

**Tensiones socio-ecológicas por la  
conservación de ecosistemas de la alta  
montaña en Colombia**

**Diana Carolina Murillo Martín**

Nº 20

Enero de 2021

Edición:

Fundación Seminario de Investigación para la Paz

Paseo de la Constitución, 6

50008 Zaragoza

Tel: + 34 976 217 215

[www.seipaz.org](http://www.seipaz.org)

**ISSN 2340-7255**

**Depósito Legal: Z 1336-2013**

## RESUMEN

---

En este documento se reflexiona sobre la nueva política de conservación de ecosistemas de alta montaña andina (páramos) en Colombia, en concreto, sobre su delimitación. Analizo el vínculo de esta iniciativa con los programas de economía verde y desarrollo sostenible. Concluyo que, la conservación del ambiente se plantea como una política complementaria a la extractiva desde el desarrollo sostenible, dando continuidad a una economía y actividades que pueden resultar perjudiciales social y ambientalmente. Así mismo, estas propuestas no han reconocido la participación de las poblaciones locales desde el inicio, limitando sus posibilidades de ser políticas equitativas y socialmente inclusivas. Frente a las soluciones monetarias propuestas desde la economía verde deberían plantearse nuevas formas de relación con el ambiente desde otras maneras de socialización y organización socioeconómica.

**PALABRAS CLAVE:** páramo, conservación neoliberal, Colombia, economía verde.

## ABSTRACT

---

In this document, I reflect on the new policy for the conservation of Colombian's Andean high mountain ecosystems (páramos), specifically, on their delimitation. I analyse the link between this initiative and the green economy and sustainable development programs. I conclude that environmental conservation is proposed as a complementary policy to extractive from sustainable development, giving continuity to an economy and activities that can be socially and environmentally detrimental. Likewise, these proposals have not recognized the participation of local populations from the beginning, limiting their possibilities of being equitable and socially inclusive policies. Facing the monetary solutions proposed from the green economy, new forms of relationship with the environment should be considered from other ways of socialization and socio-economic organization.

**KEYWORDS:** páramo, neoliberal conservation, Colombia, Green economy



## ÍNDICE

---

Introducción .....	7
1. Políticas de conservación y su giro neoliberal.....	8
1.1. Políticas de conservación .....	8
1.2. El giro neoliberal.....	9
1.3. Economía verde .....	10
1.4. Desarrollo sostenible.....	12
2. El caso de la política de delimitación de páramos en Colombia.....	13
2.1. Colombia .....	13
2.2. Qué son los páramos .....	14
2.3. Minería en páramos y la necesidad de una política de protección .....	17
2.4. La política de delimitación de páramos en Colombia.....	19
3. Analizando la política de delimitación de páramos.....	22
3.1. La participación en la elaboración de la política.....	22
3.1. Los programas de transición.....	24
Conclusiones .....	27
Bibliografía.....	29



## INTRODUCCIÓN.

---

A pesar de que las advertencias sobre una posible crisis ecológica se podrían remontar a la publicación de *Los límites del crecimiento* del Club de Roma en 1972, solo ahora es una crisis ampliamente reconocida en el ámbito mundial, no sin sus contradictores. Los numerosos movimientos por el clima de nuestros días expresan la preocupación cada vez más generalizada por el ambiente. Sin embargo ¿Qué soluciones existen? ¿Cómo evitar el riesgo de caer en falsas soluciones conducidas por grandes intereses económicos? ¿Cómo construir alternativas que sean menos nocivas para el ambiente, pero también sean socialmente justas?

Tanto agencias de las Naciones Unidas como organizaciones multilaterales, tales como la OCDE, el Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo, el Parlamento Europeo, consultoras internacionales, coaliciones empresariales, entre otras, están impulsando como solución el «crecimiento verde» y la «economía verde» (Moreno, 2013). Estas iniciativas, como lo indica un informe de la OCDE (2011), plantean que el crecimiento y «lo verde» pueden ir de la mano.

Aunque no hay una definición canónica, la más usada es la del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2016): «aquella economía que resulta en un mejor bienestar humano y equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas». Según plantea este organismo, sería una herramienta para el desarrollo sostenible social, económico y ambiental PNUMA, 2016. Como explica la Agencia Europea de Medio Ambiente (European Environment Agency, 2016), esta buscaría nuevas fuentes de crecimiento económico evitando las presiones insostenibles en la calidad y cantidad de los bienes naturales. Así, sus objetivos serían procesos productivos bajos en carbón, un uso eficiente de los recursos, inversiones verdes, innovación tecnológica, reciclaje, trabajos verdes, erradicación de la pobreza e inclusión social (Brand & Lang, 2019).

No obstante, este tipo de políticas han sido cuestionadas por movimientos ecologistas a escala mundial que afirman que no son una solución real a los graves problemas ambientales que vivimos ni a la creciente desigualdad global<sup>1</sup>. Igualmente, muchas organizaciones critican que la protección del ambiente se vuelva un negocio (Rebossio, 2012), manejado por un modelo económico que precisamente ha tenido gran responsabilidad en los problemas ecológicos actuales.

En este documento me interesa reflexionar alrededor de una política de conservación de ecosistemas de alta montaña andina (páramos) en Colombia y comprender mejor su vínculo con programas de economía verde y de desarrollo sostenible. Para ello parto de un

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo NADAL, Alejandro (2014). «¿Qué es el capitalismo verde?». En *ATTAC España*. Disponible en: <https://www.attac.es/2014/05/17/que-es-el-capitalismo-verde/> ;

acercamiento a las políticas de conservación y el giro neoliberal que han dado desde finales del siglo XX. Así, en esta primera sección amplió la idea de economía verde y desarrollo sostenible. En un segundo momento, presento el caso de la política de delimitación de páramos en Colombia, contextualizando el país, estos ecosistemas y cómo ha surgido la necesidad de hacer una estrategia de conservación. De esta forma, en un tercer momento, analizo esa iniciativa colombiana en relación con las políticas de economía verde y de desarrollo sostenible. Finalizo con algunas reflexiones de este análisis.

## 1. POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN Y SU GIRO NEOLIBERAL.

---

### 1.1. Políticas de conservación.

Históricamente, algunos de los motivos para la creación de áreas protegidas han sido impedir el avance de la colonización y detener las fronteras extractivas. Estas áreas establecen unas «fronteras» para la conservación y reglas para el uso de estos espacios. Con la idea de conservación pueden venir a nosotras y nosotros imaginarios de naturaleza prístina, santuarios, casi como un cuadro de pintura que no deben ser tocados para no dañarlos. Sin embargo, en muchos casos no se tiene en cuenta que son espacios que han interactuado históricamente con comunidades humanas.

El modelo de conservación dominante fue desarrollado desde mediados del siglo XIX en Estados Unidos, basado en la idea de que las personas por definición son destructoras de la naturaleza. Así lo relata el investigador Antonio Diegues:

[...] partiendo del contexto de la rápida expansión urbano-industrial de Estados Unidos, [los preservacionistas estadounidenses] proponían islas de conservación industrial, de gran belleza escénica, donde el hombre de la ciudad pudiese apreciar y reverenciar la naturaleza salvaje. De esta manera, las áreas naturales protegidas se constituyeron en propiedad o espacios públicos (Diegues, 2000 [1996]: 11).

De este modo, estas políticas conservacionistas han sido ampliamente implementadas alrededor del mundo, generando numerosos conflictos. Esto se debe a que las áreas protegidas, por definición, crean jurisdicciones y fronteras que determinan derechos excluyentes, y usualmente son implementadas por actores sociales e institucionales poderosos, en detrimento de otros grupos a menudo no tan poderosos (Vaccaro, Beltrán, & Paquet, 2013).

Vaccaro, Beltrán y Paquet, identifican tres tipologías de políticas de conservación:

1. «conservación fuerte»<sup>2</sup>: políticas que se implementan desde finales del siglo XIX desde el modelo estadounidense y se caracterizan por un acercamiento excluyente que a menudo supone el despojo de los habitantes locales.
2. «conservación cogestionada»: se pone en funcionamiento ante los conflictos derivados de las políticas de conservación fuerte, en respuesta a las presiones

---

<sup>2</sup> Traducción propia de *fortress conservation*.

realizadas por las poblaciones locales, que pedían incidir directamente en diseño de políticas. Así mismo, la demanda de vincular el derecho al desarrollo con la conservación ambiental derivó en que políticas de «desarrollo sostenible» se introdujeran en la agenda conservacionista. De esta manera, organismos como por ejemplo el Banco Mundial trabajaron en el *greening* (enverdecimiento)<sup>3</sup> de sus políticas y buscaron un enfoque participativo en ese periodo.

3. La «conservación neoliberal» busca rentabilidad, generar ganancias de la conservación mediante la privatización o alienación ambiental. Un ejemplo de este tipo de políticas son los proyectos REDD (Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la Deforestación y Degradación de los bosques), que da incentivos por la conservación de bosques en países del sur global.

Ahora bien, no es que las políticas de conservación existentes se puedan clasificar totalmente en una u otra tipología o que se den en orden progresivo. Esta tipología más bien nos ayuda a esclarecer cómo las políticas pueden compartir elementos de estas tres tipologías. En el caso de este documento podremos ver cómo justamente se superponen varias de las características mencionadas en estas tipologías en el caso de la política de delimitación de ecosistemas de alta montaña andina (páramos) en Colombia.

## 1.2. El giro neoliberal.

En este apartado quiero mostrar cómo el giro neoliberal que se ha dado en las políticas de conservación está vinculado con discursos de economía verde y desarrollo sostenible. Igualmente, presento algunos cuestionamientos que se le han hecho a estos planteamientos.

El neoliberalismo sería un proyecto global que busca expandir las condiciones para la acumulación de capital. Estaría basado en un conjunto de ideologías, discursos y prácticas que buscan la desregulación, descentralización y privatización (Ojeda, 2012). En las políticas neoliberales, de acuerdo con Duarte-Abadía y Boelens (2016) es común ver que los actores dominantes impongan las representaciones de mercado y lenguaje monetario sin tener en cuenta sistemas de conocimiento, valores o representaciones tradicionales del contexto.

Como indican Fairhead *et al.* (2012), académicos británicos vinculados a temas de conservación, en la mayor parte del siglo XX las agendas de conservación estaban más vinculadas con la enajenación de la tierra y la regulación de su uso mediante el establecimiento de áreas protegidas. Sin embargo, afirman que éstas por lo general no estaban asociadas a intereses comerciales directamente<sup>4</sup>. Esto cambió con el giro

---

<sup>3</sup> Traducción propia de *greening*. Para ver más del concepto ver: Isla, A. (2016). «Enverdecido el capitalismo: una guerra contra la subsistencia». En *Revista de Ciencias Sociales*, (151), p. 19.

<sup>4</sup> Para Fairhead *et al.* (2012) el hecho de que no tuvieran un interés comercial tenía un efecto comercial. En el caso de las áreas protegidas por las políticas *fortress* por ejemplo, son áreas que salen del mercado y, por tanto, pueden tener efecto comercial.

neoliberal, las agendas ambientales de gobernanza empiezan a neoliberalizarse también, buscando un provecho económico de la conservación (Fairhead *et al.* 2012).

Peet, Robbins y Watts (2011) coincidirían con la idea anterior, relatan cómo los discursos sobre el cambio climático han tenido un giro desde los 80. Antes de esa década se hablaba de regulación o manejo, pero con la crisis económica, ese discurso generaba recuerdos negativos asociados al proyecto keynesiano. De esta manera, en los 90 este discurso desapareció, y según estos autores el cambio climático pasó a ser un teatro para gobernar a través de los mercados, de manera que, mientras el gobierno proporciona incentivos y subsidios, las empresas establecen sus propias normas (Peet, Robbins, y Watts, 2011, p.7). Así, bajo la excusa de estar actuando contra el cambio climático se han desarrollado estrategias neoliberales que estarían creando nuevos mercados.

Con el giro neoliberal cambia la relación entre conservación y Capital, e incluye estrategias de enverdecimiento del capitalismo y su versión de responsabilidad corporativa, bajo el supuesto de que el mercado es el mecanismo más efectivo para salvar el mundo de la destrucción ambiental (Ojeda, 2012).

Así, si durante el siglo XX eran dominantes los conceptos de conservación y sostenibilidad, actualmente es cada vez más crucial lo que Fairhead *et al.* (2012) denominan «la economía de la reparación»<sup>5</sup>. Esta sería una lógica que se ha ido introduciendo en la categoría de sostenibilidad con la idea de que un uso insostenible en un lugar puede ser reparado con prácticas sostenibles en otro lado (Fairhead *et al.* 2012: 242). Esto podría interpretarse como «contamino aquí, pero protejo allá», una idea que ha venido siendo cada vez más acogida entre empresas contaminantes que invirtieren en conservación para hacer más verde su imagen.

Siguiendo lo planteado, las iniciativas de reparación generarían interés por financiar proyectos de conservación, creando un vínculo con las políticas neoliberales que buscan la regulación a través del mercado y un lenguaje basado en lo monetario. De esta manera, se establecería un vínculo entre las políticas de conservación neoliberales y la economía de la reparación.

### **1.3. Economía verde.**

Como vimos en la introducción, la economía verde es definida como una que es baja en carbono, eficiente en recursos y socialmente inclusiva (PNUMA, 2016). Sería una herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible. Las lógicas de reparación y de enverdecimiento son parte de la economía verde (y por tanto del desarrollo sostenible). Este tipo de economía implementa mecanismos de medición de bienes antes invisibles para los mercados, como carbono, biodiversidad, agua, bienes ambientales. Todos estos mecanismos de medición se basan en la suposición de que la destrucción ambiental dejará de crecer al darle un valor económico a la naturaleza dándole un precio (Brand & Lang,

---

<sup>5</sup> Traducción propia de *the economy of repair*.

2019). Así, mediante la creación de un valor, se crea lo que se denomina «capital natural». La medición permite su valoración monetaria y su integración en el sistema financiero (Moreno, 2013). Entre otros mecanismos, crean por ejemplo los pagos por servicios ambientales, pagos por conservación o negocios verdes, alineados también con las políticas de mitigación de cambio climático.

Los pagos por servicios ambientales son instrumentos de mercado ambiental para promover la conservación como actividad económica (Duarte-Abadía y Boelens, 2016). Sin embargo, para estos autores, estos mecanismos buscan homogenizar intereses divergentes desde un lenguaje y racionamiento que pretende ser universal. De este modo, afirman, se han difundido en la última década con un fuerte respaldo económico y político por parte de las agencias de política ambiental internacional.

De igual manera, se ha advertido que los mercados globales de PSA o carbono pueden implicar potenciales inequidades ya que pueden reproducir la noción económica convencional del coste de oportunidad, con la idea de que «[...] esas contribuciones a la reparación del ambiente global deben buscarse donde sea más barato, o donde lo que se pierde cuesta menos» (Fairhead *et al.*, 2012, p. 245)<sup>6</sup>. Este fenómeno podría reforzar inequidades entre poblaciones ricas y empobrecidas, entre áreas rurales y urbanas, entre Norte y Sur Global.

Asimismo, la creación de mercados podría estar generando nuevos cercamientos de bienes que antes eran comunes. Fairhead *et al.* (2012) plantean que al crear mercados se ponen en circulación aspectos de la vida que antes estaban fuera del mismo. Según ellos, se crean nuevos mercados verdes capaces de separar diferentes dimensiones de la naturaleza y darle un valor económico como distintos servicios económicos a ser vendidos. Estos autores plantean, siguiendo a Harvey (2003) que esta podría ser una nueva manera de acumulación por despojo, es decir, los cercamientos de espacios públicos para el beneficio de intereses privados y que proliferan con el neoliberalismo (Harvey, 2003, 2005).

Con lo planteado, la economía verde no sería una solución real a la crisis ambiental:

La economía verde [...] es una falsa solución, y es claro que no se presenta contraria a la continuidad de la actual economía marrón extractiva e intensiva en energía; sus mecanismos verdes son concebidos de tal forma que la creación de valor, bajo su lógica, es complementaria y [sic.] interdependiente a la economía actual. Entonces, funciona como una forma de economía espejo: es justamente la escasez y contaminación de los recursos, generadas por la economía actual, lo que genera valor a los activos ambientales de la economía verde (Moreno, 2013: 95).

En este sentido, este nuevo modelo no nos alejaría de la lógica de la economía actual ya que lo que se busca es seguir generando crecimiento. Igualmente, podría tener mecanismos que alimenten un círculo vicioso donde la contaminación y la escasez alimenten nuevos negocios supuestamente verdes.

---

<sup>6</sup> Traducción propia del inglés al español.

Para cerrar, la economía verde no sería radicalmente opuesta a la «economía marrón», de hecho, algunos autores incluso plantean que la economía verde sería un sinónimo de «capitalismo verde» (Nadal, 2014). Otros, invitan directamente a hablar más de «capitalismo verde» que de economía verde ya que, así se señala la emergencia de una nueva formación capitalista que reemplazaría el modo de desarrollo anterior por un régimen de acumulación dominado por el sistema financiero (Brand & Lang, 2019). En este sentido, no sería posible un mundo ambientalmente sostenible sin que se rompan las relaciones de poder imperantes, la lógica de acumulación y las profundas desigualdades de nuestros días (Lander, 2013).

#### **1.4. Desarrollo sostenible.**

El desarrollo sostenible es definido por las Naciones Unidas como aquel que busca garantizar las condiciones de vida para las generaciones presentes sin comprometer las de las futuras (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987). Este modelo se basaría en tres pilares: desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Ante el amplio reconocimiento de la crisis climática del planeta, los gobiernos de los países participantes en la Cumbre de Río de Janeiro se comprometieron con el Plan 21, para alcanzar el «desarrollo sostenible». Este compromiso fue reiterado en 2012 en la Cumbre de la Tierra (Naciones Unidas, 2017).

Arturo Escobar, reconocido crítico del desarrollo, afirma que el sueño del desarrollo se ha convertido en pesadilla, «porque en vez del reino de abundancia prometido por teóricos y políticos de los años cincuenta, el discurso y la estrategia del desarrollo produjeron lo contrario: miseria y subdesarrollo masivos, explotación y opresión sin nombre» (2007: 21). Así, se plantea al desarrollo como modelo en crisis, una invención que resultó de la posguerra y que modeló una percepción de la realidad y la acción social en los países que desde ese momento se conocen como subdesarrollados (Escobar, 2007). Aunque al desarrollo se le han puesto distintos apellidos sigue teniendo el mismo objetivo, por lo que Latouche argumenta:

Cualquiera que sea el adjetivo que se le dé, el contenido implícito o explícito del desarrollo es el crecimiento económico, la acumulación de capital con todos los efectos positivos y negativos que conocemos: competencia sin piedad, crecimiento sin límites marcado por las desigualdades, pillaje sin reparar en la naturaleza (Latouche, 2007: 21).

A pesar de las críticas al concepto de desarrollo, este sigue utilizándose ampliamente y el desarrollo sostenible es muestra de ello. Es sumamente relevante el hecho de que se reconozca la crisis climática y se busque una solución mediante un cambio de políticas. Sin embargo, las políticas que siguen buscando el desarrollo y el crecimiento, pese a ser ideas cuestionadas por tener consecuencias devastadoras para el ambiente y por ser incompatibles con un modelo sustentable de vida. A pesar de las críticas a estos conceptos, se les vuelve a dar fuerza mediante variaciones en sus adjetivos, agregándoles «sostenible», en el caso del primero, «o verde» en el caso del segundo.

Actualmente, se sigue pensando en la manera de compatibilizar el crecimiento económico con el bienestar social y el mantenimiento del ambiente, creando nuevas estrategias. Sin embargo, siguiendo a O'Connor (2001), esta nueva forma de gestionar los ecosistemas se enfrentaría precisamente a la segunda contradicción del capitalismo. Con esta contradicción se refiere a que el capitalismo consume los recursos de los que dependen sus ganancias haciendo que sea la causa de su propia destrucción (Biersack, 2011). Así, el crecimiento económico y el desarrollo sería incompatible con el bienestar social y ambiental.

## **2. EL CASO DE LA POLÍTICA DE DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS EN COLOMBIA.**

---

Ahora se va a exponer cómo estas políticas a nivel mundial se materializan en una política concreta en Colombia. Para situarnos, se comenzará describiendo el país, luego se expondrá qué son los páramos y por qué son importantes, para luego abordar cómo el aumento de la presión extractiva hacia ellos desencadenó una política de conservación de estos ecosistemas.

### **2.1. Colombia.**

Colombia, ubicado en el noroccidente de América del Sur, es el segundo país más biodiverso del mundo. Desde su nacimiento como Estado independiente en 1810 ha vivido numerosas guerras civiles e inestabilidad política. Tiene uno de los conflictos armados más longevos del planeta. Desde la década de 1960 se ha mantenido una confrontación permanente entre guerrillas de izquierda, paramilitares de derecha, grupos vinculados al narcotráfico, las fuerzas armadas, el gobierno y la sociedad civil.

Ha habido numerosos intentos de negociación para dar fin al largo conflicto armado colombiano, cada uno de ellos ha tenido diferentes resultados. Los últimos de ellos han sido los diálogos de paz con las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Los diálogos con las FARC-EP iniciados en 2012 desencadenaron la firma de los Acuerdos de Paz en 2016. El proceso de negociación entre el gobierno y el ELN, en cambio, se rompió en enero de 2019.

Con el contexto de la firma de la paz se buscaba abrir un nuevo capítulo en el país. De los asuntos entre los que se planeaban mayores cambios estaba el tema ambiental ya que, se abría el acceso a muchas zonas que antes eran consideradas zonas rojas. Igualmente, en los acuerdos de paz, se ponía el acento en democratizar el acceso a la tierra y mejorar la vida en el campo, una de las causas del conflicto armado.

La construcción de una paz estable y duradera pasaría por el desarrollo de programas orientados al cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva<sup>7</sup>. Igualmente,

---

<sup>7</sup> Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, numeral 1.1.10.

el gobierno se comprometería a crear incentivos para solucionar conflictos de la tierra y su uso real. Dentro del acuerdo también se planteó desarrollar programas de reconocimiento por la prestación de servicios ambientales, incluyendo la implementación de Pago por Servicios Ambientales<sup>8</sup>.

Con el Acuerdo de Paz y un renovado interés gubernamental por los temas ambientales, durante el gobierno de Juan Manuel Santos<sup>9</sup> se dieron numerosas políticas en este aspecto. Una de ellas fue la delimitación de los páramos, que habían estado fuertemente presionados por la frontera agrícola y minera en las últimas décadas, y también habían sido escenario del conflicto armado. Esta es una política de enorme importancia, pero que ha tenido algunas deficiencias, como veremos en este documento.

## **2.2. Qué son los páramos.**

En el cinturón tropical que atraviesa Suramérica, África y Oceanía hay montañas con altitudes superiores en las que permiten la formación de bosques, en cambio, están cubiertas por ecosistemas no boscosos. En los Andes y Costa Rica estos ecosistemas han recibido el nombre de «páramos» (Hofstede, Segarra, y Mena V., 2003). Los páramos podrían ser definidos como ecosistemas tropicales de alta montaña<sup>10</sup>, localizados entre el límite superior forestal y las nieves perpetuas. (Hofstede et al. 2014). Se distribuyen a lo largo de los Andes húmedos entre Panamá, Venezuela, Colombia, Perú y Ecuador, y Colombia es el país con mayor área de páramo a nivel mundial, con cerca del 50 % (Rivera Ospina y Rodríguez, 2011; Sarmiento, Cadena, Sarmiento, Zapata, y León, 2013).

---

<sup>8</sup> Definidos como «un reconocimiento económico inmediato de carácter voluntario por las acciones que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales, realizadas en áreas y ecosistemas ambientalmente estratégicos con presencia de cultivos de uso ilícito, conflictos por usos del suelo, entre otros, constituyéndose en áreas de especial importancia para la construcción de una paz estable y duradera» Decreto 870 de 2017. Considerando 2.

<sup>9</sup> Presidente de Colombia durante dos periodos sucesivos entre el 7 de agosto de 2010 a 7 de agosto de 2018.

<sup>10</sup> La alta montaña en Colombia es definida como la que se ubica sobre los 2.700 msnm +/- 100m (Sarmiento et al., 2013).

## Ilustración 1. Ubicación del páramo y sus equivalentes en otros continentes

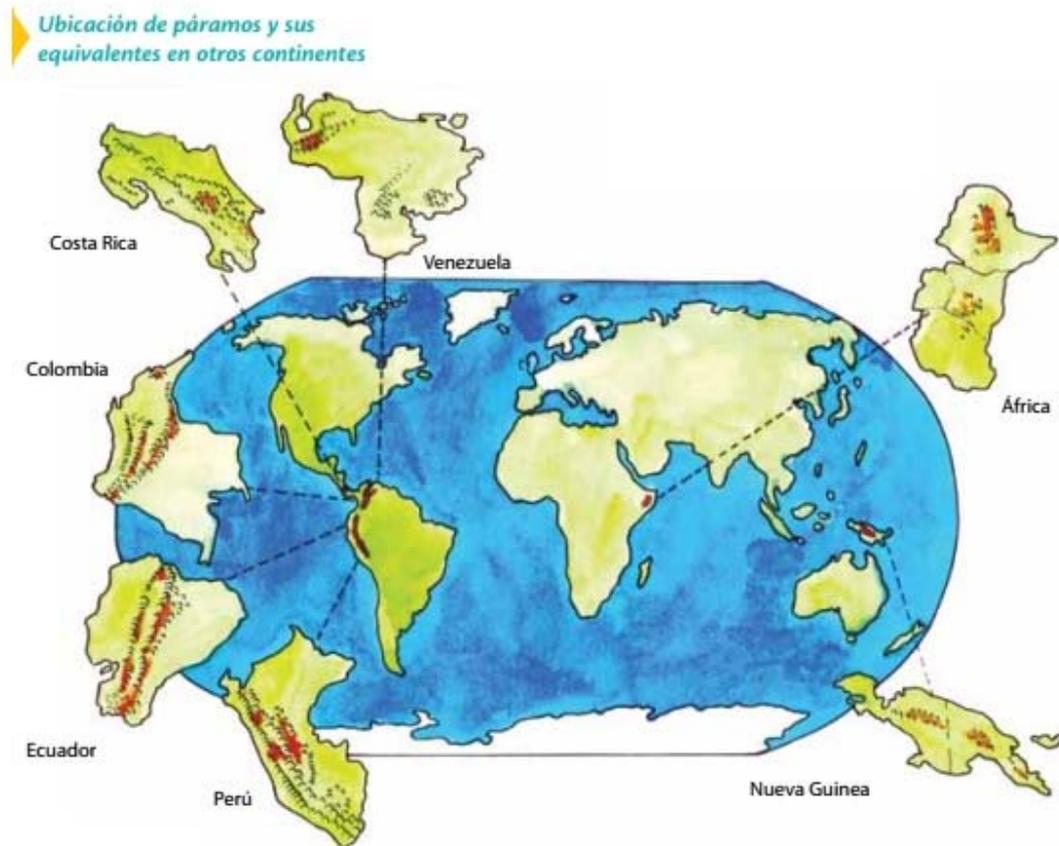


Imagen tomada de: Vásquez & Buitrago (Edits.), 2011, p.67

De ser ecosistemas que pasaban desapercibidos y no generaban gran interés, los páramos han ido ganando importancia progresivamente, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Según Crespo Coello (2012), en la primera mitad del siglo XX en la región andina, el páramo solamente se relacionaba con un paisaje bucólico donde vivían campesinos e indígenas muy pobres. Sin embargo, según este autor, desde 1950, a partir de estudios geológicos, botánicos, ecológicos, geomorfológicos y edafológicos, especialmente dirigidos desde Norteamérica y Europa, se empieza a valorar el ecosistema. Así, ya en la década de 1970 y 1980 fueron científicos locales quienes se interesaron por estudiar los páramos desde los ámbitos de la ecología y biología. De esta manera, en la década de 1990 se reconoció el páramo como un ecosistema tropical de altura generador de múltiples servicios ambientales tanto para sus habitantes como para otras poblaciones lejanas (Crespo Coello, 2012).

Actualmente hay un reconocimiento de la importancia social y ambiental de las áreas paramunas. Social en tanto que, como Hofstede *et al.* (2014) afirman, es soporte de vida para millones de personas y es un espacio de importancia cultural para poblaciones locales e indígenas. Ambiental al ser una pieza clave en el ciclo hídrico, almacenar y capturar gas

carbónico de la atmósfera, ser hábitats de especies endémicas y contribuir a la regulación del clima regional (Rivera Ospina & Rodríguez, 2011).

El reconocimiento científico de los importantes servicios ecosistémicos que brindan los páramos ha repercutido en que se consideren ecosistemas estratégicos, justificando la expedición de normas dirigidas a su protección (Sarmiento y Zapata, 2016). Igualmente, cada vez se resaltan más las funciones ecológicas del páramo vinculadas a la mitigación del calentamiento global: la de regulación del ciclo hídrico, y la de ser sumideros de carbono, almacenando y capturando carbono de la atmósfera (Sarmiento *et al.*, 2013). Así mismo, a menudo comunidades urbanas y científicas que viven fuera de estos valoran el ecosistema desde sus funciones ecológicas como la captura, almacenamiento y regulación del agua (fábricas de agua), ignorando o infravalorando su significado para la vida social, identificación histórica y cultural, y medios de vida (Duarte-Abadía y Boelens, 2016).

No debe dejarse de lado que los páramos han tenido relaciones de larga duración con poblaciones humanas. Según Llambí *et al.* (2012), en la época preincaica se cree que tenían un uso ceremonial, para cacería y ocupación temporal. Durante el periodo incaico el territorio imperial incluía páramos en el sur de lo que hoy es Colombia, y se emplearían para el cultivo de papa y la cría de camélidos. Sin embargo, la población permanente de los páramos se remontaría a épocas posteriores a la colonia, provocada por la migración de población a causa de guerras civiles, despojo de tierras a pueblos indígenas en zonas más bajas, y más recientemente, por políticas de colonización del gobierno (Duarte-Abadía y Boelens, 2016). Como señalan estos autores, en las décadas de 1960 y 1970 el gobierno fomentó la colonización y el desarrollo de las industrias paperas y ganaderas a través de distintas políticas.

Por otra parte, es necesario mencionar que la conformación geológica de los páramos está relacionada con gran concentración de carbón térmico, oro, plata, cobre y otros minerales (Molina Roa, 2011). Debido a esto, han sido sitios donde ha habido explotación minera, especialmente después de la colonia. De esta manera, debido a las políticas agropecuarias que se han implementado en los páramos y al interés minero que representan, su paisaje se ha visto transformado, haciendo que en muchos de ellos predomine el cultivo de papa, cebolla, ganadería y minería.

Hasta aquí se ha expuesto la importancia social y ambiental de los páramos, tanto para quienes los habitan como para quienes se benefician de las funciones ecológicas que brinda. Sin embargo, debe decirse que los estudios que ha habido sobre ellos han sido predominantemente de ciencias naturales, destacándose las características biofísicas sobre las socioculturales. Según Ospina y Tocancipá (2000) se ha tendido a «naturalizarlos», de manera que la sociedad se muestra como exterior a ellos, como un factor perturbador. Así, pese a estar poblados hace décadas y tener relación con los seres humanos hace siglos, la población de los páramos se ha tendido a invisibilizar. En contraste, sus bienes naturales han tendido a ser visibilizados en el ámbito de la globalización y el mercado (Ospina y Tocancipá, 2000).

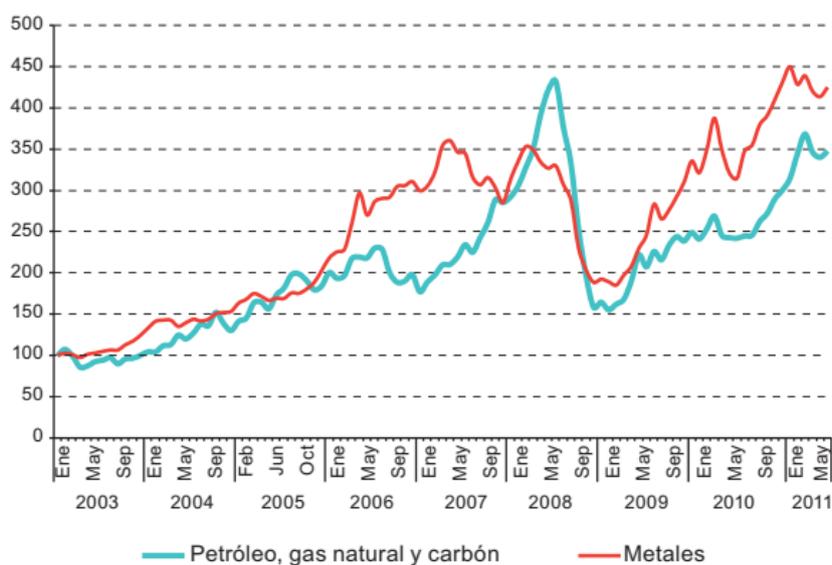
### 2.3. Minería en páramos y la necesidad de una política de protección.

Para entender por qué se dio la necesidad de una política de protección de los páramos, puede ser útil hacer una cronología de la expansión de la actividad minera en Colombia y de la amenaza que esta empezó a representar en los páramos, especialmente desde los años 2000. En este acápite busco hacer un recuento de los hechos que considero claves para que se dé la política de delimitación de páramos. Para ello, abordo desde el año 2000, ya que fue en esa década cuando se dio el mayor incremento en actividad minera en la región, repercutiendo en mayor presión extractiva en los páramos.

En los años 2000 hay un incremento mundial del precio de los metales (Gráfico 1). En este contexto, se dio un aumento de actividades mineras en América Latina, muestra de ello fue que la inversión en exploración se quintuplicó entre 2003 y 2010 (Altomonte *et al.* 2013)<sup>11</sup>.

**Gráfico 1. Precios internacionales de las materias primas**

**ÍNDICE DE PRECIOS INTERNACIONALES DE LAS MATERIAS PRIMAS,  
ENERO DE 2003 A MAYO DE 2011**  
(Índice enero de 2003=100)



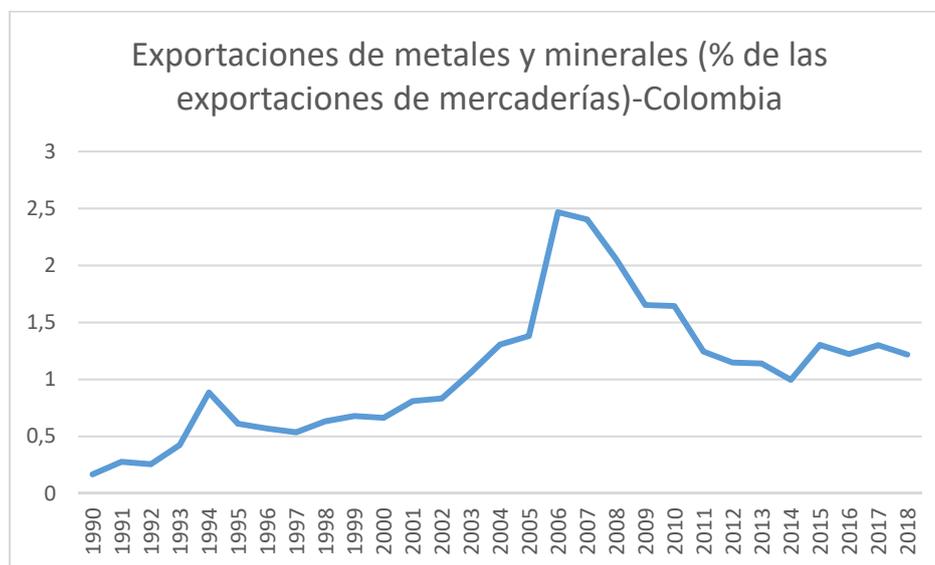
*Fuente: (Altomonte et al. 2013).*

Colombia no fue la excepción en este contexto, desde el 2000 hubo mayor interés de inversión extranjera para la exploración y explotación minera. Este interés se vio favorecido con las políticas de corte neoliberal que se fomentaron en el país especialmente durante la primera década del 2000. Así, el porcentaje de metales y minerales sobre las exportaciones totales tuvo un incremento notable desde el 2000 (ver gráfico 2), siendo 2006 el año que más se han exportado este tipo de mercancías desde 1962 (año de primeros registros del

<sup>11</sup> La exploración minera es una etapa en la que se realizan estudios (a través de perforaciones y toma de muestras) para determinar las características y concentración de un mineral, y establecer si es rentable o no explotarlo.

Banco Mundial). Por su concentración de minerales, especialmente de carbón y oro, los páramos colombianos fueron sitios de interés para la inversión extranjera en proyectos de mineros.

**Gráfico 2. Exportaciones de metales y minerales de Colombia (1990-2018)**



*Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.*

En 2010 la Defensoría del Pueblo (2010) encuentra que de 1 932 987 hectáreas de páramo identificadas en 2007<sup>12</sup>, 108 972 estaban concesionadas. Así, el organismo advirtió que, aunque había restricciones legales para hacer minería en páramos<sup>13</sup>, faltaba protección para estos ecosistemas. Para Ungar y Osejo (2016) la creciente presión extractiva hizo que se diera un giro en la política de protección de los ecosistemas. Si antes se veía como complementarias las estrategias de conservación, restauración y uso sostenible, con la reforma al Código de Minas (Ley 1382 de 2010), se excluyó totalmente la minería. A pesar de que la reforma luego se declaró inconstitucional por falta de consulta previa (Sentencia C-366 de 2012), sentó un precedente en prohibir la minería en páramos.

En 2011, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 (Ley 1450 de 2011)<sup>14</sup>, hoja de ruta del gobierno nacional en el primer periodo del expresidente Juan Manuel Santos, se insistió en la prohibición de la minería en los páramos. Sin embargo, esta normativa fue más allá y prohibió también las actividades agropecuarias, de exploración y explotación de

<sup>12</sup> El número de hectáreas de páramo han cambiado debido a las metodologías que se han usado para su identificación. Así, en 2007 el *Atlas de páramos de Colombia* del Instituto Humboldt identificaba 1 932 987 pero luego, en 2012, con otra metodología se identificaron 2 900 000 hectáreas en 36 complejos paramunos (Ungar y Osejo, 2016).

<sup>13</sup> Por ejemplo, las Sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009, la Ley 99 de 1993 y el artículo 34 del Código de Minas (Ley 685 de 2001).

<sup>14</sup> En Colombia cada nuevo Gobierno Nacional propone un articulado de su plan de gobierno, este es llamado Plan Nacional de Desarrollo.

hidrocarburos y la construcción de refinerías. Así, por primera vez se habla oficialmente de delimitar los páramos colombianos para protegerlos, tarea que el gobierno delega al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente).

En síntesis, vemos como la presión extractiva hacia distintos territorios empezó a causar preocupación y demandas de protección de diversos territorios por parte de distintos grupos sociales, como lo indica el testimonio de una activista ambiental colombiana:

[...] yo creo que se hizo como para calmar los ánimos cuando la gente empezó a pedir la moratoria minera [...] Por años y años de falta de participación y de toma de decisiones conjuntas en los procesos extractivos, cada vez más títulos, cada vez...todo. Es una realidad que aún hoy existen muchos títulos en páramos, y existen muchos títulos aún en Parques Nacionales Naturales, en Parques Regionales, y muchos de esos, activos<sup>15</sup>.

Así, podemos afirmar que la delimitación estaría relacionada con la demanda de protección de algunos territorios frente a la creciente presión de la minería en el país.

#### **2.4. La política de delimitación de páramos en Colombia.**

Como indiqué en el apartado anterior, en 2011 el gobierno encargó al MinAmbiente delimitar los complejos paramunos. Esta tarea debía cumplirse siguiendo los criterios y cartografía del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Esta institución de carácter mixto, vinculada al MinAmbiente y dedicada a la investigación en biodiversidad y servicios ecosistémicos debía enfrentar el reto de definir las reglas de delimitación, pero el Ministerio sería quien tomara la decisión última de límites y reglas de manejo.

Los PND de los dos mandatos del expresidente Santos insistieron en la prohibición de la agricultura, ganadería, minería o cualquier actividad relacionada con hidrocarburos en los páramos, generando preocupación entre las personas que viven y se sostienen de productos agropecuarios del páramo. Frente a diversas demandas a que los pobladores del páramo fueran tenidos en cuenta, una sentencia del Consejo de Estado de 2014<sup>16</sup>, definió que debía tenerles en consideración, de modo que sus actividades, actualmente prohibidas (agricultura, ganadería, minería) debían desmontarse progresivamente, mediante programas estatales de sustitución y reconversión.

Como consecuencia de la oposición a una prohibición dura de todas las actividades productivas en los páramos, la Ley de páramos (*Ley 1930 de 2018*) moduló las prohibiciones establecidas previamente y permitió actividades agrícolas de bajo impacto que busquen garantizar «un mínimo vital». Así, la minería definitivamente estaría restringida<sup>17</sup>, igual que la exploración o explotación de hidrocarburos, la expansión urbana o suburbana, la construcción de nuevas vías, el uso de maquinaria pesada para la

---

<sup>15</sup> Entrevista a integrante de ONG ambientalista colombiana. Bogotá, 15 de agosto de 2019.

<sup>16</sup> Sentencia N° 11001-03-06-000-2014-00248-00(2233) de Consejo de Estado - Sala de Consulta, de 11 de diciembre de 2014.

<sup>17</sup> La sentencia C-035 de 2016 de la Corte Constitucional sostenía esta prohibición.

agricultura, el establecimiento final, manejo y quema de residuos, la introducción de especies y organismos genéticamente modificados, las talas, la fumigación, las quemas y la degradación de la cobertura vegetal nativa.

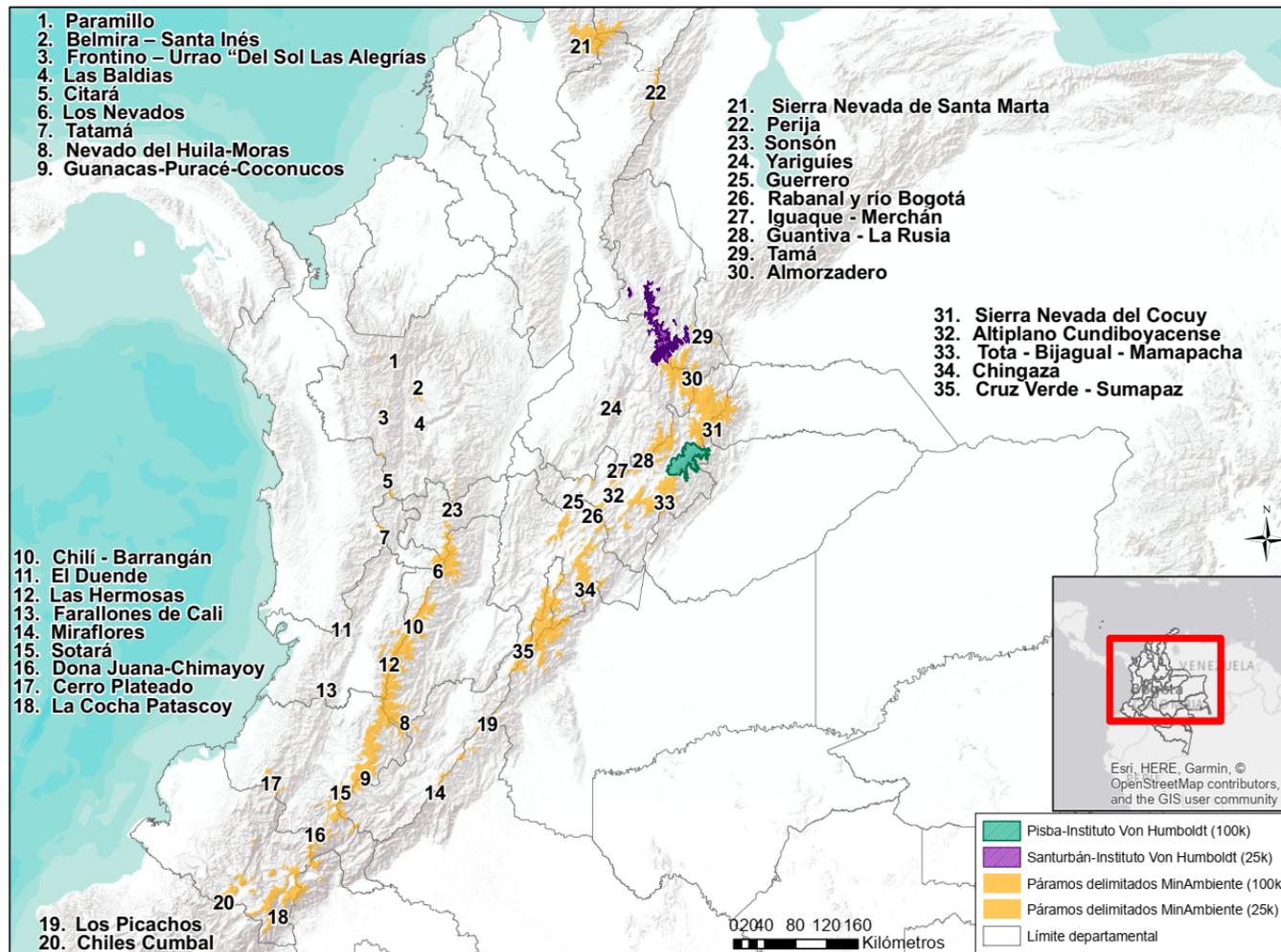
La primera resolución de delimitación emitida por MinAmbiente fue la del páramo Santurbán, ubicado en el norte del país, y donde se habían enfrentado intereses megamineros para la explotación de oro y el interés de conservación de las fuentes hídricas de los habitantes de ciudades cercanas. Así, sucesivamente, antes de terminar el mandato del expresidente Santos, se fueron delimitando 36 de los 37 páramos del país hasta agosto de 2018. Sin embargo, posteriormente, la delimitación de Santurbán fue declarada inconstitucional por falta de participación y no se logró delimitar el páramo de Pisba, donde también se exigió hacer un proceso participativo de delimitación.

Sin embargo, la Ley de páramos (*Ley 1930 de 2018*) moduló estas prohibiciones: la minería definitivamente estaría restringida<sup>18</sup>, igual que la exploración o explotación de hidrocarburos, la expansión urbana o suburbana, la construcción de nuevas vías, el uso de maquinaria pesada para la agricultura, el establecimiento final, manejo y quema de residuos, la introducción de especies y organismos genéticamente modificados, las talas, la fumigación, las quemas y la degradación de la cobertura vegetal nativa. En este sentido, se permitirían actividades agropecuarias de bajo impacto que busquen garantizar «un mínimo vital».

---

<sup>18</sup> La sentencia C-035 de 2016 de la Corte Constitucional sostenía esta prohibición.

**Ilustración 2. Localización de los páramos delimitados en Colombia**



Elaborado por: Diana Murillo Fecha: 4/marzo/2019

Fuentes: Geoportal DANE. Datos abiertos- Parques Nacionales Naturales. Sistema de Información Ambiental de Colombia - Ideam

### **3. ANALIZANDO LA POLÍTICA DE DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS.**

---

La política de delimitación de páramos ha levantado diversas controversias en el país. Desde la idea de delimitar un ecosistema y los conflictos propios que genera la constitución de un área protegida, pasando por el papel de la población en la definición de la política, y las posibilidades o limitaciones que ésta genera para los habitantes de estos territorios. En esta sección me interesa abordar estos debates y su relación con las ideas de economía verde y desarrollo sostenible.

#### **3.1. La participación en la elaboración de la política.**

Para las personas que han trabajado alrededor del asunto de páramos en la región andina, la cuestión de la delimitación del ecosistema no es nuevo. Según Crespo Coello (2012), el Proyecto Páramo Andino (PPA), que trabajó entre 2007 y 2012 investigando para la conservación de la diversidad en los páramos de los Andes del Norte y Centrales, había estado discutiendo activamente el tema. Al recoger la experiencia del PPA, indica que la pregunta de fondo en este tema era saber para qué servía una clara diferenciación de las fronteras ecológicas de los páramos. Él concluye que,

[...] a pesar de esta necesidad de “definir”, desde la perspectiva de los actores y de la gestión social, las fronteras ecosistémicas no siempre coinciden con las imágenes sociales del territorio. En realidad, es una construcción social colectiva, en donde se incorporan diversas variables naturales que, por lo general, se traslapan entre sí. La gente no opera en el territorio con mapas impresos; más bien gestiona el espacio con mapas mentales concertados desde la cotidianidad (Crespo Coello, 2012: 133).

El hecho de que las imágenes del territorio y las concepciones locales de páramo puedan discrepar de las definiciones que pueda establecer la institucionalidad es una fuente de potencial conflicto por la delimitación. Las fronteras ecológicas que puedan ser definidas por científicos, pueden no coincidir con el uso, manejo y apropiación del territorio. Esta tensión suele darse al crear cualquier área protegida ya que, por definición, estas crean jurisdicciones y fronteras que determinan derechos excluyentes, y usualmente son implementadas por actores sociales e institucionales con más poder que los grupos que son afectados por estas políticas (Vaccaro, Beltran, y Paquet, 2013). Como la creación de una nueva figura de protección puede ser una fuente potencial de tensión ambiental, podría ser útil la participación de la población en su manejo y definición. De hecho, ante los conflictos derivados las políticas de «conservación fuerte», que se basan en el modelo estadounidense donde las zonas protegidas son una isla, se han propuesto otras políticas como las de «conservación cogestionada». Según Vaccaro, Beltrán y Paquet (2013) este tipo de políticas más participativas se empezaron a implementar hacia la década de 1970 buscando vincular el derecho al desarrollo con la conservación.

La participación ambiental está consignada como derecho fundamental dentro de la constitución política colombiana. Sin embargo, en el caso de la delimitación de páramos, el proceso se inició sin consultar a los habitantes de estos territorios. En este sentido, se desconocieron las preocupaciones que estas tenían por las restricciones a sus

actividades tradicionales en el territorio. Por esto, las comunidades exigían revisar las delimitaciones, incluir la participación de los actores locales y excluir la agricultura de las actividades prohibidas en los páramos (Agrupación comunidades de páramos, 2017).

Pese a que las instituciones insisten en que no se va a desalojar a los habitantes del páramo con la delimitación, muchos campesinos mantienen el temor a ser desalojados o por ver restringidas sus actividades en los páramos. Asimismo, existen fuertes presiones de los sectores agropecuarios (especialmente grandes productores de papa) y mineros, que ven perjudicadas sus actividades en estos ecosistemas. Hay dos casos ejemplares de estas tensiones, los páramos de Pisba y Santurbán (ver en el mapa, ilustración 2). En ambos ha habido fuerte inconformidad con la delimitación que ha desencadenado procesos judiciales que se han resuelto a favor de que la participación local sea tenida en cuenta en el proceso. Así, en ninguno de los dos hay una resolución definitiva hasta el día de hoy.

En el caso de Santurbán<sup>19</sup>, cuya delimitación se reglamentó en 2014, una demanda exigió que se tuviera en cuenta la participación de la población, la Corte Constitucional emitió una sentencia en la que ordenó la re-delimitación de forma participativa. Esta misma sentencia fue usada en el caso del páramo de Pisba, uno de los complejos con mayor población campesina habitándolo. Allí fueron trabajadores mineros quienes demandaron exigiendo el derecho de participar del proceso, al trabajo y a la libertad de elegir su oficio, y un tribunal regional (Tribunal de Boyacá) respondió declarando al páramo «sujeto de derechos» y que se siguiera el proceso de participación que se estaba llevando a cabo en Santurbán.<sup>20</sup>

Tanto en Pisba como en Santurbán MinAmbiente inició un proceso de participación. Este se desarrollaría en siete fases (ilustración 3) para tener una nueva delimitación en el plazo de un año, plazo que se cumplía en agosto de 2019. Hasta el momento se han desarrollado dos de las etapas, pero no se ha cumplido el plazo y el proceso, según algunas personas entrevistadas, ha tenido problemas metodológicos, como indica un consultor que trabaja en la zona de Pisba:

Yo les preguntaba como "bueno, y ¿ustedes qué proponen?" me decían: "pero ¿proponer de qué? Si no entendemos qué estamos discutiendo"[...]Entonces "bueno, se supone que ustedes ya tuvieron una fase de información", [respondían] "vea, no, pero de información... fue una reunión súper larga que no nos pudimos quedar todo el tiempo porque pues sacar todo un día pa' eso... hablando unas vainas ahí que no teníamos ni idea, no había un mapa, no me aclararon mis dudas", yo dije: "pues es

---

<sup>19</sup> Hay varios estudios sobre este caso. Ver por ejemplo: Osejo, A., & Ungar, P. (2017). «¿Agua sí, oro no? Anclajes del extractivismo y el ambientalismo en el páramo de Santurbán». En: *Universitas Humanística*, 84, 143-166. doi:10.11144/Javeriana.uh84.ason. También Buitrago, E. (2016). «Limitaciones y delimitaciones de los páramos en una Colombia posacuerdo». En: A. Ulloa, & S. Coronado (Edits.), *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Geografía; Centro de Investigación y Educación Popular Programa por la Paz (CINEP/PPP), pp. 137-166.

<sup>20</sup> Fallo del Tribunal Administrativo de Boyacá. 9 de agosto de 2018.

que ahora les van a poner a participar, la siguiente fase es consulta... ¿de qué van a hablar?”, “no tenemos ni idea de qué vamos a hablar”...<sup>21</sup>.

Según este consultor, el proceso de participación ha tenido falencias en su diseño metodológico, no se ha dado una información clara sobre la delimitación del páramo y no se tiene una estrategia clara sobre cómo recoger las ideas de la gente.

Como se aprecia, la política de delimitación de páramos no ha incluido las ideas de las personas que habitan estos territorios. En tanto las políticas de conservación cogestionadas se han creado buscando evitar conflictos entre el «derecho al desarrollo» y la conservación, la falta de participación puede explicar el surgimiento de las tensiones con esta política. Aunque el Estado exigió que se diera un proceso participativo en algunos de los páramos, este proceso aún es limitado.

### Ilustración 3. Fases del proceso participativo



Imagen tomada de: MinAmbiente, 2018

### 3.1. Los programas de transición

Con la política de delimitación de páramos se busca hacer un cambio hacia un manejo más sostenible del páramo. Dentro de los programas de transición que se incluyen en la Ley de páramos están los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), otros incentivos por conservación y el turismo de naturaleza. Además, la política señala que las

<sup>21</sup> Entrevista a Geógrafo Consultor que trabaja en Pisba. Bogotá, 05 de agosto de 2019.

autoridades ambientales, en coordinación con entidades territoriales buscarían planes de cofinanciación para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos implementando en ellas PSA u otros incentivos.<sup>22</sup> Así, para la conservación, preservación y recuperación de los páramos se prevé la adquisición de predios y la búsqueda de ingresos económicos por la conservación.

Los PSA en Colombia fueron regulados recientemente, en el 2017, mediante un decreto expedido en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Este procedimiento fue un periodo de seis meses durante el cual el presidente de la República tuvo facultades especiales para la creación de normas que facilitarían la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Los PSA fueron definidos como:

[...] el incentivo económico en dinero o en especie que reconocen los interesados de los servicios ambientales a los propietarios, poseedores u ocupantes de buena fe exenta de culpa [...] por las acciones de preservación y restauración en áreas y ecosistemas estratégicos, mediante la celebración de acuerdos voluntarios entre los interesados y beneficiarios de los servicios ambientales<sup>23</sup>.

Además de la compra de predios para conservación, preservación y recuperación de páramos y los PSA, para hacer rentable la conservación se han propuesto «negocios verdes», definidos por el MinAmbiente como

«las actividades económicas en las que se ofertan bienes o servicios, que generan impactos ambientales positivos y además incorporan buenas prácticas ambientales, sociales y económicas con enfoque de ciclo de vida, contribuyendo a la conservación del ambiente como *capital natural* que soporta el *desarrollo del territorio*<sup>24</sup>» (MinAmbiente, 2014).

MinAmbiente (2015) divide los negocios verdes en tres categorías: 1) bienes y servicios sostenibles provenientes de Recursos Naturales, 2) ecoproductos industriales, y 3) Mercado de carbono (relacionado con cambio climático) (p. 25). Plantea que el país puede llegar a ser competitivo en la oferta de bienes y servicios ambientales verdes (p. 26).

Tanto los PSA como los «negocios verdes» se relacionan con la economía verde, y de hecho son parte del plan *Colombia hacia el crecimiento verde* (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Los dos mecanismos buscarían la creación de capital natural para el desarrollo. De esta manera, como planteaban Fairhead *et al.* (2012), con los mecanismos de financiación contemplados en la Ley de páramos se crearían mercados que separan distintas dimensiones de la naturaleza y les ponen un valor económico. Se separan funciones ecológicas y se venden como servicios ecosistémicos como si éstos fueran independientes. Por aterrizarlo, en el caso de los páramos, se aísla el mecanismo de fijación de carbono de los páramos, y se comercializa el carbono fijado en mercados internacionales.

Los negocios verdes, PSA y turismo de naturaleza parecen verse como las alternativas económicas a las actividades productivas previas dentro el páramo. Así se busca

---

<sup>22</sup> Artículo 22, Resolución 0886 de 2018.

<sup>23</sup> Artículo 4, Decreto 870 de 2017.

<sup>24</sup> Las palabras en cursiva están puestas por la autora.

financiar la conservación y garantizar el sostenimiento de la población local. Por ejemplo, la Corporación Ambiental Regional de Boyacá difunde la noticia «Colombia venderá bonos de carbono de los páramos a países industrializados» (Buitrago, 2017). En ella se afirma:

Los páramos de Colombia, inicialmente los de Boyacá, serán la fuente para generar los llamados bonos de carbono que los países industrializados deben adquirir para compensar las grandes emisiones de gases efecto invernadero causantes de calentamiento global y cambio climático (Buitrago, 2017).

Así, los páramos de Boyacá (departamento de Colombia) entrarían dentro del mercado de bonos de carbono, donde existen países o empresas interesadas en compensar sus emisiones y en muchos casos enverdecer su imagen. Este es uno de los nuevos mercados creados por el cambio climático, dentro del círculo de la economía de la reparación y de la lógica del desarrollo sostenible.

En resumen, la política de delimitación de páramos no se queda en una política de conservación que cierra un área para preservarla, busca además mecanismos para generar ingresos de esa conservación. Así lo expresan los mecanismos de transición propuestos, como los PSA y los negocios verdes. Esta política estaría vinculada con políticas que buscan crear nuevas mercancías a partir de la conservación y del creciente interés por mitigar o reparar los daños ambientales que hacen del cambio climático una problemática cada vez más reconocida. Siguiendo tipologías de políticas de conservación propuesta por Vaccaro *et al.* (2013), la búsqueda de sostenibilidad económica de este tipo de iniciativas se enmarcaría en formas de conservación neoliberal.

La búsqueda de ser competitivos en estos nuevos mercados como los negocios verdes, la oferta de bonos de carbono o servicios ambientales, nos introduce en las lógicas tradicionales de mercado. Como mencioné en el apartado de «negocios verdes», uno de los riesgos potenciales de estos mercados es que pueden implicar nuevas inequidades, reproduciendo la lógica del costo oportunidad. En esa línea se han creado plataformas como Climatescope (web), la cual busca clasificar mercados de países en desarrollo para evaluar su habilidad para atraer capital hacia iniciativas de energía bajas en carbono construyendo una economía más verde<sup>25</sup> (BloombergNEF, 2018). Esta plataforma sería un ejemplo de la competencia en la que entran los países por obtener inversiones verdes.

Por otra parte, las transacciones de mercado en muchos casos están deslocalizadas de la geografía local, se mercadea con imágenes satelitales, mapas de Sistemas de Información Geográfica (SIG), como áreas genéricas y no específicas (Fairhead *et al.*, 2012)<sup>26</sup>. Así, en muchos casos los mercados están deslocalizados o no experimentados directamente por las personas de quienes los recursos y tierras están siendo comerciados. Retomando el artículo de Corpoboyacá mencionado antes, se afirmaba:

---

<sup>25</sup> Traducción propia del inglés al español de *greener economy*.

<sup>26</sup> Una demostración de la dislocación de los conceptos de los que se parten en los mercados verdes es por ejemplo el valor de la tonelada de carbono, que tiene el mismo valor en cualquier lugar donde se produzca (Fairhead *et al.*, 2012).

«Los países más afectados por el cambio climático son los del trópico, aunque, curiosamente, son los que menos gases efecto invernadero producen. Por ello les corresponde compensar dicha situación». De este modo, las zonas de páramo se integrarían a mercados internacionales de carbono, no por ser quienes más los emiten, sino porque en ellos cae la tarea de conservarlos.

## **CONCLUSIONES.**

---

Siguiendo a Duarte-Abadía y Boelens (2016) la política de delimitación de páramos, por un lado, busca responder a reclamos por la conservación del ambiente, sin embargo, por otro lado, sigue manteniendo activa una agenda neoliberal que está en desacuerdo con la protección del ambiente y continúa amenazando los páramos. Así, estos ecosistemas son ejemplo de una contradicción: se restringen y prohíben ciertas actividades, pero se sigue incentivando la inversión extranjera para la explotación minera en áreas circundantes. De esta forma, hay un Estado verde que, en teoría, protege sus ecosistemas, pero también busca seguir creciendo económicamente a costa de la economía marrón. De este modo, en casos como los de Pisba y Santurbán entran en conflicto intereses que dificultan la misma delimitación.

La delimitación se hace pensando en definir reglas claras de dónde explotar y dónde no. Se entiende que las dos actividades pueden ser compatibles siempre y cuando se respeten las reglas establecidas: dentro de la línea del páramo no, fuera sí. Por ende, no se tiene en cuenta la conectividad de los ecosistemas, y que las afectaciones a un lado de la línea pueden repercutir al otro lado también. Esto ocurre de manera similar en la lógica del desarrollo sostenible: para seguir creciendo se considera necesario seguir haciendo actividades que pueden ser nocivas social o ambientalmente, siempre y cuando haya una reserva o actividades que compensen ese daño ambiental.

La economía verde se plantea como socialmente inclusiva y socialmente equitativa. Sin embargo, ¿puede serlo sin incluir los criterios o preocupaciones de las poblaciones locales? Como vimos en el apartado de participación, no ha habido un proceso participativo en la política de delimitación de páramos. Las delimitaciones inicialmente se hicieron sin consultar a la población, potenciando las tensiones que puede generar el establecimiento de una nueva figura de protección ambiental. Asimismo, los mecanismos de financiación no fueron concertados con los habitantes de estos territorios. De esta forma, no puede considerarse una política socialmente inclusiva, debe haber un proceso participativo para definir la política.

Las personas que habitan los complejos paramunos deben tener voz en cómo manejar sus territorios. Hay campesinos campesinas como las de los páramos Cruz Verde y Sumapaz (ceranos a la capital colombiana) que por ejemplo afirman: «los campesinos y campesinas queremos seguir siendo campesinos y campesinas, y seguir llevando a diario los alimentos que ustedes consumen en casa, no queremos hacer de la naturaleza

un negocio ni ser guías turísticos ni empresarios»<sup>27</sup>. Frente a estas posiciones, las instituciones deberían buscar llegar a consensos entre las ideas de futuro que pueden existir en los distintos páramos del país, y de esta manera se aseguraría que fuera una política más equitativa y socialmente inclusiva.

Sin embargo, podemos preguntarnos: ¿es necesario que todo esté en lenguaje monetario para generar interés? ¿Puede haber otro tipo de alternativas para que haya transiciones justas hacia una sociedad más sustentable? Más que buscar nuevos mercados y soluciones monetarias a la problemática ambiental y crisis ambiental que vivimos, debería buscarse una nueva manera de relacionarse con el ambiente. En este sentido, coincido con Yayo Herrero cuando afirma que «se trata de buscar nuevas formas de socialización, de organización social y económica que permitan librarse de un modelo de desarrollo que prioriza los beneficios monetarios sobre el mantenimiento de la vida» (Herrero, 2014: 231).

Para la construcción de una paz duradera y una sociedad sostenible deben buscarse mecanismos para que las políticas que puedan afectar los medios de vida de las poblaciones se elaboren e implementen de forma participativa. Debe haber un reconocimiento de que estas son conocedoras de su territorio y su voz es necesaria. Igualmente, evitar que las soluciones puedan agudizar más las desigualdades en la que las poblaciones del páramo se encuentran inmersas. Esto incluye generar mecanismos para que los mercados verdes no generen más problemas de los que existen y no se enmarquen en soluciones del tipo «pan para hoy, hambre para mañana».

---

<sup>27</sup> Transcripción de la lectura del comunicado de la Coordinadora Regional por la Defensa de los Derechos del Campesinado y el Territorio del Complejo de Páramos Sumapaz y Cruz Verde, leído en la Rueda de Prensa en [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=374&v=XfGB4Cs8vfs](https://www.youtube.com/watch?time_continue=374&v=XfGB4Cs8vfs). Minutos 7:15-7:30

## Entrevistas

Geógrafo Consultor que trabaja en Pisba. Bogotá, 05 de agosto de 2019.

Integrante de ONG ambientalista colombiana. Bogotá, 15 de agosto de 2019.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- AGRUPACIÓN COMUNIDADES DE PÁRAMOS. (11 de julio de 2017). Carta dirigida al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá. Recuperado el 16 de julio de 2017, de: <http://static.iris.net.co/sostenibilidad/upload/documents/nuevodocumento-2017-07-11.pdf>
- ALDOMONTE, H., ACQUATELLA, J., JOURAVLEV, A., ARROYO, A., LARDÉ, J., & SALGADO, R. (2013). *Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- BIERSACK, A. (2011). «Reimaginar la ecología política: cultura/poder/historia/naturaleza». En: MONTENEGRO MARTÍNEZ, L. (Ed.), *Cultura y Naturaleza. Aproximaciones a propósito de la independencia de Colombia*. Bogotá: Jardín Botánico de Bogotá, José Celestino Mutis pp.135-194.
- BLOOMBERGNEF. (2018). *About Climatescope*. Recuperado el 27 de septiembre de 2019, de Climatescope: <http://global-climatescope.org/about>
- BRAND, U., & LANG, M. (2019). Green Economy. En: KOTHARI, A., SALLEH, A. ESCOBAR, A., DEMARIA, F & ACOSTA, A. (Edits.), *Pluriverse. A post-development dictionary*. New Delhi: Tulika Books, pp. 56-59.
- BUITRAGO, A. (10 de febrero de 2017). Colombia venderá bonos de carbono de los páramos a países industrializados. *Las2Orillas*. Recuperado el 4 de abril de 2019, de <https://www.las2orillas.co/colombia-vendera-bonos-carbono-los-paramos-paises-industrializados/>
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. (1987). *Nuestro futuro común*.
- CRESPO COELLO, P. (2012). *Puentes entre alturas. La sistematización del Proyecto Páramo en Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú*. Quito: CONDESAN.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2010). *Minería de Hecho en Colombia*. Bogotá. Recuperado el 08 de junio de 2012
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2018). *Colombia hacia el crecimiento verde*. Bogotá. Obtenido de: [https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/Resultados/PDF\\_Colombia%20hacia%20el%20crecimiento%20verde\\_MP.pdf](https://www.dnp.gov.co/Crecimiento-Verde/Documents/Resultados/PDF_Colombia%20hacia%20el%20crecimiento%20verde_MP.pdf)
- DIEGUES, A. C. (2000 [1996]). *El Mito moderno de la naturaleza intocada*. Quito: Abya-Yala.

- DUARTE-ABADÍA, B., & BOELEN, R. (2016). «Disputes over territorial boundaries and diverging valuation languages: the Santurban hydrosocial highlands territory in Colombia». En: *Water International*, pp. 15-36. doi:10.1080/02508060.2016.1117271
- ESCOBAR, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. (03 de junio de 2016). 3. *Green economy*. Recuperado el 27 de septiembre de 2019, de European Environment Agency: <https://www.eea.europa.eu/publications/europes-environment-aoa/chapter3.xhtml>
- FAIRHEAD, J., LEACH, M., y SCOONES, I. (2012). «Green Grabbing: a new appropriation of nature?». En: *The Journal of Peasant Studies*, pp. 237-261. DOI:10.1080/03066150.2012.671770
- HARVEY, D. (2003). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- HARVEY, D. (2005). «El “nuevo” imperialismo: Acumulación por desposesión». En: *Socialist register 2004*. Obtenido de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>
- HERRERO, Y. (2014). «Economía ecológica y economía feminista: un diálogo necesario». En: CARRASCO BENGUA, C. (Ed.), *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*. Madrid: La oveja roja, pp. 219–237.
- HOFSTEDE, R., CALLES, J., LÓPEZ, V., POLANCO, R., TORRES, F., ULLOA, J. y CERRA, M. (2014). *Los Páramos Andinos. ¿Qué sabemos? Estado de conocimiento sobre el impacto del cambio climático en el ecosistema páramo*. Quito: UICN.
- HOFSTEDE, R., SEGARRA, P., & MENA V., P. (2003). «Presentación». En: HOFSTEDE, R., SEGARRA, P. & MENA V., P. (Edits.), *Los Páramos del Mundo. Proyecto Atlas Mundial de los Páramos*. Quito: Global Peatland Initiative; NC-IUCN; EcoCiencia, pp. 11-13.
- LANDER, E. (2013). «Con el tiempo contado, crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia». En: LANG, M., LÓPEZ, C. & SANTILLANA, A. (Edits.). *Alternativas al Capitalismo/Colonialismo del Siglo XXI*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg y Abya Yala, pp. 27-62.
- LATOUCHE, S. (2007). *Sobrevivir al desarrollo*. Barcelona: Icaria.
- LLAMBÍ, L. D., SOTO-W, A., CÉLLERI, R., De BIEVRE, B., OCHOA, B., & BORJA, P. (2012). *Ecología, hidrología y suelos de páramos: Proyecto Páramo Andino*. Proyecto Páramo Andino.
- MINAMBIENTE. (2015). *Los negocios verdes y sostenibles en Colombia*. Bogotá. Recuperado el 26 de septiembre de 2019, de [http://www.minambiente.gov.co/images/NegociosVerdesysostenible/imagenes/ONVS\\_2015\\_-\\_Presentaci%C3%B3n\\_Oct\\_13.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/NegociosVerdesysostenible/imagenes/ONVS_2015_-_Presentaci%C3%B3n_Oct_13.pdf)
- MINAMBIENTE. (21 de enero de 2018). *Pisba Avanza*. Recuperado el 01 de octubre de 2019, de MinAmbiente: <http://pisba.minambiente.gov.co/index.php/es/proceso-de-delimitacion/fases-de-participacion>

- MOLINA ROA, J. A. (22 de junio de 2011). *Ecología Política*. Obtenido de Minería en los paramos de Colombia y la construcción de una conciencia ecológica: <https://www.ecologiapolitica.info/?p=4256>
- MORENO, C. (2013). «Las ropas verdes del rey. La economía verde: una nueva fuente de acumulación primitiva». En: LANG, M., LÓPEZ, C. & SANTILLANA, A. (Edits.), *Alternativas al Capitalismo/Colonialismo del Siglo XXI*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg y Abya Yala, pp. 63-100.
- NACIONES UNIDAS. (2017). *Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 3 de abril de 2019, de <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
- NADAL, A. (17 de mayo de 2014). *¿Qué es el capitalismo verde?* Obtenido de ATTAC España: <https://www.attac.es/2014/05/17/que-es-el-capitalismo-verde/>
- OCDE. (2011). *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*. OCDE. Recuperado el 27 de septiembre de 2019, de <https://www.oecd.org/greengrowth/Towards%20Green%20Growth%20Brochure%20SPANISH%20WEB%20Version.pdf>
- O'CONNOR, J. (2001). «La segunda contradicción del capitalismo. Ensayos de marxismo ecológico». En: *Causas naturales*. México: Siglo XXI, pp. págs. 2-17.
- OJEDA, D. (Abril de 2012). «Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia». En: *The Journal of Peasant Studies* (2), pp. 357–375.
- OSEJO, A., & UNGAR, P. (2017). «¿Agua sí, oro no? Anclajes del extractivismo y el ambientalismo en el páramo de Santurbán». En: *Universitas Humanística*, 84, pp. 143-166. doi:10.11144/Javeriana.uh84.ason
- OSPINA, G., & TOCANCIPÁ, J. (enero-diciembre de 2000). «Los estudios sobre alta montaña ecuatorial en Colombia». En: *Revista Colombiana de Antropología*, 36, pp. 180-207.
- PEET, R., ROBBINS, P., & WATTS, M. (2011). «Global Nature». En PEET, R., ROBBINS, P. & WATTS, M. (Edits.), *Global political ecology*. London: Routledge, pp. 1-49.
- PNUMA. (2016). *Economía Verde*. Recuperado el 30 de julio de 2018, de ONU Medio Ambiente. Oficina regional del PNUMA para América Latina: <http://web.unep.org/es/rolac/econom%C3%ADa-verde>
- REBOSSIO, A. (19 de junio de 2012). Río+20 y el debate sobre el capitalismo 'verde' (parte I): los países que atraen más inversión en energía limpia. *El País*. Recuperado el 22 de septiembre de 2019, de <https://blogs.elpais.com/eco-americano/2012/06/r%C3%ADo-20-y-el-debate-sobre-el-capitalismo-verde-parte-i-los-pa%C3%ADses-que-m%C3%A1s-atraen-inversi%C3%B3n-en-energ%C3%ADa-.html>
- RIVERA OSPINA, D., & RODRÍGUEZ, C. (2011). *Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia*. Bogotá: Instituto Humboldt.

- SARMIENTO, C. E., & ZAPATA, J. (2016). «Instrumentos jurídicos para la protección de los páramos. Normativa y producción de conocimiento». En: GÓMEZ, M. F., MORENO, L. A., ANDRADE, G. I. y RUEDA, C. (Edits.), *Biodiversidad. Estado y tendencias de la biodiversidad de Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia*. Bogotá: instituto alexander von Humboldt.
- SARMIENTO, C., CADENA, C., SARMIENTO, M., ZAPATA, J. y LEÓN, O. (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*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humbolt.
- VACCARO, I., BELTRAN, O. y PAQUET, P. A. (2013). «Political ecology and conservation policies: some theoretical genealogies». En: *Journal of Political Ecology*, pp. 255-272.
- VÁSQUEZ, A., & BUITRAGO, A. C. (Edits.). (2011). *El gran libro de los páramos*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Proyecto Páramo Andino.