, tal como lo exige la Ley 1450 de 2011, pero posteriormente con el propósito de cumplir con lo dispuesto con la Corte Constitucional. En Cácuta se hicieron un total de 100 encuestas directamente relacionadas con los 162 predios que se ubican al interior de la zona delimitada.

La razón por la que este número es menor al de predios es la presencia de fincas deshabitadas, otras cuyos propietarios no se pudieron localizar y el diligenciamiento de una encuesta por propietarios que poseen varios predios. Al preguntar a estos si conocían la delimitación exacta del páramo en sus predios, antes de las brigadas realizadas por la corporación, el 69% respondió que no. Dicha situación no solo refleja el desconocimiento de la misma, sino que verificaba y reiteraba los problemas de acceso a la información y participación que tuvo la población frente a una decisión administrativa que producía efectos jurídicos, sociales, económicos y ambientales sobre su cultura, tradiciones, estilo de vida y derechos.

Con base en este ejercicio, se estableció por parte de Corponor (2018) que en el área delimitada viven 312 personas, 212 adultos y 100 niños. Del total de encuestas se desprende que 58 predios encuestados cuentan con vivienda, los otros 42 al tratarse de predios con dedicación exclusiva a la agricultura, ganadería, conservación y demás actividades económicas que no involucran la necesidad de tener residentes, o vivientes, permanentes, o por tratarse de familias que usan el predio con dichos fines pero tienen su vivienda en otra ubicación. De las 58 viviendas que se observaron, se verificó que 35 viviendas se encuentran en un estado regular, 20 en buen estado y 3 en malas condiciones.

En materia de acceso a servicios públicos básicos, solo 44 predios tienen electricidad, 35 tienen instalaciones sanitarias y tan solo 30 tienen pozo séptico, el cual es esencial en estas zonas rurales para la adecuada disposición de residuos propios de la sanidad, higiene y alcantarillado de las personas. Así mismo, se encontró que sólo 29 cuentan con tanque de almacenamiento de agua y 47 tienen sistema de riego. Al momento de consultar sobre el ejercicio de actividades agrícolas, se determinó que en 50 predios se

hace agricultura hace más de 50 años, en 34 hace más de 25 y menos de 50, en 11 hace más de 15 pero menos de 25, en 5 desde hace menos de 15 años y en un predio hace menos de 3 años, lo que lo dejaría por fuera de la temporalidad fijada por el ordenamiento jurídico. Finalmente, al revisar la sumatoria de áreas en actividad agropecuaria consignadas en las encuestas fue posible verificar que en el área de páramo potencial en Cácuta existen 1354,55 hectáreas en actividad agropecuaria, muy por encima de las 33 establecidas en la resolución de delimitación del Ministerio de Ambiente.

En medio de esta realidad y de mi contacto con líderes de la comunidad, empecé a conversar con ellos sobre la posibilidad de realizar mi trabajo de campo en el municipio y concertar espacios para entrevistar a personas involucradas en el proceso de la discusión y nueva concertación de la delimitación, ordenada por la Corte Constitucional en la sentencia T-361 de 2017. A través de un propietario, los dos presidentes de las juntas de acción comunal que conocía previamente y un exalcalde del municipio pude empezar a realizar tales contactos, así como a encontrar disposición e interés por parte de estos para apoyar esta investigación.

Ante el Comité de Ética de la Universidad del Rosario se presentó la metodología de recolección de información (Anexo 1), análisis de los resultados y el respectivo modelo de consentimiento informado (Anexo 2), así como los compromisos de reserva y cuidado que se pactarían con los entrevistados. Entre estos últimos tuve la oportunidad de entrevistar entre los meses de febrero, marzo y abril de 2022 a: (i) quince campesinos, pequeños propietarios de terrenos dedicados a la agricultura en zona delimitada como páramo, dos de estos presidentes de sus respectivas juntas de acción comunal y otros dos representantes del municipio ante la Mesa de Concertación que se creó para el nuevo proceso de delimitación; (ii) dos exalcaldes del municipio, al primero le correspondió la expedición de la delimitación inicial de la Resolución 2090 en 2014 y al otro su posterior inaplicación con la sentencia T-361 de 2017; y (iii) el funcionario líder de todo lo relacionado con el páramo de Santurbán en Corponor y la Ministra de Ambiente titular en 2022, en el marco de la reunión realizada en Pamplona, Norte de Santander, para anunciar los pasos a seguir en el proceso a seguir en la concertación de la nueva delimitación del páramo.

Conforme a estas perspectivas iniciales, conocimientos previos, sesgos propios y experiencias en la zona empecé mi trabajo de campo, con el propósito de aplicar una

metodología que permita relacionar variables teóricas como el desarrollo sostenible, el desarrollo rural, la gobernanza y la participación democrática, con las normas que surten efectos en el ecosistema de páramo y las actividades económicas que en este se realizan, y las percepciones de las personas sobre las que recae dicha normativa.

3. ACC - Voces, realidades, propuestas y respuestas

3.1. ¿Qué ordena la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional?

La sentencia establece cuatro criterios para realizar una nueva delimitación del páramo de Santurbán: justicia distributiva, participación, desarrollo sostenible y la vigencia del principio de precaución. Además, determina que se deben seguir las fases mínimas de participación: convocatoria, información, consulta, concertación, observaciones y seguimiento. Y finalmente fija seis órdenes, que han sido catalogados por parte de la comunidad y las autoridades como “ineludibles”:

1. La delimitación del páramo no puede resultar en una protección ambiental inferior a la establecida en la Resolución 2090 de 2014. Además, debe incorporar lo dictado en la Sentencia C-035 de 2016 en relación con la prohibición de la minería y tener en cuenta el concepto del Instituto Alexander Von Humboldt para la determinación del límite del páramo. Este concepto sostiene que la zona de transición páramo, identificada como bosque alto andino, debe estar incluida en el área definida como páramo.
2. El acto administrativo que defina la delimitación debe contener las metas de los programas de reconversión o sustitución de actividades productivas, bien sean estas agrícolas o de otro carácter. En la formulación de las directrices y particularidades de este proceso, será necesaria la participación del Ministerio de Minas y Energía junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Sin embargo, la Corte deja claro que será necesaria la expedición de otros actos administrativos para desarrollar y ejecutar los programas de reconversión y sustitución.
3. Las responsabilidades a cargo de instituciones nacionales, departamentales y locales deben ser establecidas en los actos normativos correspondientes, facilitando así el cumplimiento y supervisión de las restricciones asociadas con la

delimitación, particularmente aquellas vinculadas a las actividades mineras y agropecuarias.

4. La resolución que defina la delimitación debe incluir pautas generales enfocadas en la administración de las fuentes de agua que se originan en el páramo de Santurbán y que se suministran a las poblaciones de la región.
5. Dicha resolución incluirá un mecanismo de coordinación constante entre las autoridades públicas y asociaciones con intereses comunes en la gestión del páramo. Este mecanismo se instaura con el objetivo de resolver la falta de conexión que, según el concepto de la Corte Constitucional, existe entre las diversas instituciones a nivel nacional, regional y local, entre ellas, así como con los privados agremiados o individuales que desarrollan las actividades económicas de interés.
6. Es imprescindible establecer un esquema de financiamiento que permita la coordinación de contribuciones y la captación de fondos provenientes de diversos actores públicos y/o privados, con el fin de alcanzar la sostenibilidad económica en la administración ambiental del páramo de Santurbán.

Bajo esos parámetros las entidades responsables, en especial el Ministerio de Ambiente deben guiar todo el trabajo dirigido a delimitar nuevamente el Páramo de Santurbán. Sobre esta base se han venido pronunciando autoridades territoriales y regionales, así como los pobladores y actores con intereses económicos y sociales en la zona. Ahora bien, al momento de ser fijada la sentencia ya Corponor se encontraba trabajando en la zonificación ordenada por la Resolución 2090 de 2014. En dicha zonificación, la autoridad ambiental regional propone crear un mapa de gestión integral del Páramo de Santurbán, que incluya los espacios de protección regional, con usos más cercanos a la realidad de la zona y con una matriz de cinco tipos de actores con diferentes tipos de responsabilidades.

3.2. ¿Qué propone Corponor?

- a. Mapa de gestión Integral del páramo de Santurbán

En la Resolución 2090 de 2014 se limitaron 129743 hectáreas de páramo, que cubren, entre otros, 20 municipios de Norte de Santander. Estas hectáreas fueron definidas

como “Área de páramo potencial”, dentro de la cual se encuentra el páramo delimitado y en principio protegido, o destinado a preservación, conocido como “Área de páramo Jurisdicciones Santurbán – Berlín”, y se adicionaron dos tipos de áreas que buscan cumplir un funcionamiento y que son llamadas “Áreas para la restauración del ecosistema de páramo” y “Áreas destinadas para la agricultura sostenible”. Corponor (2018b), en su ejercicio de verificación y zonificación ordenado por la resolución, identificó que existen sectores en buen estado de conservación que pudieron ser incluidos dentro del área delimitada pero que quedaron por fuera y sectores bajo una alta intervención que quedaron dentro del área delimitada de páramo pero que deberían estar dentro de las áreas funcionales, especialmente dentro de la agricultura sostenible. Para hacer tal identificación, la entidad aplicó tres criterios:

Tabla 3. Criterios de Corponor para la elaboración de la Propuesta de Mapa de gestión integral del territorio para la conservación del páramo en Norte de Santander

Área de la Propuesta de “Mapa de gestión integral del territorio para la conservación del páramo” Corponor	Criterios
Área para Preservación (Área de páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín)	Coberturas en buen estado de conservación: Arbustales y bosques densos, ríos, bosques riparios, Lagunas y Herbazales. Incluidas aquellas en buen estado con ganadería extensiva Coberturas moderadamente intervenidas: Arbustales y bosques abiertos y Vegetación secundaria Áreas de importancia ambiental (rondas, humedales) Áreas de los cuatro Parques Naturales Regionales: Sisavita, Santurbán Salazar, Santurbán Arboledas y Santurbán Mutiscua-Pamplona.
Área para Restauración (Áreas para la restauración del ecosistema de páramo)	Coberturas de territorios agrícolas establecidas con posterioridad a junio 2011 Coberturas intervenidas (territorios agrícolas) traslapados con áreas de importancia ambiental (rondas, áreas protegidas) Territorios con poca o sin vegetación. Zonas de derrumbe
Área para Agricultura Sostenible (Áreas destinadas para la agricultura sostenible)	Coberturas de territorios agrícolas establecidas con anterioridad a junio 2011* Infraestructura establecida

Ilustración 13

Criterios para elaboración de mapa de gestión integral del territorio.

Corponor, 2018b

Aplicados dichos criterios se generó un mapa de cobertura, para posteriormente realizar actividades en campo de verificación de estas coberturas y de áreas de importancia ambiental, a partir de visitas predio a predio, de acuerdo con las órdenes de participación social y enfoque predial ordenadas por la Corte Constitucional (2017). En ese sentido, la CAR aprovechó la decisión del Alto Tribunal para incluir criterios que aumentaran los procesos de acceso a la información y a la participación por parte de las comunidades afectadas con la delimitación. Con base en esto se desarrolló un flujograma del proceso que pudiera superar los defectos identificados por la Corte, sin perjuicio de sostenerse en un acto administrativo que ya había perdido sus efectos.



Figura 4. Desarrollo de actividades con comunidades del páramo dentro del proceso de elaboración del mapa propuesto de gestión integral del territorio

Ilustración 14.

Actividades de concertación con las comunidades del Páramo de Santurbán

Corponor, 2018b

Por ejemplo, en Cácosta se hicieron 7 brigadas veredales entre el 22 de septiembre y el 13 de octubre de 2017, en Fontibon y Mata de Lata, Licaligua, Hato de la Virgen, La Legua y Santa Matilde, La Upa, Curpagá y Chinavega. El mapa final de cobertura del suelo, obtenido luego de las verificaciones en campo, permite identificar una cobertura predominante de bosque denso alto de tierra firme (33,56%), seguido de herbazal denso de tierra firme no arbolado (23,71%), de bosque denso bajo de tierra firme (8,68%) y de pastos limpios (7,59%). Las áreas con alta intervención (territorios agrícolas, territorios artificializados y áreas degradadas) comprenden el 17,59 % del área. Y lo más importante,

el 82% de la zona delimitada presenta un buen estado de conservación (bosques y áreas naturales, y superficies de agua) y en la franja altitudinal de 2800 a 3200 metros sobre el nivel del mar las actividades agropecuarias corresponden al 25% de la misma. Para estas últimas, y atendiendo lo observado en las visitas, se ajustó el régimen de uso determinando aquellos compatibles, condicionados y prohibidos con enfoque territorial específico:

Tabla 8. Régimen de Uso para las Áreas para la Agricultura Sostenible (Uso Sostenible)

Régimen de uso	Actividades
Uso principal	Ecoturismo de bajo impacto.
Usos compatibles	Los usos principales y compatibles de las categorías de Preservación y Restauración.
Usos condicionados	Agropecuarias sostenibles en el marco de la aplicación de programas de sustitución y reconversión. Agropecuarias convencionales hasta tanto no se apliquen los programas de sustitución y reconversión, extracción de productos del bosque de forma controlada, movimiento de especies de flora y/o fauna con fines de repoblación. Obras de control de erosión. Obras para regulación de cauces o captación de agua (acueductos veredales, regionales o tomas individuales o para asociaciones). Extracción de ejemplares de flora y fauna con fines de investigación.
Usos prohibidos	Actividades de caza y pesca de subsistencia y comercial, actividades de rocería, tala, quema y otras que deterioren la calidad del ecosistema, agropecuarios de conformidad con la Ley 1753 de 2015 cuando existan programas de sustitución y reconversión, aprovechamiento persistente de productos secundarios del bosque, aprovechamiento de recursos naturales, intervención de humedales, construcción de vivienda y loteo, desarrollos urbanos, disposición de residuos sólidos, drenaje o desecamiento de cuerpos de agua, construcción de embalses, establecimiento de instalaciones para explotación y/o conducción de ductos, estaciones de bombeo, explotación de materiales de arrastre, agroindustria, extracción o aprovechamiento del capote y epifitas del bosque natural, actividades industriales, manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos o líquidos, Minería de conformidad con la Sentencia C-035 de 2016, plantaciones forestales y sistemas agroforestales, investigación aplicada o experimental para el uso sostenible que implique modificación o alteración de los ecosistemas, provisión de servicios públicos, puentes y obras de adecuación, tendidos de redes y ductos, vías de comunicación y zootecnia. Introducción de especies exóticas o invasoras.

Ilustración 15

Régimen de uso para agricultura sostenible.

Corpornor, 2018b

En su mapa de gestión, Corpornor (2018b) abiertamente reconoce que dará lugar a un mapa, zonificaciones y usos contrarios a los indicados por el Ministerio de Ambiente, justificados en que la sentencia T-361 de 2017 ya había verificado que la delimitación fue hecha sin garantía del derecho fundamental a la participación y a la información. La corporación entiende que eso justifica que el mapa de delimitación de la Resolución 2090 sea reemplazado por el que la CAR ha construido con un proceso participativo. Para la entidad es claro que el área de preservación debe reservarse a las áreas que no presentan intervención por actividades productivas y que presentan un alto grado de conservación, sumando a estas las áreas de parques regionales, reduciendo la problemática social que implica afectar la actividad de cientos de familias que derivan su sustento de la actividad agropecuaria tradicional y aumentando el área de protección.

Tabla 9. Comparación entre Mapa MADS de la Resolución 2090 de 2014 y el mapa propuesto por Corponor para Norte de Santander

Área	MADS 2090 (Ha)	CORPONOR (Ha)
Área para Preservación (Área de páramo Jurisdicciones Santurbán- Berlin)	71032,44	99492,70
Área para Restauración (Áreas para la restauración del ecosistema de páramo)	16640,71	3130,40
Área para Agricultura Sostenible (Áreas destinadas para la agricultura sostenible)	1579,72	19875,63
Total	89252,87	122498,73

Ilustración 16

Comparación de extensión de áreas dentro de Santurbán entre mapa propuesto por MADS y Corponor.

Corponor, 2018b

Con este objetivo en vista, la Corporación crea un nuevo mapa de delimitación del páramo de Santurbán en el que es posible observar que el principal cambio, además del aumento del área de preservación, es el contraste entre las áreas de restauración y aquellas dedicadas a la agricultura sostenible. Al aplicar el enfoque predial y las visitas la CAR logra verificar que muchas de las áreas que el Ministerio de Ambiente identificó como de posible restauración, están altamente transformadas. Por los problemas de resiliencia del ecosistema y las necesidades de los habitantes actuales, se considera que deben pasar a ser áreas de agricultura sostenible, que permitan mejorar usos y generar un proceso de transformación acorde con las necesidades del territorio y sus habitantes.

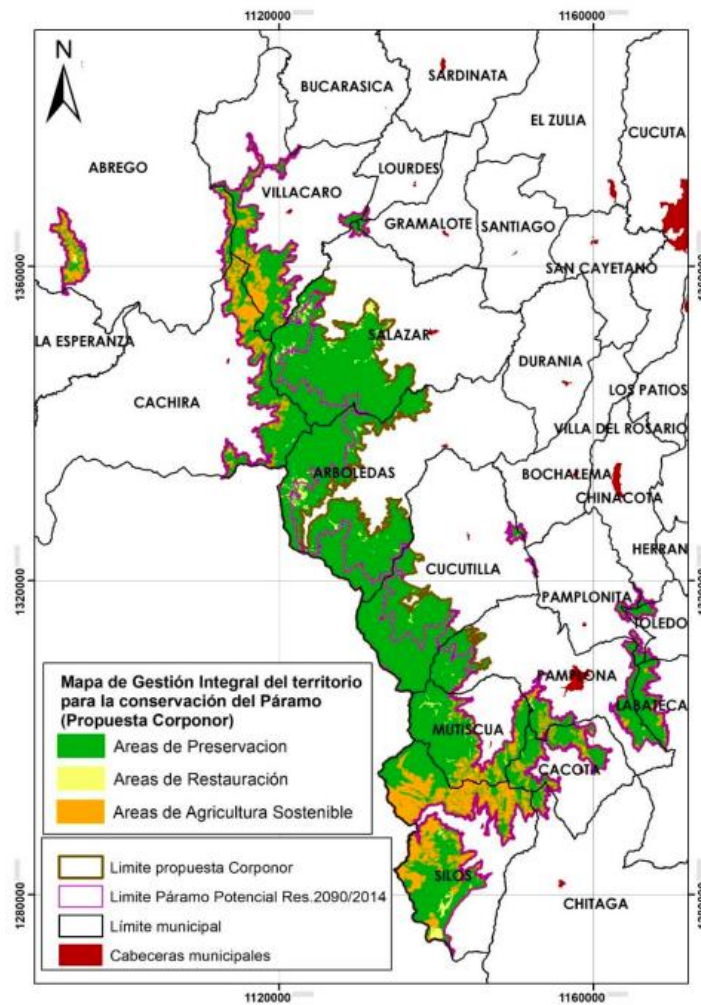


Figura 7. Mapa de Gestión Integral del Territorio para la Conservación del Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín propuesto por Corponor para Norte de Santander

Ilustración 17

Mapa de delimitación de Santurbán propuesto por Corponor.

Corponor, 2018b

Para el caso de Cacoá el efecto es exactamente igual, se aumentan las áreas de preservación y se intercambian los números de áreas de restauración y agricultura sostenible:

Tabla 15. Comparación entre Mapa MADS de la Resolución 2090 de 2014 y el mapa propuesto por Corponor en el municipio de Cécota

Área	MADS 2090 (Ha)	CORPONOR (Ha)
Área para Preservación (Área de páramo Jurisdicciones-Santurbán- Berlín)	3575,05	3599,87
Área para Restauración (Áreas para la restauración del ecosistema de páramo)	1158,97	21,21
Área para Agricultura Sostenible (Áreas destinadas para la agricultura sostenible)	33,82	1146,76
Total	4767,84	4767,84

Ilustración 18

Comparación de extensión de áreas de de Santurbán dentro del municipio de Cécota entre mapa propuesto por MADS y Corponor.

Corponor, 2018d

El mapa, eventualmente, se vería así:

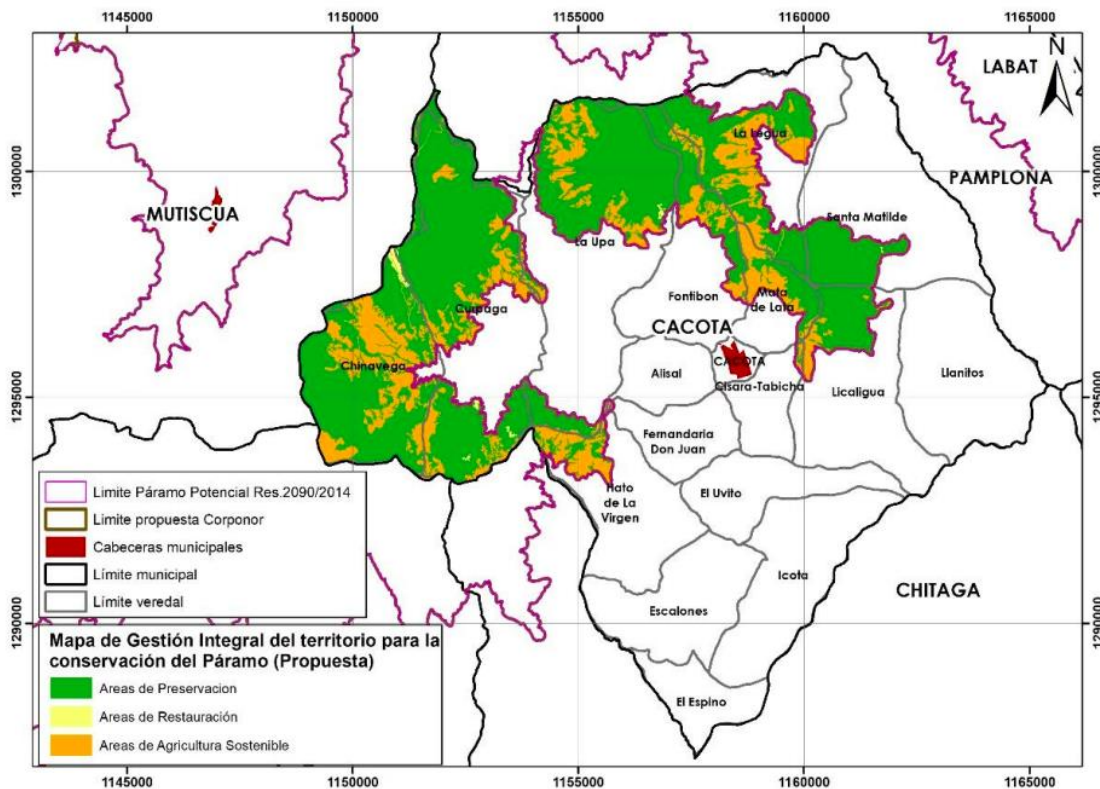


Ilustración 19

Mapa de delimitación de Santurbán dentro del municipio de Cécota propuesto por Corponor.

Corponor, 2018d

b. Matriz de actores

En concordancia con la Corte Constitucional (2017) la Corporación considera (2018c) que es esencial la identificación de actores involucrados, así como la coordinación y armonización de las actividades de estos en cada una de las necesidades que se desprenden de la delimitación y de la necesidad de proteger, conservar y recuperar los páramos, así como de reconvertir y sustituir las actividades económicas que actualmente se realizan en el ecosistema por parte de las poblaciones que lo habitan.

Los actores protagónicos son los que la CAR (2018c) denomina como “Actores Sustantivos”, lugar en el que están los tomadores de decisiones. En ese rol están los propietarios de los predios, el Ministerio de Ambiente, Corponor, el Instituto Alexander Von Humboldt, la Gobernación y las 20 alcaldías municipales que componen el páramo de Santurbán en Norte de Santander. Esto, de entrada, significa un cambio radical en la forma en que la política pública en la materia ha sido promovida desde la Nación, pues se incluyen actores públicos y privados, y se le da protagonismo a los entes territoriales. Para Corponor todos estos actores son responsables del proceso de delimitación y de verificar el resultado, siendo garantes del cumplimiento de todos los compromisos y constituyendo un escenario de gobernanza real y efectivo.

A estos, los deben apoyar los “Actores de Apoyo”, que deben contribuir con recursos humanos, materiales y financieros, e información, para desarrollar el proceso. En este punto son fundamentales el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Banco Agrario, el DANE, las secretarías de hacienda de los 20 municipios y la Secretaría de Desarrollo Económico de Norte de Santander. Cada uno de estos, desde su respectiva competencia, puede aportar presupuestos, información catastral, información de baldíos, información tributaria, asesoría en acceso a créditos e información sobre el estado social, económico y poblacional de la zona (Corponor, 2018c).

También, se sugieren unos actores para ser consultados, como la Procuraduría, las Oficinas de Instrumentos Públicos, la Agencia Nacional de Minería, la Asamblea Departamental, los concejos municipales, las juntas de acción comunal, la Universidad de Pamplona, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entre otras. Entidades que tienen conocimiento de la gestión social en el territorio, así como de características socio económicas fundamentales para cualquier proceso de toma de decisión. Finalmente, la CAR destaca que se debe dar información a todos los demás actores, privados o públicos,

con interés en la delimitación, pero también invita a que se multiplique el conocimiento de las decisiones a los medios locales, regionales y nacionales, a los gremios empresariales, a los congresistas de la región, a la Iglesia Católica, a las universidades públicas y privadas, a la Policía Nacional y a los profesores y profesoras de todo el sector educativo básico, medio y superior (Corponor, 2018c).

Para la entidad (Corponor, 2018a) el acceso a la información y la adecuada participación es fundamental, por eso insisten en que se debe convocar a los actores en las veredas directamente y no en las cabeceras municipales. Esto genera que la población pueda tener acceso a toda información solicitada y le sean resueltas las dudas, haciendo una muestra de todo lo que se ha hecho y la metodología que se aplicará en adelante. En la fase de consulta, se debe conocer la opinión de la comunidad frente a la información recibida o si requieren de mayor información. En la fase de concertación, el Ministerio debe presentar sus “inamovibles”, pero hacer ajustes con las opiniones presentadas por las personas, realizando actas de reunión y estableciendo puntos de acuerdo y desacuerdo con las opiniones brindadas por los pobladores. Finalmente, la veeduría e implementación es tarea de todos los actores (Corponor, 2018a).

c. A la comunidad

Corponor (2018a) propone una ruta de pasos para la etapa de concertación de la delimitación que ordena la T-361 de 2017. Como pasos previos a la reunión, o reuniones, de concertación, sugirió definir una mesa dentro del municipio, contar con la información requerida para sustentar documentalmente cada propuesta sugerida por la comunidad y preparar una presentación que compare las propuestas que se han presentado. Además, les sugirió contar con su propia lista de asistencia que diferenciara el tipo de asistentes y su interés. Para la Corporación es clave que se diferencia quiénes vienen de zonas urbanas o como representantes de gremios u organizaciones ambientales, de aquellos que son propietarios de los predios.

Así mismo, sugieren que se nombre alguien que lidere el proceso, que exija participación entre iguales, que obligue a acordar la agenda conjunta y la metodología. Dentro de la agenda es fundamental establecer un chequeo de verificación de legitimidad de los asistentes, agrupando los diferentes tipos de legitimidades en diferentes espacios del salón (propietarios, gente urbana, beneficiarios, empresas). Se debe exigir la presencia del Ministerio Público y de los obligados en los “seis ineludibles” de la sentencia.

Posteriormente, evaluar y comparar propuestas y solicitar reunión de concertación de los 20 municipios cobijados por páramo, como de los 7 que se benefician del agua, para concertar todo y precisar compromisos, especialmente de inversión, con cifras, tiempo de ejecución y mecanismo de seguimiento y cumplimiento. El acta y la decisión de concertación se deben presentar para su aprobación y después deben ser parte integral de los considerandos del acto administrativo de delimitación (Corponor, 2018a).

3.3. ¿Qué propone la comunidad?

A partir de la sentencia de la Corte Constitucional (2017) los agricultores, mineros y demás personas habitantes y propietarias de la zona delimitada como páramo iniciaron acciones administrativas para hacer parte del proceso de concertación con el Ministerio de Ambiente. Muchos liderazgos al interior de la comunidad de Cacotá ya venían de manera previa, pues fueron protagonistas en las socializaciones que se hicieron en Bucaramanga, Cúcuta y Pamplona, así como líderes comunales, locales y regionales en la oposición a la delimitación.

Estos, empezaron a realizar reuniones con representantes de los entes territoriales y con la corporación regional, intentando generar un documento inicial de propuestas que fue presentado en 2018 al Ministerio de Ambiente. La acción más importante propuesta por la comunidad fue la creación de una mesa permanente de concertación de acuerdos asociados y derivados del cumplimiento de la T-361 de 2017, como único espacio válido de presentación y aprobación de la concertación. A partir de este se debían generar otra serie de propuestas y discusiones que permitieran superar parte de los problemas observados en la Resolución 2090 de 2014 (Comunidad, 2018a).

Por ejemplo, para la comunidad son clave unas soluciones de gestión de orden legal. El levantamiento de una zonificación concertada, diferente a la propuesta por la Ley 1930 de 2018, que sea predio a predio, con criterios ambientales y socioeconómicos, y la información necesaria para establecer requerimientos de inversión y participación institucional. También, se debe modificar el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, pues hoy solo habla del aporte de proyectos licenciados y deja por fuera otro tipo de autorizaciones y permisos. Solicitan subir el aporte del artículo 44 de 2 a 2.5 por ciento, dejando por lo menos un 0.5 exclusivo a conservación, modificar el Decreto 1076 de 2015 y generar categorías de áreas de protección que permitan la integración de zonas de protección con zonas de uso económico, subir el aporte de entes territoriales del artículo 111 de la Ley

99 de 1993 a algo no inferior al 2% para la adquisición y mantenimiento de áreas de importancia ecológica. Finalmente, modificar el artículo 45 de la ley 99 de 1993 para que se obligue a destinar mayor porcentaje a áreas estratégicas y conservación, crear incentivos tributarios a quien compre predio en ecosistemas estratégicos o pague servicios ambientales, y crear un tributo por huella hídrica (Comunidad, 2018a).

En materia de las seis órdenes de la Corte Constitucional se propone puntualmente (Comunidad, 2018a):

- 1) Establecer el límite propuesto en el mapa de concertación y gestión integral de Corponor.
- 2) Las actividades económicas deben ser objeto de un proceso de reconversión, pero no con miras a la prohibición sino con miras a que se genere una estrategia de conservación integral del páramo, acorde a las características del territorio del municipio de Cácuta y que correspondan a alternativas productivas, reales y eficientes.
- 3) La fiscalización se debe hacer sobre la base de la matriz de actores presentada por Corponor, constituyendo veedurías en cada uno de los 20 municipios.
- 4) En relación con las directrices sobre fuentes hídricas se debe promover la caracterización, monitoreo, gestión y conservación de toda fuente que nazca o siga su curso en Cácuta, con adquisición de predios, valoración económica del agua y debida administración del mismo.
- 5) Se debe crear la instancia de coordinación en convergencia y articulación con el SINA, con un comité asesor científico, un comité regional y comités municipales que reúnan a todos los actores involucrados e instancias veredales de coordinación de acciones.
- 6) Sobre el modelo de financiación, hay que comprometer a todos los actores y es urgente hacer cambios de orden legal.

Así mismo, consideran esencial hacer un completo saneamiento predial del municipio y la aplicación, por 20 años consecutivos, de un mínimo del 2% de los ingresos corrientes totales del municipio de Cácuta, el departamento Norte de Santander y los municipios beneficiarios del agua de la cuenca hidrográfica del Río Chitagá, en

cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y sus normas modificatorias, para destinarlos en la siguiente prioridad: adquisición de predios, pago por servicios ambientales y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica, localizadas en el municipio de Cácuta, que conlleve la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales (Comunidad, 2018b).

También, proponen la aplicación una hoja de ruta para definir e implementar las acciones e inversiones dirigidas a la reconversión de los actuales sistemas productivos en cerca de 189 predios, que reúnen las 1146,76 ha en las que hoy se tiene un uso del suelo con actividades agrícolas y ganaderas, y que se delimitan como Área de Agricultura Sostenible en el Mapa de Gestión Integral del Territorio para la Conservación del Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín propuesto por Corponor (2018). En la ejecución de tal hoja de ruta se debe vincular a las familias de la zona y la restauración de las 21,21 hectáreas de páramo hoy degradadas (Comunidad, 2018a).

Finalmente, piden al gobierno acciones e inversiones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las familias localizadas en el área, la aplicación de exención de impuestos por el aporte de los predios a la conservación, la creación de un centro de investigación regional que observe el funcionamiento hidrológico de las cuencas cuyos drenajes nacen en el páramo y realizar valoración económica del agua, que lleve a un acuerdo entre habitantes de centros urbanos y los grandes usuarios del agua con los habitantes ubicados en el páramos, proyectando un sistema de pagos por servicios ambientales(Comunidad, 2018b).

3.4. ¿Qué ven las poblaciones? ¿Cómo perciben el proceso de delimitación?

Las entrevistas realizadas durante el primer semestre de 2022 muestran la falta de avance en el proceso de concertación, el cual sigue sin cambios dentro del municipio de Cácuta al momento del depósito de la tesis, sin perjuicio de haber avanzado en los municipios de Vetás y California en Santander del Sur. La percepción de inestabilidad, inseguridad jurídica y económica sigue presente, así como la ausencia de información clara. La gran mayoría de las personas entrevistadas, entre las que están los dos líderes de la Mesa de Concertación del municipio de Cacotá, dos presidentes de las juntas de acción comunal, dos exalcaldes del municipio y el funcionario líder del proceso en Corponor, dejan ver que sigue existiendo oposición y desconfianza con la labor institucional desprendida por el Ministerio de Ambiente. Lo más problemático es que se ve con

desesperanza el futuro, no se perciben soluciones cercanas y aún se presenta un grave déficit de información y participación. Lo dicho por los entrevistados ha sido desglosado en diez subtemas, que reúnen en ejes temáticos de mayor importancia para estos y que se desprendieron de las preguntas abiertas formuladas en las entrevistas semiestructuradas realizadas.

a. Sobre la delimitación del ecosistema:

La delimitación del páramo ha levantado un mar de inquietudes y preocupaciones entre los habitantes de la región. Las voces contienen una mezcla de desesperación y desesperanza, desafiando la percepción oficial de la situación. **EMI**, quien ha vivido y trabajado en estas tierras desde que tiene memoria, siente que “el aire de cambio es más un vendaval que una brisa.” El temor no solo radica en las nuevas fronteras geográficas impuestas, sino también en las “barreras invisibles que parecen construirse entre el gobierno y la comunidad”. A pesar de las afirmaciones oficiales de no desplazamiento, **EMI** percibe una amenaza constante, “Si las restricciones continúan, la comunidad podría verse forzada a abandonar sus tierras, convirtiendo a estas personas en refugiados internos, empujados hacia las ciudades o la línea de pobreza”. En medio de un paisaje pintado por los contornos del páramo, **EA** manifestó de manera clara el descontento: "Aquí no vinieron a socializar con la comunidad el resultado. Han afectado a más de doscientas familias que viven en las partes altas, sin considerar que estas comunidades han estado presentes desde hace siglos. El Instituto solo presentó sus estudios al ministerio, que, a su vez, no consultó con nosotros".

EG comparte un sentimiento de traición. Siente que “las promesas hechas por el Ministro Vallejo y otros han sido solo palabras al viento”. La falta de acciones concretas y apoyo demuestra, en su opinión, que el gobierno parece estar jugando un “doble juego”. El campesino, “en lugar de ser visto como un protector de la tierra, es ahora igualado a las multinacionales, en una batalla que parece desequilibrada desde el principio”. **EBV** señaló con preocupación: "Todo comenzó con el tema de la minería. Muchas familias dependen de ella, pero no es justo delimitar sin permitir la actividad agrícola. Pareciera que buscan desplazar al campesino, mientras las ciudades se llenan de personas sufriendo".

EAC, cuya familia ha vivido en estas tierras por generaciones, siente que lo que está en juego es más que solo su sustento, es “la herencia, las historias y el legado” que esperaban pasar a sus hijos y nietos. La prohibición de la agricultura es, para él, “una afrenta a la memoria de sus ancestros y a la esperanza de sus descendientes”. Y mientras los mayores expresan sus temores, los jóvenes como **ELV** también sienten el peso de la incertidumbre. Para ella, el dilema no es solo sobre la subsistencia actual, sino sobre el futuro que les espera. Si se les quita la posibilidad de cultivar, se les está robando la oportunidad de “mantener vivas sus tradiciones y construir un futuro en la tierra que aman”.

ESH, con un tono más contemplativo, reflexionó: "Es una iniciativa necesaria para el medio ambiente en crisis, pero se olvidaron de las personas. ¿Cómo se reemplaza la actividad económica de quienes viven aquí?". Mientras que **ESN**, con un tono sombrío, concluyó: "Estamos en medio de una crisis. Las tierras tienen un valor sentimental y económico. Hay una crisis de gobernabilidad. Las instituciones no están actuando y nadie está realmente gobernando el territorio". En resumen, la delimitación del páramo, lejos de ser solo una cuestión de límites geográficos, ha desatado una serie de cuestionamientos sobre identidad, legado y supervivencia. La comunidad se siente en una encrucijada, buscando respuestas y soluciones en medio de un panorama incierto.

b. Sobre la prohibición de la agricultura:

La prohibición de la agricultura se ha convertido en una preocupación latente para los residentes rurales de la región. **EMI**, un exalcalde, ha notado con preocupación cómo, “a pesar de las garantías del ministerio de no desplazar a la comunidad del páramo, la prohibición de actividades agrícolas y la falta de apoyo en proyectos productivos están llevando a la gente a la inevitable decisión de abandonar sus tierras”. Temen que, en el futuro, no solo se les impida sembrar, sino que también se enfrenten a multas por intentarlo. En sus palabras, “este desplazamiento indirecto podría ser una táctica para que el gobierno tome control de estas tierras”. **EG**, un líder comunitario, comparte la misma inquietud, alegando que “el gobierno ha igualado al campesino con las multinacionales”. A pesar de las promesas de inversión y reconversión para el campesino, se sienten engañados por la falta de acciones concretas.

EAC, un residente de larga data y presidente de una JAC, refleja una preocupación generacional. Para él, “la tierra es más que solo un medio de subsistencia; es un legado que los antiguos residentes esperan dejar a sus descendientes. Si se les prohíbe trabajar la tierra, ¿qué heredarán las futuras generaciones?”. **ELV** se hace eco de estos sentimientos y se pregunta sobre el futuro de los jóvenes, “Si no pueden continuar con la tradición agrícola, ¿se les está empujando hacia las ciudades? Y si es así, ¿qué les espera allí?”. **ELV** insiste en que se necesitan políticas que permitan al menos la autosuficiencia agrícola.

Finalmente, **ES**, un campesino local, resume la realidad dura y diaria que enfrentan. La prohibición de cultivar incluso pequeños lotes de tierra o de tener una simple vaca para subsistencia afecta directamente su capacidad para sobrevivir y sustentar a sus familias. En sus palabras, “esta lucha no es nueva, pero las recientes restricciones han agravado una situación ya difícil”. El sentimiento general es claro: la comunidad rural se siente marginada, sin el apoyo necesario para adaptarse a los cambios y con el temor constante de perder sus tierras y legados.

c. Sobre la agricultura sostenible:

Durante los días que han pasado desde la delimitación, los campesinos de la región se han encontrado en una encrucijada. La agricultura sostenible y orgánica se perfila como una solución prometedora, pero también presenta desafíos únicos que deben ser abordados. **EL** con pesar y preocupación comenta: "Siempre es difícil porque los páramos son débiles, son muy estériles, requieren de mucho abono orgánico." Señala que, aunque ve el potencial de una agricultura sostenible, la falta de apoyo financiero y educativo por parte del gobierno hace que la transición sea más compleja. Sus palabras reflejan el dolor de la pérdida económica: "Sembramos ciento setenta sacos de papa y (...) nos tocó perderla porque el mercado no es favorable"

Mientras tanto, **EMI** con un tono firme, recalca la importancia de que varios ministerios se unan y apoyen a los campesinos. "La estadía de los campesinos se iba a mirar a través de una agricultura de bajo impacto, pero para eso tiene que venir a ayudarnos a organizar el Ministerio de Agricultura", dice. Su frustración con la burocracia es evidente: "Los ministerios se lo están pasando por la galleta."

La apasionada **EBV**, por su parte, comparte sus inquietudes sobre cómo competir en un mercado saturado de productos no orgánicos. "¿Cómo una familia campesina va a producir de manera sostenible o va a producir de manera orgánica, si ese producto compite con los otros en las mismas condiciones?", se pregunta en voz alta. Su punto sobre la diferenciación en el precio de productos orgánicos refleja una realidad económica compleja que a menudo se pasa por alto.

EG, con su visión de líder, ve el futuro con esperanza, pero reconoce los desafíos que enfrentan. "Hay que buscar la manera que el campesino vaya cambiando su actividad poco a poco, pero se necesitan apoyo y recursos", afirma. Aunque sabe que la agricultura sostenible es menos productiva, cree que con el apoyo adecuado, puede ser rentable y beneficiosa para todos. Las palabras de estos líderes comunitarios revelan la complejidad del dilema entre la sostenibilidad y la supervivencia económica. En su lucha, buscan equilibrar la necesidad de cuidar la tierra con la imperante realidad de sustentar a sus familias.

d. Sobre los daños de la agricultura:

A pesar de la riqueza natural que rodea a esta comunidad, hay un conflicto evidente entre el pasado y el presente, entre la tradición y la sostenibilidad. Las expresiones de cada líder y miembro de la comunidad dejan ver el dilema. **EL**, fue claro al indicar que "Estamos aquí porque amamos esta tierra, y todos sabemos que la salud de nuestro páramo es crucial para el futuro de nuestros hijos". Con un tono de resignación, continuó, "Sí, cultivamos un poco, pero hemos dedicado hectáreas para proteger la naturaleza, las reservas naturales". En su voz se nota el temor y la preocupación, un padre de familia que depende del trabajo del páramo para alimentar a su familia, pero que también es consciente de la necesidad de preservar los bosques nativos y nacientes de agua.

EAV, un hombre serio y de pocas palabras también fue contundente "La situación ha cambiado. Antes, la relación con el páramo era diferente. Tractores arrancaban el frailejón para sembrar, y el uso de abonos, fertilizantes y plaguicidas era común. Pero muchos de nosotros hemos tomado conciencia. A pesar de las dificultades, hemos tratado de proteger el páramo". Sus palabras dejaban entrever un cambio en la mentalidad comunitaria, pero también el dolor de los errores del pasado. **EJ**, un líder comunitario apasionado, enfatizó la tensión emocional que la situación

actual estaba generando. "La incertidumbre nos está matando. No sabemos si mañana podremos cultivar o no. No hay soluciones económicas claras, y eso nos afecta a todos emocionalmente". Propuso una idea, "¿Y si las ciudades que se benefician del agua que cuidamos nos pagaran por ese servicio? Podríamos tener un incentivo para cuidar los nacimientos y mantener la calidad del agua".

En el corazón de la conversación, el dilema es evidente: cómo equilibrar la necesidad de subsistir y cultivar con la responsabilidad de proteger el frágil ecosistema del páramo. La agricultura ha causado daños, y todos son conscientes de ello. Sin embargo, la búsqueda de soluciones y el deseo de rectificar esos errores brilla en cada intervención.

e. Sobre los problemas de acceso a la información:

EG, líder de la comunidad, expresa de manera contundente su preocupación con respecto a cómo el gobierno percibe a los campesinos: "El gobierno cree que los campesinos son ignorantes, y cuando se ven en problemas empiezan con el 'queridos campesinos'." **EAC**, presidente de la JAC, evidencia su dificultad para acceder y comprender la información proporcionada: "Algunas cosas las explican, pero me dieron un documento muy extenso. Hay quienes lo leen, pero hay cosas que muchos no entendemos." **EC** refleja una inquietud compartida por muchos en la comunidad: "No teníamos información ninguna. Todo lo hicieron satelitalmente. Falta mucha información y ayuda para nosotros, los campesinos de los páramos. A mi finca ni siquiera han ido."

ECL, por su parte, menciona los intentos de la comunidad por acceder a la información: "Nosotros les hemos pedido los documentos para sacar copias y leerlos bien, pero son muchas páginas y se necesita tiempo." **ESH** destaca la insuficiencia de la información y la falta de consideración hacia la comunidad campesina: "Ha faltado mucha información, convocatoria de reuniones y consideración hacia nuestra problemática. La información parece sesgada hacia los intereses del gobierno." Finalmente, **ESN** subrayaba la complejidad técnica y jurídica de los documentos: "La información no es clara ni pedagógica y no se ha construido de forma colectiva. Un agricultor es inteligente, pero no tiene el tiempo para entender estos documentos tan técnicos."

A pesar de sus diferentes perspectivas, todas estas voces convergen en un punto crítico: la falta de acceso a información clara y comprensible sobre decisiones cruciales que afectan su vida y su trabajo.

f. Sobre los problemas de las reuniones de socialización de la delimitación:

A lo largo y ancho de la región, las reuniones se han convertido en una viga maestra del proceso de gestión y toma de decisiones. Sin embargo, para muchos de los que habitan en áreas rurales, estas convocatorias presentan barreras que a veces parecen insuperables. **EA** comenta sobre el coste adicional que la administración local debe asumir para asistir a estas reuniones, especialmente cuando se celebran lejos. "Nos toca correr el gasto del transporte aéreo para ir a las reuniones en el ministerio, también el costo del día y de todos los transportes", menciona preocupado. Su inquietud se extiende al pensar en cómo se las arreglan los campesinos para cumplir con estos llamados.

EAC, presidente de la JAC, reitera con cierta frustración: "Pues voy a las reuniones cuando avisan, o uno se entera cuando pasan los tres días". El problema de la comunicación es recurrente. En un lugar donde la señal no es la mejor y donde muchos no dominan las nuevas tecnologías, enterarse a tiempo de una convocatoria puede ser un desafío. **EL**, otro líder de la JAC, amplía esta perspectiva al hablar sobre cómo los avances tecnológicos a veces crean brechas: "Muchos de nosotros como campesinos no sabemos trabajar el medio del sistema, del celular, que mandan un WhatsApp o cualquier cosa por internet y uno no lo sabe trabajar."

El coste y la logística son otros factores que se suman al problema. **ECL** habla de la inversión económica: "No es fácil ir a las reuniones, uno tiene acá trabajo, y bajar y subir se necesita lo del transporte." **EF**, por su parte, comenta sobre la planificación de las reuniones, a menudo en horarios que no tienen en cuenta el ritmo de vida de los agricultores. **ES**, con un tono de queja, señala otro factor que atenta contra una verdadera participación: "Hacen la reunión es con los dirigentes políticos, nunca tienen la disponibilidad de invitarnos o hacen las reuniones por allá lejos". **ESN**, agrega que la forma de entrega de la información no es la más adecuada, a menudo relegando a las personas a tratar de descifrar mapas

complejos o acceder a información en formatos digitales con los que no están familiarizados.

ESH resume el sentir de muchos: "El campesino tiene que desplazarse desde su territorio, sus fincas, hasta el sitio de la reunión", sin recibir apoyo de las autoridades pertinentes. La necesidad de mejorar las estrategias de convocatoria, comunicación y realización de reuniones es clara, para que los verdaderos protagonistas, los campesinos, puedan ser parte activa y fundamental en las decisiones que afectan sus vidas y sus territorios.

g. Sobre los problemas de participación en el proceso de delimitación:

Las tensiones en torno a la delimitación del páramo y el papel de las comunidades locales en este proceso son evidentes. La voz de los campesinos y líderes locales resalta un patrón recurrente: la falta de una participación genuina y efectiva en las decisiones que afectan directamente sus vidas y medios de subsistencia. **EMI**, quien una vez lideró el municipio como alcalde, ve el esfuerzo de los campesinos en conservar y proteger el páramo. Sin embargo, siente que "la falta de garantías y claridad por parte del ministerio deja a muchos en una situación de incertidumbre". Hay un "anhelo por soluciones y respuestas que no llegan, incluso cuando el tiempo estipulado por la Corte parece estar agotándose".

Por otro lado, **EAC**, Presidente de la JAC, destaca las "dificultades logísticas y de comunicación que enfrentan para asistir a las reuniones". Su relato refleja el problema de acceso a la información en zonas rurales. Las barreras de comunicación se convierten en obstáculos tangibles, exacerbando la sensación de exclusión. **EL**, otro presidente de la JAC con tres décadas de liderazgo, resalta cómo se ha sentido ignorado por las autoridades. Para él, "la delimitación se ha llevado a cabo sin un conocimiento real del terreno". Las implicaciones de una decisión tan importante "no han sido discutidas con quienes realmente viven y trabajan en el páramo". La perspectiva de **EBV** enfatiza el "alejamiento entre las decisiones tomadas y las realidades de las comunidades". El intento de "socializar propuestas a través de internet en zonas con acceso limitado" parece ser un claro ejemplo de cómo se desestima la voz de los afectados.

EDB y **EMJ** comparten la preocupación de que el verdadero valor del páramo y su conexión vital con el agua no se están considerando adecuadamente. Para **EDB**, “la falta de reconocimiento y apoyo al papel crucial que desempeñan los campesinos en el cuidado del páramo es palpable”. Mientras que **EMJ**, aunque está a favor de la protección, enfatiza “la importancia de involucrar activamente a las comunidades” en el proceso. En medio de todo esto, la necesidad de una participación real, de ser escuchados y considerados en decisiones que impactan sus vidas, es una constante. Los campesinos, a pesar de las adversidades, buscan ser actores activos en la defensa y cuidado de sus tierras y recursos naturales. Es esencial que sus voces sean integradas en cualquier discusión sobre el futuro del páramo y sus comunidades.

h. Sobre las posibles soluciones:

La comunidad local, en particular los campesinos y líderes de la región, ha expresado diversas preocupaciones y propuestas relacionadas con el cuidado y gestión del páramo, una vital fuente de agua y biodiversidad. Las soluciones abordadas apuntan a un manejo sostenible del ecosistema, y a la necesidad de equilibrar la preservación ambiental con las necesidades económicas y sociales de la comunidad. **EA**, enfrentado al desafío de equilibrar las demandas de los habitantes de la zona con las directrices gubernamentales, señaló con franqueza: “No podemos hacer nada, no tenemos recursos, no tenemos competencia. Nos dejan con las manos cruzadas y sin poder responderle a la gente”. Sin embargo, se percibe un esfuerzo por parte de la administración para impulsar el turismo y dar visibilidad a la región con herramientas digitales, como la creación de una página web y la promoción de mercados locales para los campesinos.

EAV aportó una perspectiva positiva al mencionar los esfuerzos de reforestación en marcha: “Eso están sembrando, con planes y programas, 1000 árboles, eso está hermosísimo.” Resalta el potencial de la reforestación no solo como un medio de conservación, sino también como una fuente de ingresos para la comunidad local, aunque advierte sobre la necesidad de proteger los nuevos árboles. **EAC**, Presidente de la JAC, compartió su opinión sobre una posible solución que implica la intervención comunitaria: “Cercar, sería bueno lo que hiciera el gobierno, o que la misma comunidad le dieran recurso o no se para cercar eso y

que ellos mismos lo cuiden”. Sin embargo, señala la preocupación económica, "el pago es muy poquito [...] eso no sirve de negocio".

EDB y **EMJ** hacen hincapié en la educación y capacitación como pilares fundamentales. "Yo ya tengo un proyecto con el Corponor que hice dos hectáreas de reforestación", afirma **EDB**, pero reconoce que "sigo necesitando capacitación". Por otro lado, **EMJ** dice: "Capacítelo a uno, diciéndole cómo, cómo producir sus abonos y químicos", enfatizando la importancia de romper con antiguas tradiciones y adaptarse a prácticas más sostenibles. Para **EDR**, encontrar "buenas opciones económicas" es fundamental. El planteamiento de la situación es claro: la necesidad de encontrar un equilibrio entre la conservación del páramo y las demandas económicas de la comunidad local. La crítica al gobierno es directa, "Aquí el gobierno no es que traigan mucha educación y mucha salud, ni muchas actividades económicas."

ESN, propone un enfoque más estructurado y basado en datos para abordar el problema: "No conocemos los modelos de agricultura, ni de ganadería, para nosotros si quiera conocer en detalle cómo funcionan económicamente [...]". Critica la falta de claridad y financiamiento en los planes actuales, sugiriendo que es necesario un horizonte a largo plazo y recursos adecuados. Finalmente, el llamado de **EAV** es claro: "Que miren a, miren hacia el páramo y hacia el campesino que está en el Páramo". La comunidad local entiende la importancia del páramo, pero busca soluciones que consideren sus necesidades y realidades. La narrativa es clara: es imperativo encontrar un equilibrio entre la conservación y el bienestar económico y social. La comunidad está dispuesta a trabajar en soluciones, pero necesita el apoyo y la comprensión adecuados por parte de las autoridades y otras partes interesadas.

i. Sobre el después de la sentencia de la Corte:

Con el fallo de la Corte respecto al Páramo de Santurbán, el debate tomó un nuevo giro, presentando posibilidades renovadas para este esencial ecosistema. **EG**, un líder comunitario con años de experiencia en la defensa del páramo, no tardó en hacer sentir su voz. "Hemos tomado las riendas desde lo local, no esperando directrices del Gobierno. A través de un estudio que hicimos, establecimos polígonos en diferentes fincas, donde marcamos áreas específicas para

agricultura, ganadería y, por supuesto, áreas de conservación. Pero es vital señalar que el ministerio aún no está actuando conforme a lo establecido en la sentencia, lo que limita nuestro proceso de involucramiento activo". **EJ**, un técnico ambiental, lideró y presentó una propuesta bien estructurada en colaboración con Corponor. "Nuestro documento lleva por nombre 'Páramo de Santurbán con gente protegida'. La idea es no ver el páramo simplemente como un ecosistema, sino como un hogar. Cada predio y cada familia que habita en él ha sido considerado. Ha sido un trabajo exhaustivo, resultado de meses de consultas y participación activa".

Por su parte, **EMI**, quien había liderado como alcalde en la región, arrojó luz sobre algunos desafíos administrativos. "Me preocupa ver cómo algunos funcionarios del ministerio están intentando eludir responsabilidades. Han buscado reunirse en lo privado con autoridades locales para conseguir firmas, aparentando cumplir con la sentencia. Sin embargo, como ex alcalde, puedo afirmar que no es correcto firmar algo que va en contra de las indicaciones de la Corte". **ESN**, ofrece una mirada técnica sobre el asunto: "Este fallo no es un obstáculo, es una oportunidad. Una oportunidad para conservar y restaurar áreas del páramo, pero también para promover actividades productivas que sean respetuosas con el entorno. Debemos trabajar de manera conjunta, unificando esfuerzos entre las entidades gubernamentales y la comunidad". El común denominador en estas intervenciones radica en un compromiso irrevocable con el Páramo de Santurbán, reconociendo la sentencia de la Corte como un hito que puede marcar un antes y un después en su protección y desarrollo sostenible, pero que sigue un pendiente y sigue incumplido.

3.5. Pronunciamiento de la Ministra

En Pamplona, Norte de Santander, en diciembre 10 de 2022 se dio cita una reunión entre la primera Ministra de Ambiente del gobierno 2022 - 2026, representantes de las entidades territoriales, de Corponor y de los campesinos, mineros y demás privados interesados en la delimitación. La Ministra expresó: "Hemos venido a hablar de la delimitación, pero también del acuerdo social y del acuerdo sobre el agua. La relación urbano, rural, campo, ciudad, tenemos que generarla y hay que promover límites también a la urbanización, con un diálogo en el que todos tenemos que cumplir desde que nace el

agua hasta donde se consume. Se debe ordenar el agua desde el territorio y a partir de la gobernanza.” A partir de esto, la Ministra propuso un decálogo de pasos y elementos esenciales para poder avanzar en la delimitación:

1. Recordó de dónde viene la delimitación y su contexto. La minería y la entrega de títulos de la locomotora minera es la fuente de la necesidad de delimitar, proteger y conservar el páramo. No la agricultura.
2. En el proceso se olvidó que en esos espacios habitan y residen comunidades campesinas.
3. Se tiene una sentencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional que piden ordenar esos espacios ambientales con base en el principio de precaución.
4. El objetivo no es sacar a los campesinos del páramo, es ver como trabajar para proteger el agua. Los campesinos llegaron al páramo, a los límites de la territorialidad y sus lugares fríos, por los problemas de violencia y la concentración de la tierra.
5. Es otra época, se tienen problemas de cambio climático y una presión por el aumento poblacional que obliga a todos a adaptarse y a cambiar el uso de los recursos.
6. La política debe garantizar que los campesinos puedan continuar con su trabajo y proteger el ambiente, garantizando unas compensaciones económicas y prácticas productivas que protejan el ecosistema. Se deben generar derechos sociales que garanticen compensación y producción al campesinado, teniendo como objetivo evitar el conflicto alrededor del agua.
7. Las prácticas de manejo deben permitir convivir al puma y al campesino. Se necesita consolidar una frontera agrícola y generar formas de vida diferente en ecosistemas protegidos donde se practica la agricultura.

8. Se requiere comprar predios. En la reforma tributaria se logra que el 80% del impuesto al carbono vaya a un fondo para restauración ecológica para trabajar con las comunidades de Colombia en favor de la selva, los páramos y demás ecosistemas. Se espera tener en abril un cronograma, con subcuentas regionales, con proyectos integrales hechos con las corporaciones y las comunidades.

9. La idea del 2% de los recursos corrientes de entes territoriales se tiene que coordinar y lograr con dichas entidades. Se debe trabajar y el Ministerio así lo hará, para consolidar tal propósito con las autoridades de Norte de Santander. Se puede proponer lo mismo en otros departamentos y este podría ser un piloto de ejemplo.

10. Debe construirse un plan de reconversión, apoyo al campesino y restauración ecológica, pero eso no se puede imponer, se debe dialogar y acordar. La propuesta del Ministerio es sentarse y reconocer todos los procesos del territorio, sin perjuicio de los problemas que puede haber entre y al interior de estos. En enero se arranca con Corponor, el Humboldt y el MADS las convocatorias municipio por municipio para hacer las concertaciones. Recorrer los 20 municipios, dar información, resolver dudas y escuchar las propuestas, así como avalarlas, si es posible con reuniones paralelas. Y al final una gran asamblea de Norte de Santander para cerrar las concertaciones de la totalidad de los municipios, articulando el Ministerio de Agricultura para ver cómo serán los proyectos productivos y programas de apoyo al campesinado en cada municipio, así como los apoyos del Ministerio de Ambiente con los pagos por servicios ambientales. Esos acuerdos se deben mantener y fiscalizar por las autoridades ambientales, siempre bajo la base de la seguridad jurídica que nos brindan los acuerdos previos.

De esta reunión, las comunidades campesinas se llevaron seis grandes conclusiones que compartieron a través de sus líderes el 16 de diciembre de 2022 en un espacio de socialización:

1. Los representantes de las comunidades fueron escuchados y recibieron respuestas concretas ese mismo día.

2. Si bien el páramo es un ecosistema estratégico para la economía hídrica Nacional y debe conservarse cómo un bien general, también es cierto que debe respetarse el bien particular de las comunidades campesinas que allí viven y desarrollan sus actividades de producción agropecuaria
3. El páramo debió ser delimitado para excluir la minería, pero no con el fin de desplazar a los campesinos de allí.
4. El estado tiene una deuda de más de 25 años, sin inversiones para su desarrollo integral, con los campesinos que hoy son sujetos de protección especial.
5. Ante todo lo anterior, la respuesta es construir conjuntamente un modelo de gestión integral del territorio de páramo. En este modelo se debe proteger lo conservado, restaurar lo deteriorado y financiar y acompañar el desarrollo de una producción agropecuaria ambientalmente más limpia y económicamente más rentable y sostenible.
6. Para que todo eso sea posible y se pueda avanzar en la concertación, a nivel de cada municipio, se deben asegurar los recursos económicos para financiar los programa y proyectos que mínimo deben asegurarse anualmente para un horizonte de 20 años. Todo lo anterior respetando la participación, no para imponer como en el pasado, sino para llegar a acuerdos de conservación en el actual escenario de cambio climático.

Sin embargo, Tribunal Administrativo de Santander, el 9 de febrero de 2023 expidió auto de requerimiento previo para aperturar incidente de desacato contra el Ministerio de Ambiente por el incumplimiento de órdenes de la sentencia T-361 de 2017, evidenciado en los resultados de una audiencia pública realizada por la Corporación el 24 de noviembre de 2022, en la que se le hicieron una serie de requerimiento al Ministerio. Con base en lo requerido por el Tribunal en esta audiencia, el Ministerio de Ambiente envió oficio el 13 de diciembre de 2022, en el que se compromete a presentar un cronograma ajustado de forma participativa, así como a dar concepto técnico sobre compromisos adquiridos hasta el momento y la viabilidad de los mismos, a más tardar el 31 de enero de 2023. En la medida que dicho compromiso no fue cumplido el Tribunal insiste en la necesidad de avanzar en el desacato. Al momento de finalización de este

proyecto se sigue a la espera del cronograma participativo, los compromisos adquiridos y la viabilidad técnica de los mismos.

4. Análisis de datos

Para analizar los datos de este capítulo, además se decidió emplear el programa AtlasTI, que es un software creado para el procesamiento cualitativo de datos. Se reconoce como un programa capaz de procesar grandes volúmenes de información y a este tipo de programas se los conoce como CAQDAS que significa “Programa para el análisis cualitativo asistido por computador”, en este caso se empleó la más actual que corresponde a la versión 9.1. El software fue alimentado por los documentos de texto, tales como las normativas señaladas en los capítulos precedentes, las propuestas elaboradas por la comunidad y las entrevistas semiestructuradas realizadas (AtlasTi, 2023).

Mediante el análisis conceptual se identifican los temas como unidades de análisis, para poder organizar la información se elaboran tablas de organización donde se nombran las columnas con: “un identificador (ID) que señala el número de segmento (la unidad de análisis), el dato propiamente tal (SEGMENTO) y los códigos a partir de los cuales se ordenarán los segmentos.” (Cáceres, 2003). De esta manera se establecen los identificadores con las unidades de análisis para establecer los códigos. En la Figura 1 se muestran las palabras que muestran más incidencias dentro del análisis del software y que corresponde con las unidades de análisis consideradas, en los capítulos precedentes:

1. Gobernanza del desarrollo global, ambiental y rural.
2. ODS en Colombia: implementación suave y en déficit de democracia.
3. Páramos, confluencia de riqueza y abandono

Mediante lo anterior, se establecieron una serie de concurrencias, ellas corresponden con las relaciones que encuentra el programa entre dos o más palabras para identificar las relaciones que tienen entre sí, dentro del discurso o texto identificado como dato empírico. En este caso es, a partir del análisis del dato empírico recuperado en 19 entrevistas a profundidad con campesinos afectados por la delimitación y funcionarios, en combinación con documentos de trabajo como lo son 3 propuestas elaboradas en el

superiores a 0.3.

Word	Length	Count	Percent
páramo	6	915	2.973386
área	4	447	1.452572
delimitación	12	369	1.199103
agricultura	11	297	0.965132
proceso	7	268	0.870893
desarrollo	10	252	0.818900
gente	5	239	0.776655
agua	4	238	0.773405
actividades	11	224	0.727911
municipio	9	209	0.679167
resolución	10	201	0.653170
información	11	199	0.646671
parte	5	199	0.646671
ley	3	193	0.627173
predios	7	192	0.623924
áreas	5	190	0.617424
gestión	7	190	0.617424
sentencia	9	187	0.607676
tema	4	186	0.604426
ministerio	10	183	0.594677
años	4	173	0.562181
actividad	9	167	0.542684
participación	13	161	0.523186
documento	9	160	0.519936
conservación	12	159	0.516687
páramos	7	158	0.513437
propuesta	9	156	0.506938
recursos	8	147	0.477691
personas	8	146	0.474442
acuerdo	7	143	0.464693
manera	6	136	0.441946

cuenta	6	135	0.438696
municipios	10	130	0.422448
ejemplo	7	125	0.406200
mapa	4	125	0.406200
comunidad	9	122	0.396451
territorio	10	119	0.386703
trabajo	7	119	0.386703
cosas	5	116	0.376954
ecosistemas	11	114	0.370455
minería	7	114	0.370455
reunión	7	112	0.363955
reuniones	9	111	0.360706
cumplimiento	12	110	0.357456
ecosistema	10	109	0.354207
corte	5	108	0.350957
zona	4	108	0.350957
comunidades	11	107	0.347707
ambiente	8	102	0.331459
estado	6	102	0.331459

Tabla 10
Análisis de las recurrencias.
Elaboración propia (2023).

De esta manera se puede establecer una serie de conceptos que se relacionan con los elementos considerados centrales en las unidades de análisis para establecer las interrelaciones. Se entiende por interrelaciones las formas en que se identifican las palabras clave con las unidades de análisis para formar los códigos. Cada palabra como unidad representa un tema, o subtema, que implica una relación de dependencia, independencia, o relaciones a favor o en sentido contrario, con cada una de las unidades temáticas (AtlasTi, 2023). Por ejemplo, se encuentran relaciones con las unidades temáticas de agenda, gobernanza, instituciones ley y ministerio, con respecto a los acuerdos, asistencia, impacto, implementación, información, participación, reunión o reuniones. Se observa, por ejemplo, que ministerio y la ley tienen una correlación mayor

que agenda y gobernanza, explicando así que la interacción de los sujetos puede estar más vinculada a las acciones de la ley y las instituciones que a las acciones derivadas de las autoridades en procesos de gobernanza, como se muestra en la Tabla 11.

La interacción en el análisis del discurso entre conceptos como participación y ministerio destacan frente a las demás correlaciones, por tanto, es posible interpretar que la participación, los acuerdos y la información en reuniones tiene mayor sentido de relación con la idea de ministerio, que con elementos como la ley o las instituciones, sus agendas o la misma gobernanza. Ahora bien, según lo visto en el punto anterior, esto se debe a razones negativas que asocian las acciones del ministerio con ausencia de participación, información, acuerdos y gobernanza. La tabla muestra la gradualidad en la cantidad de interrelaciones que existen entre los conceptos empleando la abreviatura Gr.

	○agend a Gr=38	●autoridade s Gr=74	●gobernanz a Gr=64	●instituciones Gr=91	●ley Gr=144	●ministerio Gr=188
●acuerdo Gr=132	5	4	2	4	11	27
○asistencia Gr=10	0	1	0	3	3	3
○dicho Gr=60	7	7	6	2	5	20
○impacto Gr=35	1	3	0	6	8	8
●implementación Gr=72	12	7	14	4	3	4
●información Gr=148	1	10	2	8	7	28
●participación Gr=126	5	8	6	13	13	30
●reunión Gr=73	1	1	0	4	4	24
○reuniones Gr=92	2	1	0	3	4	27

Tabla 11

Relación de interacción de las autoridades, instituciones y normas con las intervenciones de los sujetos.

Elaboración propia (2023).

En el mismo sentido se pueden confirmar estas correlaciones si se vinculan los conceptos de agenda, autoridades, gobernanza, instituciones y ley ahora con temas del ecosistema y los recursos naturales, como agricultura sostenible, agua, campesino delimitación, desarrollo sostenible, ganadería, medio ambiente y minería. En esto, se encuentra una mayor relación con la ley y las instituciones, que con la agenda o la gobernanza. Haciendo visible que los comportamientos alrededor de estos recursos y actividades están más ligados a la ley que a los procesos de construcción colectiva que surgen de la gobernanza.

Por tanto, es posible observar que la relación aumenta cuando se correlaciona la ley y las instituciones con conceptos como el páramo, la delimitación y el desarrollo, considerando que es entre la ley y las instituciones que se encuentra hoy el desarrollo del tema en cuestión y, en menor medida, en manos de la agenda política o la gobernanza. La correlación es mucho menor si se habla de agricultura en el sentido de desarrollo sostenible, medio ambiente y campesino, pues son conceptos que se alejan de la idea de ley e instituciones, e incluso no existen en relación con la agenda de gobernanza y las autoridades.

Sin duda, de lo anterior es posible interpretar la importancia, en términos de discurso, que tienen la ley y las instituciones sobre la delimitación y el desarrollo del páramo. En contraste con los aspectos ecológicos y agrícolas de los campesinos, pues la situación medioambiental o la posibilidad de una agricultura o desarrollo sostenible es mucho menor, de acuerdo con su propia percepción, en los términos de la ley o institucionalidad, tal como se puede observar en la Tabla 12.

	●autoridade				
	○agenda	s	●gobernanza	●instituciones	●ley
	Gr=38	Gr=74	Gr=64	Gr=91	Gr=144
●agricultura					
sostenible					
Gr=118	1	4	0	4	5

● agropecuaria					
Gr=72	0	2	0	5	6
○ agua					
Gr=161	1	2	2	7	20
● campesino					
Gr=51	0	1	0	2	3
● delimitación					
Gr=285	4	20	3	23	21
○ desarrollo					
Gr=249	30	19	32	16	38
○ desarrollo sostenible					
Gr=115	21	9	9	9	15
● ecosistema					
Gr=108	3	4	5	6	7
● ganadería					
Gr=32	0	0	1	2	6
● medio ambiente					
Gr=45	0	2	0	0	12
● minería					
Gr=75	0	4	1	1	15
● páramo					
Gr=744	9	30	12	42	51
● territorio					
Gr=125	3	7	4	7	12

Tabla 12

Relación de los conceptos de ley, instituciones, gobernanza, autoridad y agenda con el medio ambiente, los campesinos, sus actividades y el desarrollo sostenible.

Elaboración propia (2023).

Los códigos resumen son el conjunto de datos reunidos y se identifican mediante las relaciones entre los conceptos, por tanto, se dice que los códigos “etiquetan” cada uno de los conceptos que determinan, así como ciertos segmentos de información (AtlasTi, 2023). Estos son palabras clave que se van agregando, identificadas en la información del texto a través de un proceso que “abstrae las características del contenido agrupado y la sintetiza en un solo concepto o símbolo. Lo importante de ello es que los códigos orientan sobre las ulteriores agrupaciones, relaciones y/o interpretaciones del material codificado

(cuyo resultado son las categorías) lo que lleva a un análisis más profundo del mismo.” (Cáceres, 2003). Ahora bien, en cualquier caso, la decisión de agrupar, relacionar y/o interpretar -y cómo hacerlo- siempre tendrá un elemento subjetivo, que en definitiva evalúa el investigador.

En términos temáticos, “la coherencia de las ideas es algo que le corresponde al analista quien ha estudiado rigurosamente cómo diferentes ideas o componentes se integran de modo comprensible cuando se vinculan entre sí” (Aronson, citado por Cáceres, 2003). Cuando se establecen las anteriores correlaciones, que se pueden interpretar a partir del dato empírico, dichas relaciones conceptuales se pueden considerar parte de las codificaciones que se vinculan para establecer las referencias y posiciones de los conceptos. Estos vínculos se expresan en la Tabla 13. La lista de vínculos de cada código sirve para establecer las correlaciones, que no son otra cosa que la forma en que se expresan las relaciones de dos o más códigos, expresadas en términos de codependencia, relación causal, dependencia, pertenencia, asociación o en su caso, contradicción.

Vínculos código-código

- ④ acuerdo → reunión • acuerdo → – es causa de → • reunión
- ④ acuerdo → campesino • acuerdo → – es propiedad de → • campesino
- ④ agricultura sostenible → desarrollo rural • agricultura sostenible → – es parte de → • desarrollo rural
- ④ agricultura sostenible → territorio • agricultura sostenible → – es parte de → • territorio
- ④ agropecuaria → páramo • agropecuaria → – es parte de → • páramo
- ④ autoridades → gobernanza • autoridades → – es parte de → • gobernanza
- ④ campesino → delimitación • campesino → – contradice → • delimitación
- ④ delimitación → instituciones • delimitación → – es propiedad de → • instituciones
- ④ delimitación → autoridades • delimitación → – es propiedad de → • autoridades
- ④ ecosistema → medio ambiente • ecosistema → – es causa de → • medio ambiente
- ④ ganadería → páramo • ganadería → – es parte de → • páramo
- ④ globalización → ley • globalización → – se asocia con → • ley
- ④ gobernanza → páramo • gobernanza → – contradice → • páramo
- ④ implementación → autoridades • implementación → – es causa de → • autoridades

- ④ implementación → instituciones● implementación → – es causa de → ● instituciones
- ④ implementación → medio ambiente● implementación → – se asocia con → ● medio ambiente
- ④ información → implementación● información → – es propiedad de → ● implementación
- ④ instituciones → gobernanza● instituciones → – es parte de → ● gobernanza
- ④ ley → gobernanza● ley → – se asocia con → ● gobernanza
- ④ ley → desarrollo rural● ley → – se asocia con → ● desarrollo rural
- ④ ley → páramo● ley → – se asocia con → ● páramo
- ④ manantiales → páramo● manantiales → – es parte de → ● páramo
- ④ medio ambiente → páramo● medio ambiente → – es parte de → ● páramo
- ④ minería → páramo● minería → – es parte de → ● páramo
- ④ ministerio → gobernanza● ministerio → – es parte de → ● gobernanza
- ④ páramo → desarrollo rural● páramo → – es parte de → ● desarrollo rural
- ④ páramo → delimitación● páramo → – es causa de → ● delimitación
- ④ participación → reunión● participación → – es causa de → ● reunión
- ④ participación → campesino● participación → – es propiedad de → ● campesino
- ④ reunión → información● reunión → – se asocia con → ● información
- ④ reunión → implementación● reunión → – se asocia con → ● implementación
- ④ territorio → páramo● territorio → – es parte de → ● páramo

Tabla 13

Vínculos de los códigos interpretados.

Elaboración propia (2023).

Por ejemplo, de esto es posible interpretar que el acuerdo es causado por una reunión y por la participación de los campesinos; la agricultura sostenible es parte del desarrollo rural y del territorio; las autoridades son parte de la gobernanza; el campesino está en contra de la delimitación; mientras que la delimitación es parte de las instituciones y de la ley; la globalización está asociada con la ley; el ministerio es una parte propia de la gobernanza; la información es una parte propia de la implementación del desarrollo; y así sucesivamente.

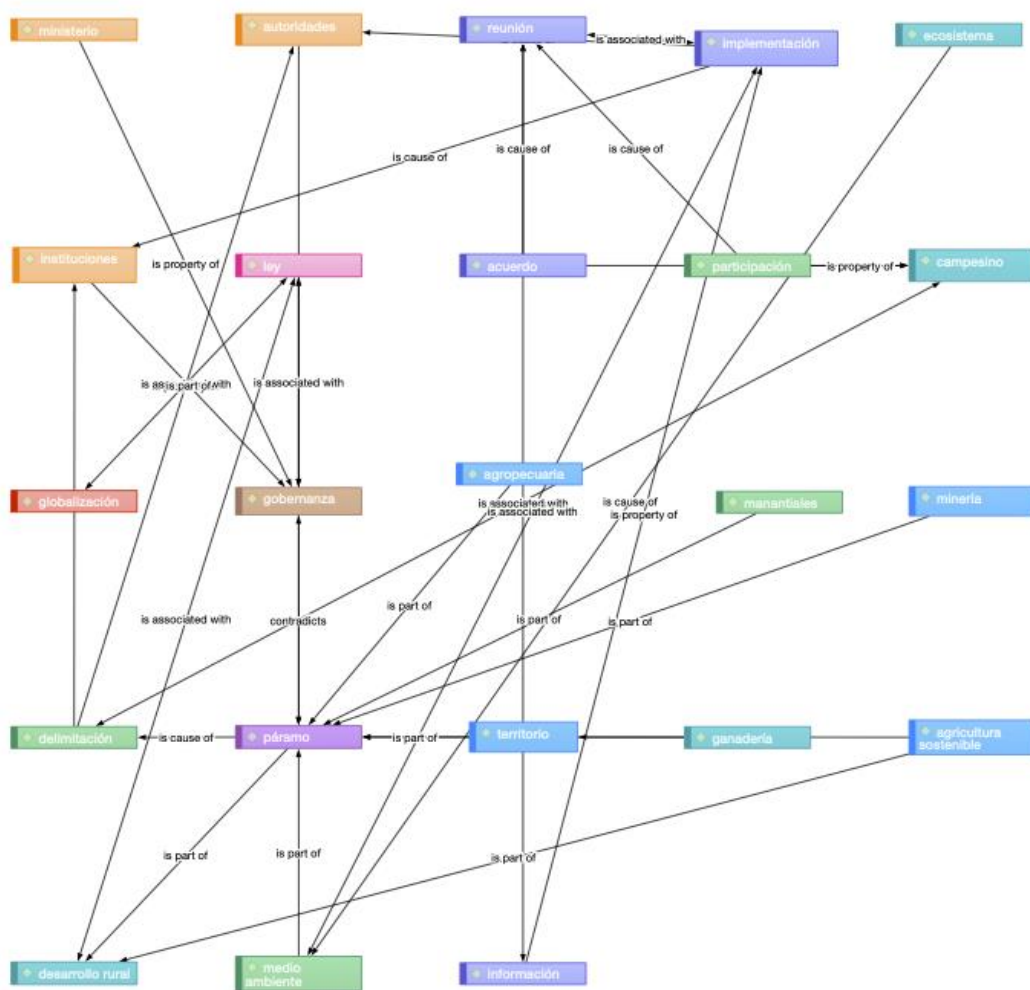


Ilustración 21
 Gráfico de vínculos entre palabras.
 Elaboración propia (2023).

Estas relaciones se pueden apreciar en la imagen anterior donde se muestra que mientras el Ministerio es parte de los procesos de gobernanza, las demás autoridades se vinculan con el seguimiento de la ley, al mismo tiempo que se asocian con la misma gobernanza generada por el Ministerio; así como las instituciones que actúan en causa de la implementación, pero que desde el discurso se vinculan con la globalización, término que a su vez tiene relación con la ley; la delimitación actúa como parte de la acción de las autoridades y se relaciona con los campesinos, quienes tienen como elementos esenciales y reiterados la necesidad de participación y los acuerdos; dichos acuerdos son causados en las reuniones que se asocian con la implementación, dicha implementación se lleva a cabo sobre el páramo y el páramo tiene como parte de sí al ecosistema, la minería, los

manantiales, la ganadería, el territorio, el medio ambiente, y por otro lado actúan sobre él la agricultura sostenible y el desarrollo rural, quedando en una relación más distante las ideas sobre información en las reuniones y en la implementación; todo lo anterior se puede interpretar a través de los vínculos conceptuales analizados a partir del dato empírico y teórico.

De esta última figura se pueden obtener varias conclusiones que son interesantes y además venían siendo intuitas desde los capítulos anteriores. Por un lado, hay una contradicción entre la gobernanza y el ecosistema de páramo, lo que refleja la idea constante de que las decisiones que implican a este ecosistema no se toman a partir de un modelo de administración que incluya a los diferentes actores interesados, sino que son el resultado de disposiciones de orden legal que provienen de las instituciones y de los procesos de globalización que guían la idea de desarrollo. Por otro lado, que las actividades agropecuarias se entienden como parte del páramo y, por tanto, de la implementación de la delimitación misma que, a juicio de la Figura 22, se desprende de procesos de acuerdo, participación e información, o debería desprenderse de estos, pues como se ha visto no ha sido así. A pesar de que, como se observa en la gráfica, el campesino se entiende dueño de la participación y parte del proceso de delimitación del páramo que, además, se asocia directamente con el concepto que este tiene de territorio, su territorio. Por último, se reitera la asociación entre el Ministerio, la ley y estos dos elementos como direccionadores de los procesos de gobernanza, situación que sigue siendo crítica bajo el entendido de que este modelo de administración debería desprenderse de metodologías, acciones y disposiciones que surjan desde los diferentes actores y sujetos que se ven afectados por la decisión de la delimitación, y no únicamente por aquello que disponen la ley y la máxima autoridad ambiental.

5. Conclusiones

Es posible expresar en términos de resultados que el Ministerio de Ambiente es considerado por los entrevistados, el marco jurídico y la teoría, como el lugar central desde donde se ejerce de manera directa la gobernanza, por el reconocimiento que tiene como máxima autoridad institucional. En el mismo sentido, a nivel local las otras autoridades que actúan en causa de la implementación ejercen sus facultades por reconocimiento de manera directa de la ley.

Por otro lado, la delimitación percibida por los entrevistados y por los elementos

recuperados en la observación documental, mapas y documentos emanados del ejercicio de implementación y discusión de la delimitación, se ejerce sobre los campesinos habitantes del páramo, quienes tienen el carácter de propietarios, asumen la consecuencia legal y buscan la participación en las reuniones intentando alcanzar acuerdos deliberativos en un ejercicio de la gobernanza. Sin embargo, la implementación no corresponde a acciones derivadas de su autonomía o deliberación, sino que se motiva a partir del ejercicio puro de la ley y la autoridad por parte de las instituciones, en especial del Ministerio.

Adicionalmente, que existe una coincidencia entre la concepción del territorio, los páramos y las actividades agrícolas, así como de desarrollo rural. Ello implica que para los actores entrevistados, el marco teórico y el estado del arte, el páramo no es visto simplemente como un ecosistema, definido desde una variable ambiental, sino que se observa como un lugar para desarrollarse y realizar actividades que son propias de una cultura e identidad campesina o rural. Bajo ese entendido, su definición y delimitación no puede seguir obedeciendo a una mera perspectiva científica, en la que criterios de suelo, fauna o flora lo caractericen, sino que se debe entender también desde los componentes culturales, económicos y sociales que lo rodean, los cuáles están siendo desatendidos en el proceso de delimitación como lo han reconocido el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Finalmente, preocupa la ausencia del concepto de desarrollo sostenible en el marco de esta discusión y la poca importancia que se da a este en los procesos de construcción colectiva y de apreciación de la población del territorio, particularmente en el caso de Cácuta y el Páramo de Santurbán. A pesar de que se trata de un elemento que brinda criterios de oportunidad, así como una forma de entender y equilibrar las diferentes variables en disputas, su construcción pormenorizada en esta situación particular ha sido ignorada, a pesar de que la idea de agricultura sostenible es una de las soluciones que se proponen desde la misma administración y la normativa. En ese sentido, dentro del proceso de concertación que conlleve a una adecuada delimitación, con información y participación de los actores involucrados, debería intentar demarcarse una visión de desarrollo que se ajuste a la Agenda 2030 y los ODS del Planeta, que podrían ser no sólo protagonistas del debate, sino también de las soluciones que se desprendan desde la mirada subnacional, periférica, regional y particular del Páramo de Santurbán.

CONCLUSIONES GENERALES

Consecuencias de un proceso de desarrollo sin participación:

Al expedirse la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional se generó una expectativa entre múltiples actores, especialmente del territorio, sobre las soluciones que llegarían al conflicto generado por la delimitación del páramo. Como se vio en el Capítulo 4, los denominados seis ineludibles parecían atender a los mayores reclamos y preocupaciones de las comunidades, pues se consolidaba la idea de un proceso coordinado y participativo con los interesados, con inclusión de autoridades territoriales, construcción de metas claras en resultados de reconversión y sustitución de actividades económicas, así como en materia de obtención de recursos financieros, y enfocado en la buena administración del agua. Sin embargo, más de cinco años después lo único que parece ineludible es la ausencia de gobernanza, participación y de integración de una visión de desarrollo para el territorio de Santurbán.

Como lo rememora Méndez (2019), desde el Congreso Internacional de Páramos y Alta Montaña de julio de 2017 los representantes campesinos de diferentes regiones del país se pronunciaron para reiterar que la supervivencia de los ecosistemas de páramo sin la gente que tradicionalmente los ha habitado es inviable, que ponerlos a ellos como los “depredadores” desconoce la historia de su proceso y que las respuestas a la crisis están en la cultura y conocimiento que se ha construido sobre el territorio. A pesar de estos constantes llamados, de aquellos que se hicieron por los accionantes e intervinientes en sede de tutela en 2017 y de los que aún se hacen desde las voces individuales y organizadas³⁴, lo campesino sigue siendo ignorado en el proceso de delimitación del páramo. Esto es tan evidente que vale la pena preguntarse si se trata de una omisión o de una intención activa de tratarlos como sujetos invisibles frente a una situación de la cual son los principales afectados.

Además de tener que pervivir con las dificultades propias de su contexto, atrapados entre dinámicas de violencia e ilegalidad, y el abandono del Estado, ahora deben ser testigos de una

³⁴ Queja constantemente expresada en las entrevistas individuales realizadas y en los documentos recopilados en el trabajo de campo.

persecución que se incentiva desde las ciudades y el centro político. Mientras los ciudadanos de Cúcuta y Bucaramanga se preocupan por la potabilidad del agua que sale de sus grifos, a los campesinos de las veredas y municipios de Santurbán les corresponde responder a los reclamos de autoridades ambientales y preocuparse por el cuidado de los cuerpos y ecosistemas que producen dicho recurso, así como por no perder su tierra y el único medio de sustento para sí mismos y sus familias. También, les ha tocado quedar atrapados en medio de la discusión sobre la minería, y resistir la carga mental y emocional que este proceso de más de una década tiene sobre ellos, sin definiciones claras, ni respuestas humanas y jurídicas adecuadas.

No es la intención de este trabajo desconocer los efectos nocivos que, en términos de disturbios, tiene la agricultura sobre el ecosistema de páramos, como se mostró en el Capítulo 3. Está claro que la tierra del páramo es poco resiliente, que las quemadas, fertilizantes y plaguicidas son dañinos en más de una forma, y que existen disrupciones indirectas, causadas por la mera residencia de estas poblaciones, que generan afectaciones sobre este bioma. Pero, esas poblaciones ya existen, ya están ahí y no pueden simplemente ser removidas, o sutilmente sustituidas, como pareciera ser la pretensión de las leyes 1450, 1753 y 1931. Adicionalmente, la mayoría de ellas llegaron a ese territorio como parte de una política del Estado colombiano y han ejercido su actividad de manera legal por varias décadas. En términos meramente jurídicos, las decisiones que hoy se toman de manera inconsulta y sin ningún tipo de compensación económica generan una grave falta al debido proceso y constituyen una fuente de daño especial que tiene como fuente la ley, pero más importante: se erigen en una forma de violencia que tiene su base en el desconocimiento de la apropiación social, cultural y ambiental que han construido unas poblaciones con su territorio.

Ahora bien, tal vulneración al debido proceso, como ya se ha expuesto, genera también la afectación de otros derechos humanos: la dignidad, libertad, trabajo, soberanía alimentaria, entre otros. En ese sentido, no es extraño que estos asuntos estén siendo resueltos por jueces. Así, de lo expuesto en esta tesis, es evidente el rol que han jugado los organismos judiciales nacionales, como la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y Tribunales, en la determinación de derechos que deben ser protegidos, en especial el derecho a la participación. Sin embargo, quedan pendientes que aún no han sido resueltos, como las reclamaciones de daños económicos y de pérdida de valor de los predios afectados con la medida de la delimitación. También, habrá que esperar y ver si la

capacidad de los jueces constitucionales es suficiente para garantizar los seis ineludibles dispuestos por la Corte y que se han convertido en un punto de inflexión, desde el cual las comunidades se niegan a retroceder. En ese escenario, sería posible que no solo los pleitos mineros escalen a escenarios internacionales, pues si los jueces nacionales no logran garantizar estos derechos o la institucionalidad de los gobiernos se niega a reconocerlos, es apenas esperables que los actores afectados intenten acudir a organismos judiciales internacionales como los que componen el Sistema Interamericana de Derechos Humanos.

Esto sucede al mismo tiempo que el Estado colombiano se compromete con una Agenda de Desarrollo y con los ODS en el marco de Naciones Unidas. Mientras que la Agenda busca insertar una propuesta de desarrollo sostenible que se funda sobre la necesidad de garantizar la dignidad de las personas y alcanzar unos mínimos que permitan a las sociedades asegurar sostenibilidad económica, social y ambiental, en Colombia se usa la imperante necesidad de proteger el ambiente para sustentar una medida que atenta contra el desarrollo social y económico de las poblaciones de especial protección constitucional que hoy habitan la alta montaña denominada como páramo.

Y es que, como se vio en el Capítulo 1 y 2, los procesos de gobernanza global y de gobernanza sobre el desarrollo no se han compaginado con procesos de gobernanza local, democráticos, representativos y participativos. Mientras que la Agenda 2030 hace un llamado a integrar lo territorial, lo local, a través del mecanismo de gobernanza subnacional que contiene la misma resolución de la Asamblea General que la crea (ONU, 2015), el Estado colombiano ha promovido un sistema de implementación que dista de tal deseo, pues poco se discute la forma en que los ODS, sus metas e indicadores se construyen y miden de forma diferenciada en los territorios, especialmente en aquellos que se han consolidado como regiones periféricas.

Si bien existen informes (DNP, 2016) (DANE, 2022) que hacen referencia a los ODS en los entes territoriales, estos se enfocan en capitales y departamentos, sin diferenciar de manera clara entre lo rural y lo urbano, e ignorando que los territorios, sus dinámicas y comportamientos se construyen muchas veces por fronteras diferentes a las de las divisiones político-administrativas. Así, por ejemplo, la región que hoy se forja alrededor del páramo de Santurbán reúne dos departamentos en Colombia y múltiples municipios, cohesionados a partir del ecosistema de páramo que ha sido determinante en cómo han forjado su cultura, su sociedad y su economía. Sin

embargo, la normativa vista en el Capítulo 2 y Capítulo 3 ignora por completo esta posibilidad, poco se preocupa por construir mecanismos de armonización y coordinación entre las instituciones territoriales involucradas y, mucho menos, hace referencia a la participación directa de las poblaciones paramunas en la definición de sus criterios de desarrollo a futuro.

Tanto proteger ecosistemas como asegurar condiciones económicas y sociales dignas son prioridades que involucran a actores civiles, instituciones públicas y comunidades científicas, todos co-responsables en este esfuerzo. En este contexto, los ODS están profundamente influenciados por el concepto de buena gobernanza, que se preocupa por generar un entorno que fortalezca el Estado de Derecho, reduzca la corrupción, controle la labor de las instituciones, asegure la participación y representación en la toma de decisiones, y garantice el acceso a la información. En particular, en asuntos que involucran el ambiente y el desarrollo, estos propósitos deben observarse en la planificación local, regional y nacional de recursos naturales, ecosistemas y bienes públicos.

Factores que obstaculizan la buena implementación de los ODS en el Páramo de Santurban:

En el caso del Páramo de Santurbán, y de acuerdo con lo analizado en el marco teórico, estado del arte y trabajo de campo, se pueden identificar elementos obstaculizadores de la buena gobernanza, que dificultan la implementación de los ODS del Planeta en el territorio:

Obstaculizador	ODS en los que se observa	Razones
	<p>ODS 6: Mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos.</p> <p>ODS 8: Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias</p>	<p>Hay obligaciones que se miden desde el centro como un total nacional, pero cuyos resultados buscan obtenerse principalmente en ciertos sectores y espacios del territorio. Mientras que en ciudades y en zonas industrializadas no se plantean restricciones a ciertos vertimientos o sus cantidades, sí se hacen exigibles estos resultados a poblaciones rurales o sectores pequeños como el que representa la agricultura minifundista. Igual situación sucede en materia del crecimiento económico per cápita, pues se muestran resultados en la materia a través de una medición nacional, sin observar que medidas</p>

<p>Centralismo</p>	<p>nacionales. ODS 12: De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales. ODS 13: Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados. ODS 15: Adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir significativamente sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias.</p>	<p>como la prohibición de la agricultura en páramos implican una disminución de ese crecimiento en la región que abarca el Páramo de Santurbán.</p> <p>Así mismo, se evidencia un límite a las capacidades y facultades de actuación de los entes territoriales y regionales en la gestión sostenible de sus propios territorios y el uso de sus recursos. Basta ver el trabajo realizado por Corponor en la región de Santurbán ubicada en Norte de Santander, haciendo un trabajo propio de zonificación, delimitación y establecimiento de usos que se compagina con las necesidades sociales y económicas de la población cubriendo una mayor porción de territorio protegido. En la medida que la nación decidió apropiarse de tal labor de delimitación, con una presencia reducida o nula en el territorio, y sin contar con información de base, terminó cometiendo múltiples errores, vulneró derechos y retrasó cualquier avance en la protección del ecosistema de páramo.</p> <p>Esa visión centralista sobre la gestión del territorio también afecta gravemente labores de planificación a futuro frente a los retos que genera el cambio climático en los territorios de páramos, pues ignora que dicha planificación debe ser hecha atendiendo a la información de base y del territorio que tienen las autoridades locales y regionales. Ello se observa también en el control de especies invasoras como el retamo espinoso, cuyo manejo se ha visto entorpecido por los trámites administrativos que deben surtir desde la nación para poder actuar contra la amenaza que representa dicha planta.</p>
	<p>ODS 6: Aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores. ODS 8: Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas,</p>	<p>Es contradictorio que mientras se toman medidas que pretenden proteger la producción de agua, como principal servicio ecosistémico que presta el páramo, para garantizar la disponibilidad del recursos en grandes ciudades, como Cúcuta y Bucaramanga, no se toman medidas para mejorar la cultura del consumo, castigar el desperdicio y obligar a sectores comerciales e industriales a ser más eficientes en el uso. En la práctica se impone</p>

<p style="text-align: center;">Políticas y normas enfrentadas</p>	<p>la creación de puestos de trabajo decentes y el emprendimiento.</p> <p>ODS 12: Reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro.</p> <p>ODS 15: De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas.</p> <p>Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y proteger especies amenazadas.</p>	<p>toda la carga del cuidado y uso eficiente a los campesinos de la alta montaña, mientras se libera de toda responsabilidad, incluyendo la económica, a quiénes terminan siendo los usuarios finales y beneficiarios del recurso natural.</p> <p>Igual conclusión se alcanza al observar en políticas que buscan promover el crecimiento económico, mientras se promueven ciertas actividades y empleos en determinados sectores y regiones a otras se les castiga. Hoy no existen recursos, ni políticas en territorio, que permitan responder a las necesidades de empleo y de opciones económicas dignas para las poblaciones a las que se les prohibió continuar realizando la actividad económica que llevan desempeñando varias décadas. Adicionalmente, no se responde a las pérdidas que estas poblaciones tienen hoy en materia de producción de alimentos a causa de altos costos de insumos, barreras comerciales y limitaciones geográficas que hacen que se pierdan cosechas enteras, existiendo normas que solventan este tipo de crisis en otros sectores económicos como el financiero y de transporte.</p> <p>No hay tampoco claridad normativa sobre los ecosistemas que deben ser conservados y los que permiten un uso sostenible a nivel nacional. Las medidas de conservación hoy recaen principalmente en poblaciones de regiones dispersas y periféricas, con pocas opciones económicas y de desarrollo, mientras ecosistemas terrestres de alta importancia, como humedales y ríos, son duramente afectados por los usos que se hacen en territorios que se han constituido como polos de desarrollo. Pareciera que la obligación de proteger hábitats y especies animales y vegetales fuera una obligación exclusiva de campesinos y pobladores rurales.</p>
	<p>ODS 6: Proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los</p>	<p>Con la excusa de cumplir con los objetivos y metas importantes de protección, conservación y restauración de ecosistemas se han tomado decisiones que vulneran derechos</p>

<p>Vulneración de derechos humanos</p>	<p>bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.</p> <p>ODS 6: Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua.</p> <p>ODS 8: Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente.</p> <p>ODS 12: Asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.</p> <p>ODS 15: De aquí a 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible.</p>	<p>fundamentales, sociales y económicos de las poblaciones paramunas, como se mostró en los Capítulo 3 y 4. Mientras la Agenda promueve que este sea un ejercicio participativo, especialmente en la gestión del recurso hídrico, las normas de protección de páramos han ignorado deliberadamente a las poblaciones que habitan en estos ecosistemas.</p> <p>Con estas determinaciones normativas y de política pública, que restringen y limitan el acceso a la información y la participación pública temprana y efectiva en los procesos de toma de decisión, se busca mejorar el uso de recursos y disminuir los daños ambiente, pero bajo la base de imponer cargas desiguales. Toda la responsabilidad, obligaciones y restricciones en su economía, vida y cultura la tendrán que soportar los campesinos paramunos, mientras los residentes de la ciudadanos continúan haciendo el mismo uso de recursos sin asumir responsabilidad sobre el cuidado, mantenimiento y restauración del mismo.</p> <p>Lo anterior se torna en una manifestación adversa de los derechos humanos de acceso, especialmente al momento de establecer políticas de desarrollo sostenible en estas regiones periféricas. Del trabajo de campo se desprende que no ha existido un proceso de generación de conocimiento, información y capacidades en los campesinos del páramo para gestionar su propio desarrollo y el de sus territorios, en armonía con la naturaleza, sino que ha sido una imposición desde el centro político.</p> <p>Además, no han contado con mecanismos propios de gestión para ejercer un debido control de la actividad que el Estado busca desprender con la excusa de conservar los ecosistemas de alta montaña, a pesar de que ellos han asumido tal labor durante décadas en consonancia con su autoridad regional y territorial. Tuvieron que acudir a los jueces para garantizar el ejercicio de sus derechos y poder introducir su visión cultural</p>
---	---	---

		<p>en el marco de las discusiones de protección de su propio territorio.</p>
<p>Uso inadecuado e ineficiente de recursos</p>	<p>ODS 6: Lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible.</p> <p>ODS 8: De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.</p> <p>ODS 8: Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo.</p> <p>ODS 12: Lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, reducir significativamente su liberación al agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente.</p> <p>Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.</p> <p>ODS 13: Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales.</p> <p>ODS 15: Promover la</p>	<p>Una de las quejas constantes de los campesinos del páramo, recogidas en las actividades de campo, tanto en las entrevistas como en documentos hechos por estas en el marco de creación de propuestas para el proceso participativo de la delimitación, es que no existen recursos de destinación específica dirigidos a solventar las necesidades sociales y económicas que tienen los habitantes del páramo. En especial, resulta bastante controversial que no haya una apropiación adecuada de presupuestos para solventar los costos ambientales que estas poblaciones asumen, así como para un pago por los servicios ambientales que prestan a través de sus predios. Tampoco se ha determinado con claridad un rubro dirigido a sustituir y reconvertir las actividades de agricultura que actualmente estas comunidades realizan, se habla de agricultura sostenible y orgánica, sin crear redes de comercio, y de promoción de turismo en estos ecosistemas pero sin claridad de la manera en que se va a incentivar tal actividad.</p> <p>Ahora, si bien se entiende que el precio del agua debe ser equitativo y asequible, la realidad es que los principales costos, los del cuidado de la fuente, lo están asumiendo estas poblaciones sin verse debidamente recompensadas y aportando, además, parte o la totalidad de sus terrenos, a cuyo uso deben renunciar, sin contar tampoco con opciones claras de compra de sus predios por parte de las autoridades territoriales, regionales y nacionales. Igual situación sucede con el mantenimiento de bosques nativos y espacios que han permanecido conservados dentro de los terrenos de propiedad de estos campesinos, actividad por la que muy pocos obtienen un pago por servicios ambientales o retribución de tipo económico, o de cualquier otro carácter.</p> <p>Tampoco hay recursos para actividades dirigidas a cuidar el ecosistema, la biodiversidad, prevenir desastres, contribuir a la resiliencia del páramo</p>

	<p>puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial.</p> <p>Movilizar y aumentar significativamente los recursos financieros para conservar la biodiversidad y sus ecosistemas.</p>	<p>frente al cambio climático o promover el remplazo de fungicidas, pesticidas y fertilizantes químicos que hoy se requieren por parte de los campesinos para alcanzar una producción mínima que garantice su sostenimiento y ser competitivos en el mercado. Estas situaciones generan falta de confianza y legitimidad en las autoridades públicas, pues se les ve como sujetos que vienen con exigencias y prohibiciones, pero sin aportes reales para contribuir a la protección y cuidado del páramo.</p>
--	---	--

Tabla 14
Obstaculizadores por ODS.

Elaboración propia (2023).

En la medida en que no se superen o se desarrollen políticas o normas que trabajen por superar estos obstáculos, será muy difícil crear espacios de participación y debate en los diferentes niveles institucionales y civiles involucrados y responsables de abordar dilemas relacionados con el agua, el ambiente y el desarrollo en el Páramos de Santurbán, e inevitablemente en otros páramos del país que comparten características sociales, económicas y culturales similares. Lo anterior hará más compleja la posibilidad de coordinar acciones colectivas y desarrollar herramientas que faciliten el reconocimiento y la gestión efectiva de los recursos naturales.

Ello se complejiza, porque además de esos obstáculos que impiden alcanzar una buena gobernanza, también hay razones para creer que esta tampoco ha sido equitativa y efectiva. Una gobernanza equitativa implica una paridad material entre actores, privados y públicos, en ese ejercicio de armonización y coordinación. Dicha paridad está dada esencialmente por tener la misma capacidad para opinar, debatir y participar en los procesos de toma de decisión. En el contexto de la población que fue objeto del estudio de campo está claro que no existe dicha paridad. Primero, hay actores de alta relevancia, como lo son los propietarios y poseedores de los terrenos ubicados dentro de la zona delimitada como páramos, que no cuentan con información clara y suficiente. Hay un desequilibrio claro en el acceso a la información, además de una incertidumbre

y desconocimiento de las actividades que está realizando el Gobierno Nacional con el fin de avanzar en la delimitación.

Segundo, hay una limitación en la capacidad que tienen los sujetos campesinos, líderes políticos del territorio y la autoridad ambiental regional, para influir, determinar o generar cambios en los procesos de toma de decisión que se están llevando a cabo en el MADS. Si bien hay unos anuncios recientes de la Ministra, no se ha convocado ningún tipo de espacio real en el que estos actores territoriales sean tenidos en cuenta para la toma efectiva de decisión. Finalmente, hay múltiples barreras para participar, más allá de las dificultades para acceder a la información. Los lugares dónde se hacen los espacios de participación, los costos de transporte y alimentación, los horarios y días de las reuniones, el tiempo que se da para procesar la información, la discusión frente a la metodología que deben llevar las reuniones y quiénes toman las decisiones finales, generan diferencias materiales profundas que impiden una gobernanza equitativa, ¿cómo puede haber una verdadera consulta o discusión si una parte cuenta con todas las ventajas y recursos y la otra no? Un diálogo entre pares requiere el conocimiento y la información, no se trata simplemente de una reunión o socialización, sino de un diálogo efectivo, sin límite de tiempo y recursos, humanos, financieros, informativos, que permitan romper tal disparidad y generar un círculo de retroalimentación.

Tampoco ha sido un ejercicio de gobernanza efectivo. Un proceso de gobernanza ambiental es efectivo si, en medio de esa armonía y coordinación que debe producir, logra evitar conflictos y promueve la democracia participativa. En ese sentido, en el caso de estudio se deben, o se debieron, crear espacios de participación y debate en diferentes niveles para abordar dilemas relacionados con el agua, el ambiente y el desarrollo, permitiendo coordinar acciones colectivas y desarrollar herramientas que faciliten el reconocimiento y la gestión efectiva de los recursos naturales. Sin embargo, lo que se observa es un resultado completamente contrario y disonante con esa idea. El conflicto, contrario a disminuir o evitarse, ha aumentado. Existe una desconfianza de la autoridad que se percibe en todas las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, además de un aire de decepción con las autoridades en general, quizás con excepción de Corponor. Los pobladores ven en los actos del gobierno una especie de violencia institucional, una persecución que busca desplazarlos a ellos, sus familias y generaciones más jóvenes. No parece existir la disposición necesaria para poder alcanzar acuerdos y es preocupante que los propósitos de la

delimitación, que eran mejorar el espectro de protección del páramo Santurbán y de la gestión de los recursos naturales, no hayan avanzado en nada. Ni siquiera en el asunto minero que fue la fuente de todo este debate³⁵.

Finalmente, el caso objeto de estudio adquiere especial relevancia por la connotación que le da la variable del desarrollo rural, que requiere de un enfoque integral del desarrollo. Esto implicaría que además de los presupuestos de tipo ambiental, social y económico, se atienda a un enfoque en sujetos que son de especial protección constitucional y que además tienen un rol fundamental en un asunto como la seguridad y soberanía alimentaria. Además, los ejercicios de coordinación tendrían que involucrar a las instituciones nacionales, regionales y territoriales de dicho sector, brindándoles iguales garantías de participación y acceso a la información que les sea relevante.

Lo rural, participativo y democrático en un segundo plano:

Lo que se percibe es que el tema rural es secundario en la discusión, pues existe verticalidad y jerarquía en la toma de decisiones, a cargo del Ministerio de Ambiente. También, se antepone la protección y conservación del ambiente y de territorios ya transformados, frente a un escenario de trabajo, contexto y cultura campesina. No se atienden los valores y prácticas que estas comunidades podrían aportar a la discusión, no se les involucra de manera activa y además se les trata como depredadores y enemigos del páramo, a pesar de que muchos de estos no ven daño en su actividad y, adicionalmente, generan actividades de cuidado y conservación propias, con sus recursos y disponiendo de su tierra en favor del interés público.

Estos desafíos dificultan aún más el contexto del conflicto que se ha derivado de la delimitación del páramo, porque no se puede ignorar que esta es una población que ha sufrido los embates de la violencia y la pobreza, que requiere soluciones integrales y que entiende la relación inescindible que existe entre la naturaleza y la actividad que realizan. Sin perjuicio de esto, también se trata de una población que está altamente organizada, tienen líderes comunales y han logrado, a punta de litigio, convertirse en sujetos activos de la discusión. Además, reconocen en la

³⁵ La Defensoría del Pueblo realizó una alerta en agosto del 2022 por los altos niveles de mercurio en el Río Suratá, que se alimenta de aguas del páramo de Santurbán.

asociatividad y la solidaridad herramientas que los pueden impulsar a mejores condiciones económicas y de justicia social.

Ahora bien, esto no solo ha pasado en los ecosistemas de páramo. En Colombia el proceso de implementación de los ODS, en general, se ha centrado en procesos abstractos, propios de una democracia meramente representativa, cosa que no es el Estado colombiano, y ha aplicado escasas formas de participación directa que han sido restringidas a algunos privados representantes de gremios y sectores económicos, así como a las Universidades y algunas entidades del orden nacional determinadas por las normas o favorecidas con la posibilidad de ser incluidas en la denominada Plataforma Multiactor o los comités que dirige el DNP.

A pesar del mérito que en sí mismo tiene contar un sistema de gobierno que se sostiene sobre la base de la representación popular, existen múltiples asuntos del Estado en los que los mecanismos de participación directa son requeridos. Bien sea porque se necesita de una legitimación adicional, como sucede con los referendos, plebiscitos o asambleas constituyentes; o porque se trata de un asunto que dispone e involucra una modificación en las vidas de las comunidades o sus intereses, sean individuales o colectivos, frente a la cual deben tener la capacidad de informarse y participar, como sucede con la consulta previa; o porque se requiere el involucramiento directo de todos los actores como expresión de compromiso con esa finalidad, como sucede con los deberes de respeto a los derechos constitucionales.

El Estado colombiano no ha hecho todo lo posible por buscar esa legitimidad para los ODS, en poner el tema en conocimiento y debate con las comunidades y territorios. Esto, muy a pesar de las innumerables herramientas que existen hoy en materia de participación ambiental, administrativa y constitucional en Colombia, y de aquellas que fortalecen tal propósito como las previamente mencionadas, o las garantías más recientes contenidas en el Acuerdo de Escazú, la Declaración de los Derechos de los Campesinos y las disposiciones fijadas por el Acto Legislativo 01 de 2023 en materia de campesinos.

El hecho de que las materias propias del desarrollo sostenible y el ambiente tengan espacios abiertos hacia la participación y la democracia no puede asumirse como un aspecto de mero trámite o accesorio a su concepto. La manifestación de las sociedades y el avance de muchos reclamos nacidos en estas son los que tienen estas materias en la Agenda del mundo hoy. Agenda que fue

construida justamente a través de lo que busca irradiar, la gobernanza del desarrollo sostenible, el involucramiento de todos los posibles actores en la discusión de aquello que la sociedad aspira a ser. Sin perder tiempo en definir a esa sociedad, o caracterizarla, la Agenda dejó al final, en el ODS 17 y consideraciones posteriores, las claves de su éxito: su aplicación a través de alianzas y desde perspectivas subnacionales. La Organización que reúne a las naciones decidió en su pleno potenciar lo subnacional en la implementación de su más ambiciosa Agenda.

Esto puede llegar a generar tantas oportunidades como retos. Los conflictos de interés, que están detrás de los conflictos y definen la intensidad de estos, se intensifican al aumentar la diversidad de actores, opiniones y posturas. A más partes, más intereses y más posturas en choque. El derecho puede limitar esos intereses, estableciendo los límites que estos pueden alcanzar con el fin de sopesar y proporcionar los procesos de toma de decisión. Pero el derecho debe dar los espacios que permitan generar debates sanos, que puedan culminar en soluciones válidas, legítimas y con capacidad de hacerse efectivas. La gobernanza y participación son medidas que permiten, justamente, sopesar y proporcionar intereses contrapuestos en el marco de la institucionalidad que ofrece el Estado.

Es posible imaginar esta interacción como una fórmula matemática en la que X actúa como una variable de elasticidad del derecho, ¿qué tan elástica puede llegar a ser determinada medida consagrada en una norma? ¿Qué tanto espacio o libertad le ofrece a los actores sobre los que recae para participar en la definición de la misma? Si los límites que crea el derecho, la política pública o el ordenamiento jurídico como un todo, operaran como divisor y la suma de capacidades en las comunidades, de las capacidades del sector privado y de las capacidades de la institucionalidad como dividendo, sería posible concluir que el derecho sólo hace posible ejercicios verdaderamente participativos en la medida que las capacidades de los actores superen las restricciones que el mismo ordenamiento impone. Si los límites a la participación, bien sea sostenidos en normas de orden público o restricciones a los procesos participativos y de gobernanza, superan la capacidad de los actores interesados en intervenir en la definición de las decisiones que los afectan lo que se va a tener como resultado final es una medida creada de manera deductiva, de arriba a abajo, cuya legitimidad y efectividad se puede ver perjudicada.

Como lo indica Kahn (2001), el estudio del derecho no se puede limitar a la mera observancia de la legislación y la norma positiva, sino que se configura por la experiencia

epistémica y moral de los sujetos. Esos sujetos imprimen, a lo largo del tiempo, un significado a esas normas e interactúan con éstas de conformidad con los espacios que estas mismas permiten. La comprensión, la interacción, que construyen frente a estas afecta la comprensión del mundo en sí mismo. La efectividad del derecho, su entendimiento y legitimidad frente a los sujetos se liga de manera directa con la cultura, la historia y la moral que la sociedad le otorgue a determinada norma o institución desde el simple hecho del lenguaje que usa para referirse a esta.

El derecho y la justicia terminan siendo productos de las narrativas y mitos culturales que una sociedad construye a lo largo del tiempo. Claramente hay unas culturas, unas historias y unas concepciones morales, normalmente minoritarias, que se destruyen y se sacrifican para dar mayor importancia a otras de orden mayoritario o que tienen un mayor peso dentro de determinada sociedad. Sin embargo, ello no implica el desconocimiento de unos mínimos de justicia y reconocimiento, especialmente cuando es sobre esa minoría sobre quien recae principalmente determinada norma jurídica o institución.

De las entrevistas realizadas en el trabajo de campo es imposible ignorar el lenguaje con el que se refieren los miembros de la comunidad a las normas de delimitación del páramo y la prohibición de la agricultura. Ven estas como una imposición, una expresión violenta contra su propia historia, cultura y moral. Como sujetos y actores principales en este asunto particular han sido relegados a meros espectadores, sobre quiénes recae la norma con sus efectos plenos, pero sin un lugar en la definición de ninguna característica de la misma. Y frente a esto, la reconstruyen con sus actos y manifestaciones, restándole toda su legitimidad y desconociendo sus efectos, haciendo imposible su cumplimiento. Igual efecto puede observarse con relación a la implementación de los ODS, si el derecho no dota a estos de herramientas que les permitan ser contruidos por el lenguaje, moral y cultura de las comunidades sobre las que recaen, no generarán apropiación y perderán toda efectividad real y material.

¿Cómo construir un enfoque territorial de desarrollo integral, sostenible y rural, en el Páramo de Santurban?

Ahora bien, como se indicó, hay elementos que se observan como oportunidad para potenciar la gobernanza y participación en este contexto, factores que se identifican como

potenciadores y que podrían contribuir a un mejor ejercicio participativo y que involucre a los diferentes actores interesados:

1. El ODS no es modificable pero la resolución propone su reinterpretación en el proceso de gobernanza subnacional:

Esa buena gobernanza permite que las políticas, estrategias, planes y normas creadas por los países para el cumplimiento de las agendas no contrarresten el progreso de objetivos en otras dimensiones territoriales de orden subnacional, así como que una misma intervención tenga múltiples efectos y beneficios (UNDP, 2017), pues reúne actores con todo tipo de intereses y objetivos. Claramente ese espacio de definición en lo subnacional o particular no es ilimitado, la Corte Constitucional (Sentencia C-189, 2006) ha establecido que al tratarse de un propósito del Estado, el desarrollo sostenible puede implicar límites o condiciones al ejercicio de ciertas actividades. Dicho eso, esas restricciones deben ser proporcionadas y razonables, no pueden incitar un desconocimiento de elementos nucleares de ciertos derechos como la autonomía territorial y los derechos a participar, y ser tenidos en cuenta, de las comunidades.

Si bien a nivel nacional se pueden concebir instituciones y normas nuevas para lograr la implementación de los ODS, no se pueden ignorar las que ya existen y con las cuáles se deben construir estrategias de armonización, coordinación e interacción (CEPAL, 2018). El no reconocimiento de estos actores consolidados en el territorio desconoce conocimientos, elementos de base y capacidades que pueden ser fundamentales para lograr una adecuada gestión del desarrollo sostenible (Sarmiento, 2017). Trabajar de la mano con los elementos subnacionales existentes puede derivar en mayor capacidad institucional, financiera, técnica y organizacional, solo por el hecho de promover la interlocución entre los actores del territorio. Organizaciones cívicas y políticas, comunidades campesinas, mineras, autoridades territoriales y ambientales pueden ser la clave para dotar de legitimidad y efectividad a los ODS en cada rincón de las naciones.

2. Los asuntos ambientales deben incluir procesos de gobernanza, involucrando redes de actores provenientes de regiones periféricas y urbanas:

Promover redes es posible por la coincidencia de actores en beneficio de todas las agendas: ambiental, de desarrollo y rural. Existen institutos jurídicos que permitirían mejorar la

coordinación entre actores, especialmente a un nivel vertical, de manera que se constituyan ejercicios de política pública que ligen los intereses de orden nacional con aquellos regionales y locales. Entre estos se encuentran los mecanismos de coordinación y armonización que establece la Constitución Política, así como principios como el de rigor subsidiario que se encuentran en la Ley 99 de 1993. En todo caso, para esto también es importante que las normas que buscan implementar los ODS incluyan a los entes territoriales de menor nivel, porque de lo contrario las instancias creadas no tendrán la obligación de incluirlos. A la final, la adopción de nuevos enfoques implica cambiar los marcos legales existentes de diversas maneras, incluyendo la descentralización de procesos administrativos, la creación de instrumentos para coordinar acciones gubernamentales, el fortalecimiento de las autoridades ambientales locales, la promoción de la participación y el diálogo, y el reconocimiento de movimientos sociales. Todo esto conlleva una transformación en la manera en que se diseñan, ejecutan y evalúan las políticas (González, 2017, p. 222).

También, deben aplicar otros mecanismos que integran a las entidades de manera horizontal. Todo esto acelera el cumplimiento de las metas y objetivos, especialmente en escenarios regionales en los que se integran diferentes entes locales y departamentales, que pueden ser de naturaleza rural o urbana, como es el caso de Santurbán. Por ejemplo, es posible usar esquemas voluntarios de asociatividad con un modelo dialógico, esto acorde con el artículo 286 de la Constitución Política y desarrollado por las leyes 136 de 1994, 617 de 2000, 1454 de 2011 y 1551 de 2012. Después de todo, los intereses frente a los servicios ecosistémicos de la alta montaña involucran grandes ciudades, localidades rurales y espacios que son de jurisdicción de la autoridad ambiental (Méndez, 2019). Este tipo de esquemas permiten integrar recursos, funciones y desarrollar propuestas de orden orgánico sobre los territorios. Se puede incluso considerar la creación o consolidación de un modelo de gerencia para el páramo, como propone Guhl (2018, p. 73).

En especial, como se vio en el Capítulo 4, es de gran importancia definir de manera más precisa lo relacionado en materia de recursos. Por ejemplo, el fortalecimiento desde los esquemas territoriales de asociación de los pagos por servicios ambientales que se dan a nivel regional, generando beneficios por servicios ambientales prestados a comunidades que realizan una labor de cuidado, sostenimiento e inversión en pro de que se mantengan condiciones ecosistémicas que

favorecen a los miembros de toda una región. Después de todo, se debe incentivar el cuidado de la tierra que hacen propietarios o poseedores de la misma (Rojas, 2011, p. 60).

El enfoque de conectar diferentes niveles de acción a través de temas transversales, como el desarrollo sostenible, se relaciona con la creación de estrategias locales y regionales para la gestión sostenible de recursos que son, justamente, necesarios para alcanzar las tres variables del desarrollo. Sin embargo, para poder desarrollar estas estrategias, es importante involucrar a las comunidades, proporcionarles información y hacerlos conscientes de los recursos que utilizan y los servicios ambientales que dependen de ellos (Monasterio & Molinillo, 2003, p. 747). Esto ayuda a tomar decisiones informadas sobre la planificación.

3. Agroecología y agricultura sostenible o orgánica con enlace y apoyo real, capacitación, financiación y pagos por servicios ambientales:

Es necesario crear capacidades en el territorio y en las poblaciones campesinas, de manera que exista información suficiente que les permita participar de manera adecuada en los procesos de toma de decisión, así como hacer efectivos los postulados de desarrollo sostenible y de técnicas acordes con este que se planteen desde la normativa, especialmente de aquella que va dirigida al cuidado, conservación y protección del páramo. Entre otras, se deben transferir conocimientos, con enfoques que atiendan a las diferencias materiales de los sujetos, que involucren incentivos del sector público y que tengan en perspectiva aumentar las condiciones de dignidad de las poblaciones y asegurar la soberanía alimentaria (Tabares Vásquez, 2017, p. 33). Se propone la formulación de políticas que promuevan la conservación de la biodiversidad y los beneficios asociados de manera integral, sin necesidad de prohibiciones, pero que fomenten una visión más amplia de estos espacios de alta montaña. Esto requeriría la participación de autoridades ambientales, el sector agropecuario y minero, beneficiarios de servicios ecosistémicos, la sociedad civil y organismos de investigación en un debate público más informado (Sarmiento et al., 2017, p. 142).

Para garantizar la seguridad alimentaria de la creciente población mundial, es esencial adoptar prácticas que reduzcan emisiones, la contaminación, uso de químicos y mejoren la capacidad de adaptación de la agricultura al cambio climático y al cuidado de los suelos. Aunque hay técnicas probadas para aumentar la productividad y la resistencia de la agricultura, su adopción

por parte de la agricultura industrial no garantiza la justicia social ni el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ferrero & De Loma-Osorio, 2018, p. 32). Para lograr esto es, además, necesario desarrollar sistemas agrícolas y alimentarios que protejan los derechos y empoderen a las comunidades rurales más pobres, considerando variables de justicia. Adicionalmente, en el caso del páramo, esto debe incluir un diálogo de saberes que reconozca y respete las diferentes formas de conocimiento de campesinos, científicos y técnicos, a pesar de las desigualdades de poder y de acceso a la información. La gobernanza efectiva implica abordar estas desigualdades y promover soluciones consensuadas que integren diversas perspectivas y hagan al Estado más receptivo. Esto requiere un aprendizaje continuo y una revisión constante de la implementación para gestionar eficazmente un paisaje complejo y en constante cambio.

Esto se puede lograr, por ejemplo, haciendo uso de las redes de agricultores y campesinos que hoy existen en Colombia, fortaleciendo procesos de agricultura familiar y economía campesina, que vienen siendo propuestos desde la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura, generando proceso de racionalidad ambiental y económica, no solo en los campesinos sino también los consumidores. También, se debe pensar en la estructuración de planes de manejo específicos para los páramos, que incluyan todas estas variables. La delimitación y posterior zonificación debe ser precisa en cómo será el manejo del territorio, que espacios, apoyos y recursos se destinarán a la reconversión y sustitución de actividades, las obligaciones que asumirán los sujetos que habitan el páramo y aquellos que se benefician de los servicios ecosistémicos de estos, y los esquemas de gobernanza que garanticen un desarrollo sostenible para las comunidades campesinas que habitan la alta montaña.

4. Oportunidades de la mano del Acuerdo de Escazú, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las Zonas Rurales y el Acto Legislativo 01 de 2023:

Finalmente, se debe facilitar el acceso a la información, la participación pública y la justicia como forma de monitorear y legitimar el progreso y el compromiso político de los países con el desarrollo sostenible (United Nations Sustainable Development Group, 2016) y, en ese sentido, promover la inclusión de los principios de transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad como criterios rectores en la formulación, implementación y evaluación de políticas, estrategias y normas para el cumplimiento de las Agenda.

Acceso a la información, participación y justicia, como los propone el Acuerdo de Escazú, implican una relación concatenada que reduce la conflictividad a partir de la intensificación de la democracia ambiental. Por ejemplo, en el numeral 3 del artículo 7, el Acuerdo se refiere a la promoción que deben dar los Estados a la participación en asuntos relativos a la ordenación del territorio, o que involucren intereses públicos, participación que está ligada a que los sujetos que la ejerzan tengan acceso pleno y claro a la información necesaria para que sea un ejercicio efectivo. Esto es determinante, como ya se ha manifestado a lo largo de esta investigación, en el proceso de delimitación del páramo.

Especialmente, si se tiene en cuenta la calidad de los sujetos involucrados: campesinos. Recientemente, el Estado colombiano mediante el Acto Legislativo 01 de 2023 reformó el artículo 64 de la Constitución Política. Dicha norma ahora establece que el campesinado es un sujeto de derechos de especial protección, que se deben garantizar sus condiciones culturales y que el Estado se obliga a reconocer su desarrollo en las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental. Adicionalmente, se les debe dar una “participación reforzada” en los asuntos que les conciernen. Incluso, si no se llegare a ratificar el Acuerdo de Escazú en Colombia, esta nueva disposición de orden constitucional fortalece los derechos democráticos de la población campesina. Ello no obsta, para también tener claro que las disposiciones en materia democrática, contentivas de principios, valores, derechos, deberes y obligaciones, irrigan la totalidad de los asuntos que rodean al Estado y la institucionalidad, especialmente cuando en ejercicio de alguna potestad se afectan derechos de los individuos.

Así también, como ya se indicó, el artículo 10 de la Resolución 73/165 de la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU, 2018), contentiva de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que trabajan en las Zonas Rurales, indica que debe ser una pretensión de los Estados permitir la participación activa y libre de las personas campesinas en la preparación y aplicación de políticas, programas o proyectos que tengan una incidencia en sus métodos de vida, de uso de la tierra o de subsistencia. Especialmente, bajo la óptica que imprime la declaración en materia de acceso al trabajo (artículo 13) y la vida en condiciones dignas, con los medios necesarios para sí mismos y sus familias, contemplando disposiciones en materia de ambiente, desarrollo rural, agricultura, comercio e inversión que

mejoren las condiciones y lideren un tránsito hacia medios sostenibles de producción agrícola o agroecología.

Cada comunidad campesina, cada páramo, plantea un reto diferente, necesidades diferentes y la observancia de criterios de zonificación y usos de suelo diferenciados. Algunos páramos tendrán como principal reto la construcción de confianza y legitimidad, como se percibe en Santurbán. Otros requerirán de un mayor control o presencia de ciertas instituciones, recursos incentivos a ciertas actividades, o materialización de determinados servicios sociales o públicos. El Estado no puede seguir actuando dentro de una lógica en la que parece ignorar, con intención, las particularidades culturales e identitarias de las poblaciones campesinas, en especial de las que habitan los páramos.

Volviendo al problema de investigación, ¿cómo construir un enfoque territorial de desarrollo integral, sostenible y rural, en el Páramo de Santurban?: (i) reinterpretando el ODS desde lo subnacional; (ii) involucrando redes de actores provenientes de todos los lugares, periféricos y urbanos; (iii) formulando procesos de agroecología y agricultura sostenible, con enlaces, apoyo real, capacitación, financiamiento y pagos por servicios ambientales; (iv) aprovechando las oportunidades que brinda el Acuerdo de Escazú, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las Zonas Rurales y el Acto Legislativo 01 de 2023. De esta manera se confirma la hipótesis, el Estado colombiano tiene el marco institucional y jurídico, que permite integrar la Agenda 2030 y construir una visión territorial del desarrollo sostenible, con una perspectiva rural e integral.

REFERENCIAS

I. Doctrina

1. Libro/ Capítulo de Libro /Manual

Acosta, D. (2021). Democracia participativa en el marco ambiental del Estado colombiano. <http://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/23078>.

Acosta, E., Senior, S. y Muñoz, L. (2023). Entidades y competencias para el desarrollo sostenible y el cambio climático en Colombia en Muñoz-Ávila, L. (Eds). (2023). Cambio climático y desarrollo sostenible en Colombia. Editorial Universidad del Rosario.

Adu-Gyamfi, R., Asongu, S. A., Mmusi, T. S., Wamalwa, H., & Mangori, M. (2020). *A comparative study of export processing zones in the wake of sustainable development goals: Cases of Botswana, Kenya, Tanzania and Zimbabwe*. Working Papers of the African Governance and Development Institute., Art. 20/025. <https://ideas.repec.org//p/agd/wpaper/20-025.html>.

Agranoff, Robert (2003). *Leveraging networks: a guide for public managers working across organizations*. IBM Center for the Business of Government, Arlington.

Alonso, M. R., & Vásquez, B. (2022). *Las relaciones entre el derecho y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)*. Thomson Reuters-Civitas, España. ISBN: 9788413463551.

Aparicio, J. R. (2018). Teorías del desarrollo a la latinoamericana: Una apuesta por la complejidad y su historicidad, en *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Universidad de los Andes.

Archambault, Nicolás., Morales, Diana, van der Hammen., María Clara. & Palacio, Dolly Cristina. (2015). *Desafíos de la gobernanza en los páramos para la adaptación al cambio climático. Proyecto Comunidades de los páramos, fortaleciendo las capacidades y la coordinación para la adaptación a los efectos del cambio climático.* Bogotá: Tropenbos Internacional Colombia & UICN Sur.

Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America.* New Jersey: Princeton University Press.

Baptiste, B. (2013). *El páramo como socioecosistema*, en *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana. Memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos.* Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Barberis, J. (2003). *Los actos jurídicos unilaterales como fuente del derecho internacional público*, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco.* (pp. 101-116) Madrid, España: Tecnos.

Basurto, X., & Ostrom, E. (2018). *Más allá de la tragedia de los comunes*, en *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible.* Universidad de los Andes.

Biermann, F., & Kanie, N. (2017). *Key Challenges for Global Governance through Goals*, en *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation.* The MIT Press.

Biermann, F., Stevens, C., Bernstein, S., Gupta, A., Kanie, N., Nilsson, M., & Scobie, M. (2017). *Global Goal Setting for Improving National Governance and Policy*, en *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation.* The MIT Press.

Botía, A., Oliveros, A., Avella, C., Sarmiento, C., Rey, C., Ruales, D., Rubio, F., Hernández, H., Carrión, G. A., Ángel Berrío, G. A., Rodríguez Murcia, C. E., Insuasty, J., Galvis, M., Ramírez, N. & Cortés, V. (2018). *Documento de lineamientos para la elaboración del plan de manejo ambiental y la zonificación y régimen de usos aplicable a páramos delimitados*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Conservación Internacional Colombia, Empresa de Acueducto de Bogotá.

Bryman, Alan. (2008), *Social Research Methods*, Oxford University Press, New York.

Buitrago, E. A. (2016). *Limitaciones y delimitaciones de los páramos en una Colombia posacuerdo*. En *Extractivismos y posconflicto en Colombia: Retos para la paz territorial* (Primera edición). CINEP/Programa por la Paz : Universidad Nacional de Colombia.

Cáceres, P. (2003). *Análisis Cualitativo de Contenido: una alternativa metodológica alcanzable*. *Psicoperspectivas*, 53-82.

Calderón Etter, L. (2014). *Conflictos asociados al uso del suelo: una aproximación al área de conservación óptima en el Páramo de Santurbán*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Universidad de los Andes.

Cárdenas S., M., Junguito, R., Rosales, M. F., Higuera, L., García, C., & Herrera, C. (2009). *Introducción a la economía Colombiana. Bogotá (Colombia) Alfaomega, FEDESARROLLO 2013*. Retrieved from <http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=catt05358a&AN=crai.52191&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Cedeño Meza, D. R., & Erazo Chávez, Á. F. (2021). *Hard law y soft law en el derecho internacional ambiental y su expresión en Ecuador*. <http://repositorio.sangregorio.edu.ec:8080/handle/123456789/2072>

- Chapple, K., & Montero, S. (2018). *Gobernanza frágil y políticas de desarrollo territorial: Reflexiones finales y recomendaciones de política, en Regiones periféricas, gobernanza frágil*. Desarrollo económico local desde América Latina. Universidad de los Andes.
- Chasek, P. S., & Wagner, L. M. (2016). *Breaking the mold: a new type of multilateral sustainable development negotiation*. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 16(3), 397-413.
- Chinkin, C. (2009). *The challenge of soft law: Development and change in international law*, International and Comparative Law Quarterly.
- Cortés-Duque, J., Sarmiento Pinzón, C. E., & Suárez Mejía, A. P. (2013). *Aportes a la conservación estratégica de los páramos de Colombia: Actualización de la cartografía de los complejos de páramo a escala 1: 100.000*.
- De Sousa Santos, B. (2007a). *El derecho y la globalización desde abajo*, en Hacia una legalidad cosmopolita. Universidad Autónoma Metropolitana – Anthropos (México).
- Diazgranado Quimbaya, L. A. (2012). *El ambiente y los servidores públicos. Una aproximación desde la responsabilidad y la gestión pública*, en Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público (Rodríguez, Gloria Amparo; Páez Páez, Iván Andrés ed., págs. 89-110). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Escobar, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma.
- Escobar, A. (2005). *El postdesarrollo como concepto y práctica social*, en D. Mato. Políticas de economías, ambiente y sociedad en tiempos de globalización (pp. 17-31).

Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Escobar, A. (2010). *Territorios de diferencia. Lugar, movimientos, vida, redes*. Popayán: Enviñón Editores.

Flórez, A. N., Rivas, J. S., Muñoz, L. A., & Salas, D. (2022). *Los páramos, un ecosistema hoy reglamentado*.

Gallo Aponte, W. I., & Maciel Cabral, R. (2020). *¿Licitaciones públicas sostenibles? Presupuestos para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Universidad Externado de Colombia.

Gargarella, R. (2019). *De la democracia participativa a la deliberación inclusiva: «mini-públicos», loterías y constituciones elaboradas por la ciudadanía (crowdsourced constitutions)*.

Girón Uribe, P. A. (2018). *La conversión del soft law de la OCDE en hard law en Colombia, especial referencia a los Convenios para Evitar la Doble Imposición suscritos por Colombia con Francia y Reino Unido*.
<https://bdigital.uexternado.edu.co/items/63243de9-3f8b-4f64-bec9-4b66c30e73fd>

González, F., Damiani, G., & Fernández-Albertos, J. (2017). *¿Quién manda aquí?: La crisis global de la democracia representativa*. Penguin Random House Grupo Editorial España.

Gudynas, E. (2003). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Ediciones Abya-Yala.

Gudynas, E. (2011). *Desarrollo y sustentabilidad ambiental: diversidad de posturas, tensiones persistentes*, en A. Matarán, & F. López (Eds.), *La Tierra no es muda*:

- diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo (pp. 69-96). Recuperado de <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasUsosIdeasSustentabilidadGranada11.pdf>.
- Guhl, A. (2018). *Escalas espaciales y temporales: Retos geográficos del desarrollo sostenible*, en *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Universidad de los Andes.
- Güiza S., L., & Palacios S., M. T. (2014). *Construcción de Agendas Interinstitucionales Ambientales: Una mirada desde los Derechos Humanos*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Güiza Suárez, L., & Muñoz Ávila, L. (2014). *Conflictos, derechos humanos y participación ambiental*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Gupta, J., & Nilsson, M. (2017). *Toward a Multi-level Action Framework for Sustainable Development Goals*, en *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. The MIT Press.
- Guerrero, D. A. M., & Zotano, J. G. (2017). *Propuesta metodológica para la gestión de los paisajes de páramo en el marco de la Iniciativa Latinoamericana del Paisaje (LALI)*. *Perspectiva Geográfica*, 21(2), 225-250. <https://doi.org/10.19053/01233769.5850>
- Heck Franco, C., & Ipenza Peralta, C. (2014). *Análisis comparativo de la situación de minería ilegal en seis países amazónicos*, en *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).
- Held, David. (s.f.) *Global Governance and democratic Accountability*, en *In Taming globalization: frontiers of governance*. D. Held and M. Koenig-Archibugi (Editores) Cambridge: Polity Press. 2003.

- Hofstede, R. (1997). *La Importancia Hídrica del Páramo y Aspectos de su Manejo*.
- Hofstede, R. (2013a). *Lo mucho que sabemos del páramo. Apuntes sobre el conocimiento actual de la integridad, la transformación y la conservación del páramo*, en Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana. Memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Hofstede, R. (2013b). *Un paisaje con muchas dimensiones: El desarrollo de la relación entre la sociedad y los páramos andinos*, en Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana. Memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- IICA (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Versión preliminar. San José de Costa Rica, febrero.
- Jodoin, S. (2006). *Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance* by John J. Kirton and Michael J. Trebilcock. *Review Of European Community & International Environmental Law*, 15(2), 238- 240. doi:10.1111/j.1467-9388.2006.516_5.x
- Kahn, Paul. (1999). *The Cultural Study of Law: Reconstructing Legal Scholarship*. University of Chicago Press, 1999 (traducción al español: El análisis cultural del derecho, Siglo del Hombre Editores, 2001).
- Kahn, Paul. (2011). *Political Theology: Four New Chapters on the Concept of Sovereignty*, Columbia University Press, (traducción al español: Teología política: cuatro nuevos capítulos sobre el concepto de soberanía, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, 2012).

- Kanie, N., & Biermann, F. (Eds.). (2017). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press. doi:10.2307/j.ctt1pwt5xr
- Keohane, R.O. (1995). *Hobbes dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society*, en *Whose world order? uneven globalization and the end of the Cold War*. Boulder: Westview Press.
- Kohler, B. (1999). *The evolution and transformation of European governance*. SSOAR. Recuperado de https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/24668/ssoar-1998-kohler-koch-the_evolution_and_transformation_of.pdf?sequence=1.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza*. *La Gobernanza Hoy*, 10, 57-82. Recuperado de: http://www.academia.edu/download/35739915/10_textos_de_referencia_sobre_gobernanza_global.pdf#page=57
- Llambí, L. (2023). *Algunas implicaciones de la diversidad socio-ambiental andina para una agricultura sustentable en los páramos*.
- Llambí, L., & Cuesta, F. (2014). *La diversidad de los páramos andinos en el espacio y en el tiempo*. (pp. 7-40).
- Londoño Toro, B., Güiza Suárez, L., & Muñoz Ávila, L. (2012). *Conflictos Ambientales en Colombia Retos y Perspectivas desde el enfoque de DDHH y la participación ciudadana*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Londoño Toro, B., Rodríguez, G. A., & Herrera Carrascal, G. (Edits.). (2006). *Perspectivas del derecho ambiental en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Marulanda Orozco, L. O., Montero Puerta, D., Higuera López, J. C., Anaya Acevedo, J. A., Cuervo Muñoz, A. E., Vásquez Echeverry, M., & Duarte Cubides, A. F. (2015).

Estudio Técnico Económico Social Ambiental (ET-ESA) del Complejo de Páramos Frontino-Urrao en jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá).

Molano, J. (2013). *Delimitaciones geopolíticas y ambientales en los Andes ecuatoriales de Colombia ¿Por qué y para quién limitar y delimitar los páramos?*, en *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana. Memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Montero, S., & Chapple, K. (2018). *Regiones periféricas, gobernanza frágil: Desarrollo económico local desde América Latina*, en *Regiones periféricas, gobernanza frágil. Desarrollo económico local desde América Latina*. Universidad de los Andes.

Morales, M., Otero, J., Van der Hammen, T., Torres, A., Cadena, C., Pedraza, C., Cárdenas, L. (2007). *Atlas de páramos de Colombia*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Muñoz Avila, L. M. y Senior, S. (2021). *Aproximación a la democracia ambiental desde la educación legal clínica y el litigio estratégico*. En *Aproximación a la democracia ambiental desde la educación legal clínica y el litigio estratégico* (Primera ed., pp. 53-79). Universidad del Rosario.

Nilsson, M. (2017). *Important interactions among the Sustainable Development Goals under review at the High-Level Political Forum 2017*, en Stockholm Environment Institute: <https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/SEI-WP-2017-06-Nilsson-SDG-interact-HLPF2017.pdf>.

Ocampo, J. A. (2018). *La macro y la mesoeconomía de la economía verde*, en *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Universidad de los Andes.

Ospina, G. (2013). *Criterios para no limitar la conservación y la diversidad cultural de los páramos en Colombia*, en *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana*. Memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Oyola Jiménez, H. D. (2022). *Medición Territorial de los ODS en Colombia*.

Ibañez, M. R. A., & Rodríguez, B. V. (2022). *Las relaciones entre el Derecho y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Aranzadi / Civitas.

Páez, G. N. (2018). *La región y el desarrollo sostenible*, en *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Universidad de los Andes.

PAGE (2016). *Integrated Planning & Sustainable Development: challenges and opportunities. Synthesis report. Partnership for action on green economy. United Nations Development Program*.

Pintér, L., Kok, M., & Almassy, D. (2017). *Measuring Progress in Achieving the Sustainable Development Goal*. en *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. The MIT Press.

Plazas Vega, M. A. (2017). *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*. Bogotá (Colombia) Editorial Temis 2017. Retrieved from <http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat05358a&AN=crai.47534&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Plutarco. (s. f.). *Vidas paralelas*—Tomo I.

Polanco Perdomo, M. J. (2020). *El softlaw en Colombia. Análisis e impactos en la administración pública a través de recomendaciones de organismos multilaterales*. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/42579>

- Ramírez, E. E. (ed.) (2016). *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*. Aproximaciones y casos, CIDE, México.
- Remiro Brotóns, Antonio. (1990). *De los tratados a los acuerdos no normativos*, en Ministerio de Asuntos Exteriores, La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales, Madrid.
- Restrepo Salazar, J. C. (2015). *Hacienda pública*. Bogotá (Colombia) Universidad Externado de Colombia 2015. Retrieved from <http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat05358a&AN=crai.39583&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Rodríguez Becerra, M. (2018). *El desarrollo sostenible en los albores de los ODS y el Acuerdo de París*, en *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible* (pp. 3-35). Universidad de los Andes.
- Rodríguez, C., Ospina, G., Álvarez, É., Méndez, Y., Cárdenas, I., & Niño, S. (2021). *Participación y gobernanza. Caminos posibles para el manejo integral de los páramos*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. <http://repository.humboldt.org.co/handle/20.500.11761/35741>.
- Rodríguez, G. A., & Muñoz Ávila, L. M. (2009). *La participación en la gestión ambiental*. Un reto para el nuevo milenio. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rodríguez, M. y Velez, M. A., (2018). *Gobernanza y Gerencia del Desarrollo Sostenible* (Colombia) Universidad de Los Andes, Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina. Retrieved from: <https://cods.uniandes.edu.co/gobernanza-y-gerencia-del-desarrollo-sostenible/>.

Sachs, J. (2012). *From millennium development goals to sustainable development goals*. The Lancet, 379(9832), 2206-2211.

Sachs, J. (2015). *La era del desarrollo sostenible*. Barcelona: Planeta.

Sánchez Sánchez, H. (2008). *Código de Derecho Internacional Ambiental*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Sartori, Giovanni (2005) *En defensa de la Representación Política*, en: Miguel Carbonell (Compilador). *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Pp. 21-34.

Schejtman, Alexander y Berdegué. (2003). *Desarrollo territorial rural*. Rimisp, Santiago de Chile.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (1a. ed.). Buenos Aires: Planeta.

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Ed. Planeta. Colombia.

Senior, S. (2019). *Relación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la Constitución de 1991 y su proceso de planificación económica*, en *Crisis del estado nación y de la concepción clásica de la soberanía* (Primera edición). Editorial Universidad del Rosario.

Shelton, Dinah. (2000). *Law, Non-law and the problem of 'Soft Law'*, en *Commitment and compliance. The role of non-binding norms in the international legal system*, New York, Oxford University Press.

Tabares Vásquez, K. L. (2017). *Estudio de caso: Aplicación de Soft Law en el sector agrario colombiano*. instname: Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/34590>

- Tezanos, Vázquez, S. (2019). *América Latina y el Caribe en la Agenda 2030: Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”*. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, 5, 1.
- Thürer, Daniel. (2000). *Soft Law*, en Bernhardt, R. (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*.
- Trujillo, D. (2018a). *Gobernanza para el desarrollo sostenible*, en *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Universidad de los Andes.
- Trujillo, D. (2018b). *La gobernanza en la gestión de la sostenibilidad y otros asuntos públicos*, en *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Universidad de los Andes.
- Underdal, A., & Kim, R. E. (2017). *The Sustainable Development Goals and Multilateral Agreements*, en *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. The MIT Press.
- Van der Hammen, T.(1979). *Historia y tolerancia de ecosistemas parameros*, en: M.L. Salgado-Labouriau (ed.), *El Medio Ambiente Páramo*, 55-66. Centro de Estudios Avanzados, Caracas.
- Van der Hammen, T. (1997). *Ecosistemas terrestres: Páramo*. En: *Chaves, M. E. y N. Arango (eds.), Informe nacional sobre el estado de la biodiversidad*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Instituto Humboldt, PNUMA, Minambiente. Pág 9-37.
- Vargas Ríos, O. (2013). *Disturbios en los páramos andinos* (pp. 39-57).

Vargas, O., & Premauer, J. (2002). *Impacto de Fuego y Ganadería sobre la vegetación del Páramo*. Ministerio de Ambiente y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Vásquez Cerón, A., Buitrago Castro, A. C., Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, & Proyecto Páramo Andino (Eds.). (2011). *El gran libro de los páramos*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt : Proyecto Páramo Andino.

Voituriez, T., Morita, K., Giordano, T., Bakkour, N., & Shimizu, N. (s. f.). Financing the 2030 *Agenda for Sustainable Development*, en *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*.

Waage, J., Banerji, R., Campbell, O., Chirwa, E., Collender, G., Dieltiens, V., Dorward, A., Godfrey-Faussett, P., Hanvoravongchai, P., Kingdon, G., Little, A., Mills, A., Mulholland, K., Mwinga, A., North, A., Patcharanarumol, W., Poulton, C., Tangcharoensathien, V. & Unterhalter, E. (2015). *The Millennium Development Goals: A cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015*. The Lancet, 376(9745), 991-1023. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(10\)61196-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(10)61196-8)

Waage, J., Yap, C., Bell, S., Levy, C., Mace, G., Pegram, T., Unterhalter, E., Dasandi, N., Hudson, D., Kock, R., Mayhew, S., Marx, C. & Poole, N. (2015). *Governing the UN Sustainable Development Goals: Interactions, infrastructures, and institutions*. The Lancet Global Health, 3(5), e251-e252. <https://doi.org/>

2. Artículos académicos

Acevedo Tarazona, Á., & Correa Lugos, A. D. (2019). Pensar el cambio socioambiental: Un acercamiento a las acciones colectivas por el páramo de Santurbán (Santander, Colombia). *Revista colombiana de sociología*, 42(1), 157-175.

- Acevedo-Osorio, Á., Santoyo-Sánchez, J. S., Guzmán, P., & Jiménez-Reinales, N. (2018). La Agricultura Familiar frente al modelo extractivista de desarrollo rural en Colombia. *Gestión y Ambiente*, 21(2Supl), 144-154. <https://doi.org/10.15446/ga.v21n2supl.73925>
- Agranoff, Robert (1991), “Human Services Integration: Past and Present Challenges in Public Administration”, *Public Administration Review*, 51 (6), American Society of Public Administration, Washington, pp. 533-542.
- Alaimo, L. S., & Maggino, F. (2020). Sustainable Development Goals Indicators at Territorial Level: Conceptual and Methodological Issues—The Italian Perspective. *Social Indicators Research*, 147(2), 383-419. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02162-4>
- Arcos Méndez, L. O. (2019). Estrategias emergentes de gobernanza territorial para la sostenibilidad de comunidades campesinas en zonas de alta montaña: El caso de la Asociación de productores campesinos de Sumapaz – PROCAMSU - corregimiento de Nazareth localidad 20 de Sumapaz, 2004-2019. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.45201>
- Blutman, L. (2010). In the Trap of Legal Metaphor: International Soft Law. *International and Comparative Law Quarterly* 59(3), 605-624.
- Bedoya Bedoya, M. R. (2016). Lineamientos de política pública de desarrollo rural para Colombia: Los casos de Flor del Monte, La Peña y San Rafael en el municipio de Ovejas (Sucre, Colombia) (edsdia.ART0001312279). Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=6766701>
- Berry, Frances S., Ralph S. Brower, Sang O. Choi, Wendy X. Goa., HeeSoun Jang, Myungjung Kwon., y Jessica Word (2004), “Three traditions of network research: what the public management research agenda can learn from other research

communities”, *Public Administration Review*, 64 (5), American Society of Public Administration, Washington, pp. 539-552.

Cabo de la Vega, A. (2012). La democracia y su calidad. *Revista Derecho del Estado*, 28, 37-53.

Cabrera Otálora, M. I., Nieto Gómez, L. E., & Giraldo Díaz, R. (2020). Políticas de adopción de los objetivos de desarrollo sostenible en Colombia. Análisis crítico: ANÁLISIS CRÍTICO. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 17(1), 1-1.

Camacho, M. (2014). Los páramos ecuatorianos: Caracterización y consideraciones para su conservación y aprovechamiento sostenible. *Revista Anales*, 1(372), Article 372. <https://doi.org/10.29166/anales.v1i372.1241>.

Cedeño, M. L. D., Arteaga, C. A. D., & Cedeño, R. J. D. (2023). Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *Revista Científica FIPCAEC (Fomento de la investigación y publicación científico-técnica multidisciplinaria)*. ISSN : 2588-090X . Polo de Capacitación, Investigación y Publicación (POCAIP), 8(1), Art. 1.

Chidozie, F., & Aje, O. O. (2017). International Organizations and Global Governance Agenda: SDGs as a Paragon. *Acta Universitatis Danubius: Relationes Internationales*, 10(1), 43-60.

CIADI, J. (s. f.). *Eco Oro v. Colombia*, Decision on Jurisdiction, Liability and Directions on Quantum, 9 Sept 2021. Recuperado 3 de abril de 2023, de <https://jmsmundi.com/en/document/decision/en-eco-oro-minerals-corp-v-republic-of-colombia-decision-on-jurisdiction-liability-and-directions-on-quantum-thursday-9th-september-2021>

- Conejero Paz, E., & Segura Cuenca, M. del C. (2020). Gobernanza global y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en España. *3c Empresa: investigación y pensamiento crítico*, Extra 1, 149-169.
- Constanza, R., McGlade, J., Lovins, H., & Kubiszewski, I. (2015). An Overarching Goal for the UN Sustainable Development Goals. *Solutions*, 5(4), 13-16. <https://www.thesolutionsjournal.com/article/an-overarching-goal-for-the-un-sustainable-development-goals/>
- Cortés-Puch, M. (2016). Los ODS y el Acuerdo de París: Herramientas para coordinar globalmente el desarrollo sostenible. *Tiempo de Paz*, 120, 32-43.
- Criado de Diego, M. (2012). Sobre el concepto de representación política: Lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa. *Revista Derecho del Estado*, 28, 77-114.
- Criado, J. C. H., Cerón, G. C., & Jácome, J. M. (2018). La conservación de los páramos colombianos y su aporte al logro de los Objetivos del Desarrollo D9ostenible. *Texto y Contexto en el Desarrollo Sostenible*, 177.
- De Cabo de la Vega, A. (2012). La democracia y su calidad. *Revista Derecho del Estado*, 28, 37-53.
- Duarte-Abadía, B., & Boelens, R. (2016). Disputes over territorial boundaries and diverging valuation languages: The Santurban hydrosocial highlands territory in Colombia. *Water International*, 41(1), 15-36. <https://doi.org/10.1080/02508060.2016.1117271>
- Dupuy, P-M. (1991). Soft law and the international law of the environment, *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, issue 2, pp. 420.

- Duran, C. A. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: Reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. *Revista de Estudios Sociales*, 32, 60-73.
- Escobar, A., Alvarez, S. y Dagnino, E. (2001). Introducción. Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos. En A. Escobar, S. Alvarez y E. Dagnino, *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos* (pp. 17-48). Bogotá: Taurus.
- Escobar, A., & Aparicio, J. R. (2005). Más allá del Tercer Mundo globalización y diferencia. Bogotá (Colombia) ICANH 2005. Retrieved from <http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat05358a&AN=crai.63731&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Escobar, A. (2008). Review of Nature's Due: Healing our Fragmented Culture. *Development*, 51(1), 154-159.
- Escobar, A. (2014). Sentipensar con la tierra. nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. 2014 UNAULA Medellín (Colombia). Retrieved from <http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat05358a&AN=crai.299137&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Espinosa, Á. (2018). Autogobernanza, viabilidad y sostenibilidad: Herramientas y aplicaciones. En *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Universidad de los Andes.
- Fajardo, L. A. (2007). El Desarrollo Humano en Colombia. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, núm. 12, enero-junio, 2007, pp. 69-89. Universidad Sergio Arboleda. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220305005>

- Feiring, B. (2021). Los ODS y los derechos humanos: el plan para la recuperación sostenible. Revista IDES. Nro.49. <https://revistaidees.cat/es/los-ods-y-los-derechoshumanos-el-plan-para-la-recuperacion-sostenible/>.
- Fernández Liesa, C. R. (2017). Transformaciones del Derecho internacional por los objetivos de desarrollo sostenible. Anuario Español de Derecho Internacional, 32, 49-81. <https://doi.org/10.15581/010.32.49-81>
- Ferrero Y De Loma-Osorio, G. (2018). Los Objetivos Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París. Tiempo de Paz, 128, 24-34.
- Fiorentino, M. R. (2019). Cooperación Internacional para el Desarrollo y Estrategias Nacionales para el Cumplimiento de los ODS. Aproximaciones a los casos de Colombia y Chile. Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo, 6(1), Article 1. <https://doi.org/10.21500/23825014.3770>.
- Garavito González, L., Gómez Zarate, P. y Palacio Tamayo, D. (2018). Gobernanza territorial en los páramos Chingaza y Sumapaz-Cruz Verde. Una comparación de sus principales actores y problemáticas. Perspectiva Geográfica, 23(1), 11-30. doi: 10.19053/01233769.6703.
- Garavito González, L., Gómez Zarate, P., Palacio Tamayo, D., Garavito González, L., Gómez Zarate, P., & Palacio Tamayo, D. (2018). Gobernanza Territorial en los páramos Chingaza y Sumapaz-Cruz Verde. Una comparación de sus principales actores y problemáticas. Perspectiva geográfica, 23(1), 11-30. <https://doi.org/10.19053/01233769.6703>.
- Giraldo M. El recorrido normativo de los páramos. En: Zapata, J.; C. Sarmiento y A. Rivera (2022). Entre Páramos. ¿En qué estamos con los páramos en el s. XXI? Proyecto Modelos Innovadores para la Conservación del Programa Páramos y Bosques de USAID.

- García-Martín, L. (2022). La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: Reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas. *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo = Iberoamerican journal of development studies*, 11(2), 126-142. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.689.
- García Maties, R. (2016). Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (5), 96-105. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10347>
- Giraldo Calderón, P. E. (2016). Respuestas coyunturales al desarrollo rural. Reflexiones analíticas para la construcción de políticas públicas participativas para la ruralidad. *Estudios de derecho*, 73(161), 79-98.
- Giraldo Díaz, R., Nieto Gómez, L. E., & Cabrera Otálora, M. I. (2016). Estado social de derecho, políticas de desarrollo rural y territorialidad en Colombia. *Nuevo derecho*, 12(19), 163-178.
- Girón Uribe, P. (2018). La conversión del soft law de la OCDE en hard law en Colombia, especial referencia a los Convenios para Evitar la Doble Imposición suscritos por Colombia con Francia y Reino Unido. (Núm. 12, Año 2018: Enero-Junio). Centro de Estudios Fiscales.
- Gómez-Lee, M. I. (2019). Agenda 2030 de desarrollo sostenible: comunidad epistémica de los límites planetarios y cambio climático. *OPERA*, 69-93.
- González, L. G., Zárate, D. P. G., & Tamayo, D. P. (2018). Gobernanza territorial en los páramos Chingaza y Sumapaz-Cruz Verde. Una comparación de sus principales

actores y problemáticas. *Perspectiva Geográfica*, 23(1).
<https://doi.org/10.19053/01233769.6703>

González, N. (2017). Desafíos de la gobernanza ambiental: Una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23). <https://doi.org/10.15446/cp.v12n23.62595>

Güiza S., L. (2001). Perspectiva Jurídica de los impactos ambientales sobre los recursos hídricos provocados por la minería en Colombia. *Opinión Jurídica*, 10.

Gustafsson, M.-T., & Scurrah, M. (2019). Strengthening subnational institutions for sustainable development in resource-rich states: Decentralized land-use planning in Peru. *World Development*, 119, 133-144.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.002>

Hernández Cano, B. A. (2021). Estado del ordenamiento jurídico colombiano en relación con las metas del objetivo seis de desarrollo sostenible –ODS-.
<https://ridum.umanizales.edu.co/handle/20.500.12746/4794>

Jiménez, W. G. (2012). Constitucionalismo, Estado y territorio en el contexto de la globalización. *Civilizar*, 12(23), Article 23. <https://doi.org/10.22518/16578953.103>

Jurado, D. M. (2018). El Soft Law en Derecho Administrativo y su Control Judicial en Colombia Control de la Actividad Administrativa. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 20, 289-344.

Kanie, N., Bernstein, F., Biermann, F., & Haas+, P. (2017). Introduction: Global Governance through Goal Setting. En N. Kanie, & F. Biermann, *Governing Through Goals* (págs. 1-27). The MIT Press.

- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton, (1999a). Aggregating Governance Indicators, World Bank Research Working Paper Series N° 2195 (www.worldbank.org/wbi/gac).
- Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton, (1999b). Governance Matters, World Bank Research Working Paper Series N° 2196 (www.worldbank.org/wbi/gac).
- Kiss, A. & Shelton, D. (1991). International Environmental Law. Yearbook of International Environmental Law, Volume 2, Issue 1, 1991, Pages 476–478. <https://doi.org/10.1093/yiel/2.1.476>
- Le Blanc, D. (2015). *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*. DESA Working Paper No. 141. ST/ESA/2015/DWP/141.
- Lenis, Y. R. (2014). La historia de las áreas protegidas en Colombia, sus formas de gobierno y las alternativas para la gobernanza: The History of Protected Areas in Colombia, their Forms of Government and Governance Alternatives. A história de áreas protegidas na Colômbia, as suas formas de alternativas de governo e de governança., 27, 155-175.
- Martino, A. A. (2018). Crisis de la democracia representativa: Alternativas participativas o democracia directa con medios electrónicos = Crisis of representative democracy: participatory alternatives or direct democracy with electronic media. EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, 14, Art. 14. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4153>.
- Maties, R. G. (2016). Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 96-105. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10347>.

- McGuire, Michael (2002). Managing networks: propositions on what managers do and why they do it”, *Public Administration Review*, 62 (5), American Society of Public Administration, Washington, pp. 599-609.
- McGuire, Michael (2006). Collaborative public management: assessing what we know and how we know it, *Public Administration Review*, 66 (Special Issue), American Society of Public Administration, Washington, pp. 33-43.
- Medina, M. A. R., & Rodriguez, M. A. N. (2020). Governability or governance in water resource management. The Colombian Case. *Revista Republicana*, 28, Art. 28.
- Méndez Juez, M. (2020). Gobernanza democrática y alianza mundial para el desarrollo sostenible: (ODS 17). *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 93, 558-623.
- Méndez Polo, O. L. (2019). Los intereses emergentes sobre la alta montaña y la vida campesina: Tensiones y contradicciones de la delimitación de páramos en Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(2), 322-339.
- Molano Barrero, J. (2011). Los páramos en la vida y la obra de Ernesto Guehl Nimtz. *Boletín cultural y bibliográfico*, 46(81), 51-67.
- Molina Orjuela, D. E. (2014). Gobernanza ambiental en Colombia: La acción estatal y de los movimientos sociales*. *Ambiente y Desarrollo*, 18(34), 27-42.
- Monasterio, M., & Molinillo, M. (2003). La integración del desarrollo agrícola y la conservación de áreas frágiles en los páramos de la cordillera de Mérida, Venezuela. *Congreso Mundial de páramos*, 2, 734-749.
- Moreno-Plata, M. (2021). En busca de los arreglos institucionales para una nueva gobernanza global ambiental. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 29, Article 29. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.29.2021.4554>

- Navarro Arredondo, A. (2021). La Agenda 2030 en los gobiernos locales: Su contribución a la gobernanza de sostenibilidad global. *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, 14(30), 117-144.
- Nilsson, M., Griggs, D., & Visbeck, M. (2016). Map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature*, (534), 320-322.
- Oddone, N., Vázquez, H. R., & Oro, M. J. Q. B. (2018). Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: Una descripción comparada. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 18, 332-350. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29690>.
- O'Toole, Laurence J. (1997), Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration, *Public Administration Review*, 57 (1), American Society of Public Administration, Washington, pp. 45-52.
- Pajín, L., & Mayor Zaragoza, F. (2019). Conexión global y local de la Agenda 2030. *Tiempo de Paz*, 132, 7-12.
- Pedrajas, M. (2017) “La Última Milla: Los desafíos éticos de la pobreza extrema y la vulnerabilidad en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas / The Last Mile: The Ethical Challenges of Extreme Poverty and Vulnerability in the UN 2030 Agenda for Sustainable Development”, *Revista Veritas*, 2017, 37, pp. 79.
- Peñaranda, M. L. R. (2004). La acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo corrector de la crisis de representación en Colombia, 1910-2003. *Análisis Político*, 52, Art. 52.

- Perea Hinestroza, L. M. (2019). Los objetivos de desarrollo sostenible y su inclusión en Colombia: The objectives of sustainable development and their inclusion in Colombia. Os objetivos do desenvolvimento sustentável e sua inclusão na Colômbia., 14(1), 122-127. <https://doi.org/10.22507/pml.v14n1a8>.
- Perelmuter, T. (2020). Gobernanza global de las semillas. Complementariedades y conflictos entre lo ambiental, la propiedad intelectual y el libre comercio. Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, 28, Article 28. <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.28.2020.4304>
- Pérez Niño, W. F., & Leguizamón Arias, W. Y. (2020). Gobernanza ambiental en Boyacá: Un análisis «glocal». Entramado, 16(2), 202-218.
- Pérez Vásquez, M. A. (2020). Retos de la política ambiental colombiana frente a los desafíos de la OCDE y los ODS. Análisis Político, 33(99), 101-120. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90970>.
- Pérez, Ó. I., Romero, M. C., Vargas González, P., Pérez, Ó. I., Romero, M. C., & Vargas González, P. (2020). Interacciones y sinergias entre ODS: Un análisis desde la responsabilidad social en Colombia. Desarrollo y Sociedad, 86, 191-244. <https://doi.org/10.13043/dys.86.6>.
- Pickett, S. y P. White (Eds). 1985. The ecology of natural disturbance and patch dynamics. Academic Press Inc., San Diego, California, 472.
- Provan, K. G. y Brinton, M. (1995), "A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health system", Administrative Science Quarterly, 40 (1), Cornell University, Ithaca, pp. 1-33.

- Quesada, L. J. (2019). El constitucionalismo social y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 9(1), Art. 1. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.3970>.
- Quintana Arias, R. F. (2021, junio). El Estado y la Democracia en Colombia y su relación con lo común. *Advocatus*, 36, 225-242.
- Rabinovych, M. (2020). Legal Status and Effects of the Agenda 2030 Within the EU Legal Order. *Journal of Contemporary European Research* 16(2):182-199.
- Ramírez de la Cruz, E. E. y M. F. Castillo-Salas: El caso de la línea 4... Provan, Keith G. y Patrick Kenis (2008), "Modes of network governance: structure, management, and effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), Public Management Research Association, Washington, pp. 229-252.
- Ramírez, E. E. (2012), "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27 (2), El Colegio de México, México, pp. 491-520.
- Ramírez Nárdiz, A. (2016). Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa. *Revista IUS*, 10(37), 171-192.
- Rasche, A., & Gilbert, D. U. (2012). Institutionalizing global governance: the role of the United Nations Global Compact. *Business Ethics: A European Review*, 21(1), 100-114. doi:10.1111/j.1467-8608.2011.01642.x
- Rendón Corona, A. (2015). Los retos de la democracia participativa. *Sociológica México*, 19(54).<http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/361>

- Restrepo, M. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 365-388.
- Rhodes, Rod A. W. (2000), “Governance and public administration”, en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 54-90.
- Rodrigo, A. J. (2015). El desafío del desarrollo sostenible: Los principios de derecho internacional relativos al desarrollo sostenible. Marcial Pons: Fundación Privada Centro de Estudios Internacionales, 2015. ISBN 978-84-16402-31-1.
- Rojas, J. (2011). El pago por servicios ambientales como alternativa para el uso sostenible de los servicios ecosistémicos de los páramos. *Ambiente y Sostenibilidad*, 1, 57-65. <https://doi.org/10.25100/ay.s.v1i1.4339>.
- Salancik, Gerald R. (1995), “WANTED: a good network theory of organization”, *Administrative Science Quarterly*, 40 (2), Cornell University, Ithaca, pp. 345-349.
- Sarmiento, C., Osejo, A., Ungar, P., & Zapata, J. (2017). Páramos habitados: Desafíos para la gobernanza ambiental de la alta montaña en Colombia. *Biodiversidad en la Práctica*, 2(1), 122-145.
- Sharma, P., & Kumar, S. N. (2020). The global governance of water, energy, and food nexus: Allocation and access for competing demands. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 20(2), 377-391. <https://doi.org/10.1007/s10784-020-09488-2>
- Tezanos Vázquez, S. (2019). América Latina y el Caribe en la Agenda 2030: Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”. *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, 5, 1.

- Varona, A. O., Ungar, P., Escobar, D., Méndez, M. C., Pachón, F. & Valencia, L. (2020). Desafíos y posibilidades de la actual política de páramos: Diálogos en torno a Guerrero y Sumapaz. *Biodiversidad en la Práctica*, 5(1), e740-e740.
- Valencia, P. F. (2008). Soft Law y Derecho internacional ambiental. Algunas aplicaciones nacionales. *Revista Boliviana de Derecho*, 5, 65-84. <https://www.redalyc.org/pdf/4275/427539905005.pdf>
- Valencia-Tello, D. (2016). La globalización y sus efectos en el Derecho Administrativo. *Revista de Direito Brasileira*, 13, 190-212. <https://doi.org/10.5585/rdb.v13i6.369>.
- Vallejo, L. J. S. (2018). Algunas reflexiones normativas sobre los páramos en Colombia. *Ambiente Jurídico*, 23, 83-98.
- Van der Hammen, T. (1974). The Pleistocene changes of vegetation and climate in tropical South America. *Journal of Biogeography*, 1, 3-26.
- Varona, A. O., Ungar, P., Escobar, D., Méndez, M. C., Pachón, F., & Valencia, L. (2020). Desafíos y posibilidades de la actual política de páramos: Diálogos en torno a Guerrero y Sumapaz. *Biodiversidad en la Práctica*, 5(1), e740-e740.
- Verano, A., & Villamizar, A. (2017). Lineamientos agroecológicos para el desarrollo del agroecoturismo en páramos. *Turismo y Sociedad*, 21, 253-273.
- Vergara-Buitrago, P.-A. (2018). Los saberes campesinos como estrategia de desarrollo rural en la Serranía de los Yariguíes (Santander, Colombia). *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38(2), Article 2. <https://doi.org/10.5209/AGUC.62488>

Voituriez, T., Morita, K., Giordano, T., Bakkour, N., & Shimizu, N. (s. f.). Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development. En *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*.

Von Braun, J. & Birner, R. (2017). Designing Global Governance for Agricultural Development and Food and Nutrition Security. *Review of Development Economics*, 21(2), 265-284.

3. Otros documentos

Cable, Vincent. "Globalization and global governance", en: *Chatham House papers; Variation: Chatham House papers (Unnumbered)*. London Royal Institute of International Affairs.1999.

Cifuentes, E. (2016). Intervención ciudadana Expediente T-5.315.942. Cifuentes & Cifuentes SAS.

Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. En D. Mato. *Políticas de economías, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Sarmiento, C., Osejo, A., Ungar, P., & Zapata, J. (2017). Páramos habitados: Desafíos para la gobernanza ambiental de la alta montaña en Colombia. *Biodiversidad en la Práctica*, 2(1), Art. 1.

Senior, S. (2017). Retos y perspectivas jurídicas ante la prohibición de actividades agropecuarias en los páramos. Estudio de caso del páramo de Santurban [Tesis de maestría, Universidad del Rosario]. Repositorio institucional de la Universidad del Rosario <https://repository.urosario.edu.co/items/6a4cf2b2-46d2-43cd-862e-fcdd3eb03981>.

Thomas Acuña, E. (2008). Colombia: Entre la crisis de la representatividad y la democracia directa. *c2d Working Papers Series*, 16, Art. 16. <https://doi.org/10.5167/uzh-95788>.

Velásquez Forero, A. (2009). Dimensiones Y Antinomias de la Democracia Representativa. *Estudios Latinoamericanos*, 24-25, Art. 24-25.

Zapata, J., C. Sarmiento y A. Rivera (2022) Entre Páramos ¿En qué estamos con los páramos colombianos en el SXXI? Programa Páramos y Bosques, USAID. Disponible en: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00ZT7T.pdf.

II. Informes y Resoluciones de organismos y organizaciones internacionales

CEPAL. (2015). Desarrollo en transición: Propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/db63ab72-a9ec-4576-8784-bc75ed515a3a/content>

CEPAL. (2019). Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y El Caribe. Antecedentes para una agenda regional. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44799-nudos-criticos-desarrollo-social-inclusivo-america-latina-caribe-antecedentes>

CEPAL. (2013). Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Santiago de Chile: Publicaciones Naciones Unidas.

CEPAL. (2015). Obtenido de Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: <http://www.cepal.org/es/infografias/principio-10-la-declaracion-rio-medio-ambiente-desarrollo>.

CEPAL. (2018). 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. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 18 de septiembre de 2015.

Organización de las Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Obtenido de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Organización de las Naciones Unidas. (1972). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo. Obtenido de <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). Asamblea General. Resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Organización de las Naciones Unidas. (2018). Asamblea General. Resolución Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2015). Salud en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Recuperado de: https://www.who.int/topics/millennium_development_goals/es/

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (1991-1999). *Informes sobre Desarrollo Humano*. Puedes acceder a los informes a través de: <https://research.un.org/es/docs/dev/1991-1999>

UN SDSN. (2016). Chapter 3: Enabling conditions for sustainable development, en: UN SDSN Getting started with the SDGS in cities. SDGCITIES: <https://sdgcities.guide/chapter-3-enabling-conditions-for-sustainable-development-861a7bad0df0>.

UNDP. (2017). SDG Accelerator and bottleneck assessment. United Nations Development Programme. United Nations Development Program. Sitio web de United Nations Development.

Program: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/SDGs/English/SDG_Accelerator_and_Bottleneck_Assessment_Tool.pdf

UNCTAD. (2014). World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan. Recuperado de: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2014_en.pdf

UNICEF. (2015). Progreso para la Infancia: Más allá de las cifras. Recuperado de: https://www.unicef.org/media/50876/file/Progress_for_Children-SP.pdf

Team, O. W. in D., & Roser, M. (2023). SDG Tracker: Measuring progress towards the Sustainable Development Goals. *Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/sdgs>

III. Instrumentos Internacionales

Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización de las Naciones Unidas. (1972). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo. Obtenido de <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>

Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Organización de las Naciones Unidas. (1992). Agenda 21. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. (1992). Declaración de Dublín sobre agua y medio ambiente. Recuperado de: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30961/ICWESp.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Organización de las Naciones Unidas. (1992). Convenio sobre la diversidad biológica. Obtenido de <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>.

Organización de las Naciones Unidas. (1994). Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Recuperado de: <https://www.unfpa.org/es/publications/programa-de-acci%C3%B3n-de-la-conferencia-internacional-sobre-la-poblaci%C3%B3n-y-el-desarrollo>

Organización de las Naciones Unidas. (1995a). Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/socdev/wssd/text-version/>

Organización de las Naciones Unidas. (1995b). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Recuperado de: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>

Organización de las Naciones Unidas. (2000). Declaración del Milenio. A/RES/55/2.
Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/millennium/declaration/ares552e.htm>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Documento Final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba, 15 de julio de 2015.

Organización de las Naciones Unidas. (2015). Asamblea General, Resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 18 de septiembre de 2015.

Organización de las Naciones Unidas (2016). Asamblea General, Resolución Seguimiento y examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel mundial, 29 de julio de 2016.

Organización de las Naciones Unidas (2019). Asamblea General, Declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General, 15 de octubre de 2019.

Organización de las Naciones Unidas (2022). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/>

IV. Normas de carácter nacional

1. Leyes

Ley 19 de 1958. Congreso de la República. Diario Oficial No. 29.835 de 9 de diciembre de 1958.

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”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 41146 de diciembre 22 de 1993.

Ley 136 de 1994. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 41.377 del 2 de junio de 1994.

Ley 152 de 1994. “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 41.450 del 19 de julio de 1994.

Ley 489 de 1998. “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 43.464 del 30 diciembre de 1998.

Ley 373 de 1997. Congreso de la República. Diario Oficial No. 43.058 del 11 de junio de 1997.

Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

Ley 1450 de 2011. “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011.

Ley 1753 de 2015. “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015.

Ley 1551 de 2012. “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 48.483 del 6 de julio de 2012.

Ley 1930 de 2018. “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 50.667 de 27 de julio de 2018.

Ley 1955 de 2019. “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo de 2019.

Ley 2061 de 2020. “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa para evitar la doble tributación y prevenir la evasión y la elusión fiscal con respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio” y su “Protocolo”, suscritos en Bogotá, República de Colombia, el 25 de junio de 2015”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 51.475 del 22 de octubre de 2020.

Ley 2155 de 2021. “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 51.797 de 14 de septiembre de 2021.

Ley 2169 de 2021. “Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 51.896 de 22 de diciembre de 2021.

Ley 2273 de 2022. “Por medio de la cual se aprueba 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”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de

2018”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 52.209 de 5 de noviembre de 2022.

Ley 2294 de 2023. “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Congreso de la República. Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023.

Proyecto de Ley Número 274 de 2023 de Cámara – 338 de 2023 Senado. “Texto Conciliado Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”. Congreso de la República.

2. Decretos

Decreto 2666 de 1953. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 28.328 del 23 de octubre de 1953.

Decreto 2811 de 1974. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 34243 del 18 de diciembre de 1974.

Decreto Ley 1222 de 1986. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 37.498 del 6 de junio de 1986.

Decreto 2132 de 1992. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 40.704 del 31 de diciembre de 1992.

Decreto 1729 de 2002. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 49523 del 7 de agosto de 2002

Decreto 280 de 2015. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 44.893 del 18 de febrero de 2015.

Decreto 1616 de 2005. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 45.918 del 24 de mayo de 2005.

Decreto 1076 de 2015. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 49.523 del 26 de mayo de 2015.

Decreto 1170 de 2015. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 49.525 del 28 de mayo de 2015.

Decreto 3570 de 2011. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 48.205 del 27 de septiembre de 2011.

Decreto 869 de 2016. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 49.884 del 25 de mayo de 2016.

Decreto 672 de 2017. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 50.216 del 26 de abril de 2017.

Decreto 644 de 2021. Presidencia de la República. Diario Oficial No. 51707 del 16 de julio de 2021.

3. Resoluciones

Resolución 769 de 2002. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Resolución 937 de 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Resolución 2090 de 2014. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Resolución 886 de 2018. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Resolución 1249 de 2021. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Colombia.

Resolución 249 de 2022. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Colombia.

V. Jurisprudencia nacional

1. Consejo de Estado

Consejo de Estado. Sala de servicio y consulta civil. Concepto 11 de diciembre de 2014, M.P. William Zambrano Cetina.

2. Corte Constitucional

Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Diaz. (21 de julio de 1994) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-336-94.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. (23 de abril de 2022) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-293-02.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-534 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. (16 de julio de 2002) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-534-02.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería. (22 de octubre de 2002) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-891-02.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-305 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy. (30 de marzo de 2004) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-305-04.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil. (15 de marzo de 2006) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-189-06.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-257 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. (12 de marzo de 2008) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-257-08.htm>

Corte Constitucional. Sentencia T-664 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil. (1 de julio de 2008) <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2008/T-664-08.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-750 de 2008. M.P. Clara Ines Vargas. (24 de julio de 2008) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-750-08.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-443 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto. (8 de julio de 2009) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-443-09.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. (6 septiembre de 2010) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-703-10.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2011, M.P. María Victoria Calle. (12 de abril de 2011) <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-273-11.htm>

Corte Constitucional. Sentencia T-340 de 2012, M.P. Humberto Sierra Porto. (10 de mayo de 2012) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-340-12.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016. M.P. Gloria Ortiz Delgado. (8 de febrero de 2016) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-298 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos. (8 de junio de 2016) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-298-16.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-659 de 2016. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. (28 de noviembre 2016) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-659-16.htm>

Corte Constitucional. Sentencia T-361 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. (30 de mayo de 2017) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. (20 de abril 2017) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-225-17.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. (1 de marzo de 2018) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-007-18.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. (23 de mayo de 2018) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-048-18.htm>

Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2021, M.P. Jorge Enrique Ibañez Najjar. (8 de septiembre de 2021) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-300-21.htm>

3. Tribunales

Tribunal Administrativo de Santander. Auto del 9 de febrero de 2023, M.P. Solange Blanco Villamizar. Radicado: 680012333000-2015-00734-00.

VI. Otros textos jurídicos de orden nacional

CONPES 3918 [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia. 15 de marzo de 2018. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3918.pdf>.

Colombia, Gobierno de Colombia DANE. (2022). Guía sobre la disponibilidad de información territorial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/indicadores-ods/Guia-sobre-disponibilidad-%20informacion-territorial-ODS.pdf>

Colombia, Gobierno de Colombia DNP. (2016). Inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo territoriales 2016-2019. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/sinergia/documentos/ods_en_los_pdt.pdf

Colombia, Gobierno de Colombia DNP. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia pacto por la equidad. Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/BasesPND2018-2022n.pdf>.

Colombia, Gobierno de Colombia DNP. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia potencia mundial de la vida. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>.

Comunidad de Cacotá. (2018a). Propuesta presentada por el Municipio de Cócota, en el Marco del Proceso establecido en la Sentencia T-361 de 2017, dirigida a la Protección Integral y Sostenible del Páramo de Santurbán. Páramo de Santurbán, con gente protegida para conservar.

Comunidad de Cacotá. (2018b). Propuesta detallada de concertación para la conservación integral del Páramo de Santurbán en el municipio de Cócota en el marco de la sentencia T-361 de 2017.

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental. (2018a). Ruta de pasos para afrontar la etapa de concertación en el proceso de delimitación del Páramo de Santurbán que demanda la sentencia T-361 de 2017 a llevarse a cabo en el municipio de Cécota.

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental. (2018b). Propuesta de Mapa de Gestión Integral del Territorio para la Conservación del Páramo Jurisdicciones-Santurbán-Berlín en Norte de Santander.

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental. (2018c). Aportes para el proceso de delimitación participativa del Páramo Jurisdicciones-Santurbán- Berlín desde la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR.

Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental. (2018d). Mapas veredales Municipio de Cécota. Comparación entre el mapa de la Resolución 2090 del 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el mapa propuesto como resultado del trabajo de Corponor y la comunidad.

Departamento Nacional de Planeación (2016). Informe Nacional Voluntario de Colombia ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas de 2016. Disponible en: https://cepei.org/wp-content/uploads/2021/05/VNR_Colombia_V2.pdf.

Departamento Nacional de Planeación (2018). Informe Nacional Voluntario de Colombia ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas de 2018. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/18901Resumen_Ejecutivo_Informe_Nacional_Voluntario_de_Colombia_1.pdf.

Departamento Nacional de Planeación (2021). Informe Nacional Voluntario de Colombia ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas de 2021. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/276792021_Main_Message_Colombia.pdf.

La Agenda 2030 en Colombia—Objetivos de Desarrollo Sostenible. (s. f.). La Agenda 2030 en Colombia - Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado 2 de diciembre de 2023, de <https://www.ods.gov.co>

VII. Recursos electrónicos

ATLAS.ti | The #1 Software for Qualitative Data Analysis. (s. f.). ATLAS.Ti. Recuperado 14 de diciembre de 2023, de <https://atlasti.com>

¿Qué camino cogemos?: Una encuesta que busca soluciones. (s. f.). Recuperado 14 de diciembre de 2023, de <https://divulgacion.minciencias.gov.co/que-camino-cogemos>

ANEXOS

ANEXO 1

Modelo de Consentimiento informado:

“Los retos jurídicos para el desarrollo rural integral en el páramo de Santurbán bajo la perspectiva de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”

DOCUMENTO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

Por favor, lea cuidadosamente esta información sobre el estudio de investigación titulado:

“Los retos jurídicos para el desarrollo rural integral en el páramo de Santurbán bajo la perspectiva de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”.

En caso de preferirlo, este consentimiento puede ser leído por el entrevistador, grabado y aceptado de manera verbal.

- Siéntase en libertad de preguntar al encargado de este trabajo lo que no entienda.
- Una vez haya comprendido la información se le preguntará si desea participar en este trabajo. En caso afirmativo deberá firmar este documento.

Descripción general

Este trabajo pretende conocer los retos que hoy se tienen para adoptar una perspectiva de desarrollo sostenible en los territorios de páramo, atendiendo a sus características rurales y las visiones de sus pobladores.

Objetivo del trabajo

Construir una visión sobre la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que permita avanzar en la implementación de los ODS y un proceso de desarrollo rural integral en el ecosistema protegido de páramo, atendiendo a las percepciones de las poblaciones que habitan dichos territorios.

¿Por qué fue elegida/o para participar en este trabajo?

*Habita en el páramo de Santurban, particularmente en la zona delimitada al interior del Municipio de Cacota.

*Se dedica a actividades agrícolas hace más de 10 años.

*Fue contactado a través de los líderes de la Junta de Acción Comunal.

*Ha participado y se ha interesado en el proceso de delimitación del páramo.

*Es propietario de un terreno ubicado dentro de la zona delimitada como páramo.

Riesgos y beneficios

No existen riesgos al participar en este trabajo. Sin embargo, si usted considera que prefiere no dar su nombre, o que dar a conocer su opinión frente a este asunto lo puede afectar, o generarle resistencias frente a Corponor, el municipio o el Ministerio de Ambiente, o en relación con otras entidades, instituciones o personas particulares, podemos no usar su nombre y dejarlo de manera anónima en el documento final.

Los beneficios de ser parte de este trabajo son:

1. A nivel individual: da a conocer a la sociedad su mirada sobre los temas que se estudian, permite que las demás personas e interesados en este tipo de asuntos podamos conocer su perspectiva y opinión sobre el tema.
2. A nivel colectivo: contribuye a la construcción de la perspectiva de los habitantes del páramo frente a la idea de desarrollo que se ha adoptado en leyes y documentos de política pública nacional e internacional. En ese sentido, será una oportunidad para que habitantes del páramo den a conocer su opinión frente a decisiones que se vienen tomando en el orden nacional.
3. A nivel colectivo: su conocimiento le permitirá a la academia considerar otras visiones de desarrollo, construidas desde lo regional, lo periférico y lo rural. La tesis doctoral que se realizará, que se apoyará en lo usted dirá en esta entrevista, tiene como objetivo tener en cuenta la perspectiva de los habitantes del páramo que hacen agricultura, de manera que reúna el conocimiento de terreno y los actores involucrados.

¿En qué consiste su participación en este trabajo?

Su participación requiere los siguientes aspectos, que usted podrá aceptar o rechazar:

1. Conversar con la persona que lidera este trabajo.
2. Los temas de conversación son: la delimitación del páramo de Santurbán, la prohibición de actividades agrícolas en zona delimitada de páramo, las opciones desarrollo y reconversión económica.
3. Las entrevistas serán parcialmente transcritas en el capítulo 4 de la tesis. Se reitera que si usted lo prefiere se puede no usar su nombre.
4. El lugar lo elegirán los entrevistados.

Garantías de su participación

- Participar en este trabajo no tiene ningún costo.
- Ni usted ni otra persona involucrada recibirá beneficios políticos, económicos o laborales como compensación por su participación.
- Su participación será completamente voluntaria y tendrá el derecho de retirarse en cualquier momento del estudio si usted así lo desea.

Manejo de los datos de la investigación

Sus testimonios serán utilizados en la redacción de la tesis doctoral, el documento escrito que será presentado a la Universidad del Rosario, posteriormente se espera sea un libro y un artículo.

Toda la información que se obtenga de este estudio de investigación se utilizará únicamente con el propósito que aquí se comenta. El investigador será el único que tendrá acceso a las transcripciones y grabaciones que se hagan en terreno.

La información será conservada en discos externos y un drive en Google hasta el año 2024. Ese año la Junta de Acción Comunal de la Vereda La Mata recibirá un archivo con la información, audio, para sirva como un insumo para su archivo.

Aceptación

Por favor marque con una “X” en caso que acepte o no acepte lo siguiente:

Autorizo a los investigadores del estudio “Los retos jurídicos para el desarrollo rural integral en el páramo de Santurbán bajo la perspectiva de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)” para:	Acepto	No acepto
<ul style="list-style-type: none"> • Usar su nombre propio 		
<ul style="list-style-type: none"> • Hacer grabaciones en audio 		
<ul style="list-style-type: none"> • Fotografías 		

Participante

_____, _____
Nombre Cédula Firma Día/Mes/Año

Participante (aprobación verbal)

Si lo prefiere puede expresar su consentimiento de forma verbal, luego de que yo le lea el documento; en ese caso, su consentimiento verbal quedará grabado junto con la charla.

¿INFORMACIÓN O PREGUNTAS ADICIONALES?

Si en algún momento desea obtener información adicional sobre el estudio puede contactar a:

Investigador.

Sebastián Senior Serrano

Correo: sebastian.seniors@urosario.edu.co

3176427178

ANEXO 2

Guía de preguntas para entrevistas semiestructuradas:

Sobre la delimitación

- a. ¿Conoce la delimitación del páramo?
- b. ¿Qué conoce de la delimitación?
- c. ¿Qué opina del proceso de delimitación del páramo?
- d. ¿Ha participado del proceso de delimitación del páramo? ¿Ha hecho parte de alguna reunión?
- e. ¿Ha tenido la oportunidad de hablar con alguna institución, autoridad, entidad o funcionario sobre la delimitación del páramo?
- f. ¿Considera que las instituciones, autoridades, entidades o funcionarios le han dado a conocer toda la información sobre la delimitación del páramo? ¿Siente que ha tenido acceso a la información que necesita para poder participar del proceso de delimitación del páramo?
- g. ¿Cree que ha entendido los diferentes aspectos del proceso de delimitación del páramo y lo que hoy sucede con la delimitación?
- h. ¿Considera que la delimitación del páramo ha mejorado la protección del páramo? ¿Cree que hoy el páramo está más protegido que hace 10 años?
- i. **Sobre la restricción de agricultura y la visión de desarrollo**
- j. ¿Está de acuerdo con que se debe delimitar el páramo y restringir algunas actividades económicas?
- k. ¿Considera que la agricultura afecta el páramo?
- l. ¿Cree que deben restringirse algunas actividades de agricultura en el páramo?

- m. ¿Conoce el concepto de desarrollo sostenible? En caso afirmativo, ¿cómo lo definiría?
- n. ¿Cree que se puede hacer agricultura sostenible? ¿Cómo cree que se podría hacer agricultura sostenible?
- o. ¿Qué medidas cree usted que deben tomar las instituciones, autoridades, entidades o funcionarios para garantizar condiciones de agricultura sostenible a la comunidad del páramo?
- p. ¿Qué medidas cree usted que deben tomar las instituciones, autoridades, entidades o funcionarios para garantizar condiciones de desarrollo sostenible a la comunidad del páramo?
- q. ¿Qué cree que necesita su comunidad para alcanzar condiciones para desarrollarse en su territorio?
- r. ¿Considera que las instituciones, autoridades, entidades o funcionarios han tomado buenas o malas decisiones para garantizar el desarrollo de su territorio? ¿Por qué?
- s. ¿Considera que las instituciones, autoridades, entidades o funcionarios tienen en cuenta sus ideas, posturas o recomendaciones al momento de tomar decisiones sobre el desarrollo de su territorio?

ANEXO 3

Consideraciones éticas:

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

“Los retos jurídicos para el desarrollo rural integral en el Páramo de Santurbán bajo la perspectiva de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”

Sebastián Senior Serrano

Doctorado en Derecho de la Universidad del Rosario

Consideraciones éticas

El equipo de investigación se compone por Sebastián Senior, estudiante doctoral que ha hecho previamente este ejercicio en la investigación de su maestría. En esta última también se realizaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios y propietarios campesinos del páramo.

El riesgo, al calificarlo, es de 1. Se trata de una zona elegida por sus condiciones de poca violencia y riesgos en materia de conflicto, se han entablado conversaciones con campesinos propietarios de pequeñas y medianas parcelas de tierra, que han estado activos en la discusión de la delimitación del páramo de Santurbán y que pertenecen a la Junta de Acción Comunal.

Si bien entiendo que se trata de un conflicto ambiental, o proceso ecológico, es importante resaltar varias condiciones diferenciadoras que han sido elegidas dentro de la investigación para evitar aumentar la conflictividad o suscitar riesgos en los participantes, incluido el investigador principal:

1. Se seleccionó el tema de agricultura pequeña y mediana, con la intención de evitar entrar en el asunto de minería, ganadería o grandes proyectos económicos que han suscitado y reunido la gran parte de la conflictividad en Santurbán.
2. Se seleccionó un municipio que no tiene presencia de actores armados o grupos al margen de la ley interesados en este tipo de asunto, o que hayan hecho demostraciones de violencia en los últimos años.
3. Se seleccionaron pequeños propietarios, no poseedores, para evitar cualquier tipo de retaliación. Así mismo, estos propietarios son actualmente sujetos activos de los procesos participativos que ha abierto el Ministerio de Ambiente en el marco del proceso de delimitación del páramo.

El consentimiento se anexa a la presente solicitud, será leído y podrá ser dado de manera escrita o verbal a preferencia del entrevistado. En ese se hacen precisiones sobre el uso de la información, protección de datos personales, anonimización de los nombres, de los archivos de grabación y posterior entrega de estos a la comunidad. Así mismo, se explica que no existe riesgo y los beneficios a obtener con los resultados del proyecto.

ANEXO 4

Conversaciones con miembros de la comunidad:

Nº	Acrónimo	Fecha	Lugar	Grabación
1	EDR	15-03-22	Municipio de Cécota	Sí
2	EG	26-02-23	Municipio de Pamplona	Sí
3	EBV	18-03-22	Municipio de Cécota	Sí
4	EAC	2-05-22	Municipio de Cécota	Sí
5	ELV	16-03-22	Municipio de Cécota	Sí
6	ESH	8-04-22	Municipio de Cécota	Sí
7	EAV	17-03-22	Municipio de Cécota	Sí
8	ES	7-04-22	Municipio de Cécota	Sí
9	EL	4-04-22	Municipio de Cécota	Sí
10	EJ	26-02-23	Municipio de Pamplona	Sí
11	EC	04-05-22	Municipio de Cécota	Sí
12	ECL	06-04-22	Municipio de Cécota	Sí

13	EF	07-04-22	Municipio de Cécota	Sí
14	EDB	25-02-23	Municipio de Cécota	Sí
15	EMJ	03-05-23	Municipio de Cécota	Sí

Conversaciones con funcionarios:

N°	Acrónimo	Fecha	Lugar	Grabación	Entidad
	ESN	06-05-22	Municipio de Cúcuta	Sí	Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental
	EA	28-04-22	Municipio de Cécota	Sí	Alcaldía de Cécota
	EMI	24-02-22	Municipio de Cécota	Sí	Alcaldía de Cécota
	Ministra	10-12-22	Municipio de Pamplona	Sí	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

