

Los intereses emergentes sobre la alta montaña y la vida campesina: tensiones y contradicciones de la delimitación de páramos en Colombia ¹

Olga Lucía Méndez Polo ² 

Resumen

Las políticas ambientales que se implementan en zonas habitadas por campesinos han configurado una tensión en su relación con el Estado, que en lugar de resolverse se extiende a nuevos territorios. Evidencia de ello es la delimitación de páramos, que involucra nuevas áreas como objetivos de conservación y uso sostenible de recursos naturales. La política de delimitación de páramos evidencia y estimula, a la vez, intereses sobre la alta montaña que vienen adquiriendo cierto protagonismo en la agenda del cambio climático y, por ende, resulta relevante entender los planteamientos que se identifican y que se derivan de las narrativas de esta política. Con base en la revisión de documentos que soportan la política, pronunciamientos de campesinos y en la agenda ambiental global, en medio de la cual se genera la política de páramos, el artículo identifica algunas de las prácticas y narrativas que se han adoptado y se perfilan en un ensamblaje que configura un tipo de relación inédita entre la vida campesina, la alta montaña y el Estado. Se concluye que la medida de la delimitación de los páramos emplea idénticas prácticas a las empleadas por previas políticas conservacionistas, con respecto a la población campesina, mantenerla confinada en el predio y negarla como comunidad de territorio. Estos elementos se extienden y afianzan la noción de la presencia campesina como incompatible con la conservación de ecosistemas, acarreando consecuencias a la intención de ser reconocidos como sujetos políticos.

Palabras clave: alta montaña, campesinos, Colombia, delimitación de páramos, injusticia espacial, justicia espacial, política pública.

Ideas destacadas: artículo de revisión que explora las narrativas de los documentos de la política de delimitación de páramos y de los pronunciamientos de los campesinos. La delimitación de páramos, a través de distintas intenciones como la provisión de agua a las urbes y la negociación internacional, extiende y afianza la noción de la presencia campesina como incompatible con la conservación de ecosistemas. Estos hechos evidencian tensiones y contradicciones en la política pública dirigida a los campesinos del país.



RECIBIDO: 20 DE FEBRERO DE 2018. | EVALUADO: 15 DE JULIO DE 2018. | ACEPTADO: 26 DE OCTUBRE DE 2018.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Méndez Polo, Olga Lucía. 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. doi: 10.15446/rcdg.v28n2.70549.

¹ Artículo desarrollado en el marco de la tesis doctoral, la autora ha contado con el apoyo de Colciencias en el marco de su programa Doctorados Nacionales.

² Centro de Estudios Sociales (CES) - Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá - Colombia. ✉ olmendezp@unal.edu.co - ORCID: 0000-0002-7248-3326.

✉ Correspondencia: Unidad Camilo Torres, edificio 862, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá - Colombia.

Emerging Interests in High Mountain Areas and Peasant Life: Tensions and Contradictions of the Delimitation of Paramos in Colombia

Abstract

The environmental policies implemented in zones inhabited by peasants have created tensions in their relation with the State, which far from being resolved, have extended to new territories. Evidence of this is the delimitation of paramos, which involves new areas such as conservation and sustainable use of natural resources. The policy for the delimitation of paramos evinces and, at the same time, fosters interests in high mountain areas. These interests have been acquiring importance on the climate change agenda and, therefore, it is relevant to understand the formulations identified in the narratives of this policy. On the basis of the review of documents supporting the policy and peasant declarations, as well as of the global environmental agenda that frames the policy for the delimitation of paramos, the article identifies some of the practices and narratives that have been adopted and appear as an assemblage that features an unprecedented relation among peasant life, the high mountain areas, and the State. The article concludes that the measure aimed at delimiting paramos employs the same practices used by previous conservationist policies regarding peasant populations: keeping them confined and denying their status as territorial community. These elements disseminate and strengthen the notion that the presence of peasants is incompatible with the conservation of ecosystems, with serious consequences for their being recognized as political subjects.

Keywords: high mountain, peasants, Colombia, delimitation of paramos, spatial injustice, spatial justice, public policy.

Highlights: Revision article that explores the narratives in the documents regarding the policy for the delimitation of paramos and the peasants' declarations. The delimitation of paramos, for different purposes such as providing water to cities and international negotiations, extends and strengthens the view that the presence of peasants is incompatible with the conservation of ecosystems. This evinces the tensions and contradictions in the public policy targeted at the country's peasants.

Os interesses emergentes sobre a alta montanha e a vida camponesa: tensões e contradições da delimitação de páramos na Colômbia

Resumo

As políticas ambientais que são implantadas em zonas habitadas por camponeses têm configurado uma tensão em sua relação com o Estado, que, em vez de ser resolvida, se estende a novos territórios. Evidência disso é a delimitação de páramos que envolve novas áreas como objetivos de conservação e uso sustentável de recursos naturais. A política de delimitação de páramos demonstra e estimula, por sua vez, interesses sobre a alta montanha que vêm adquirindo protagonismo na agenda da mudança climática e, em consequência, resulta relevante entender as proposições que são identificadas e derivadas das narrativas dessa política. Com base na revisão de documentos que suportam a política, em depoimentos de camponeses e na agenda ambiental global, em meio da qual se gera a política de páramos, este artigo identifica algumas das práticas e narrativas que vêm sendo adotadas e perfiladas em uma estrutura que configura um tipo de relação inédita entre a vida camponesa, a alta montanha e o Estado. Conclui-se que a medida da delimitação dos páramos utiliza idênticas práticas às empregadas por prévias políticas conservacionistas, a respeito da população camponesa, mantê-la confinada na propriedade e negá-la como comunidade de território. Esses elementos são estendidos e consolidam a noção da presença camponesa como incompatível com a conservação de ecossistemas, o que acarreta consequências à intenção de serem reconhecidos como sujeitos políticos.

Palavras-chave: alta montanha, camponeses, Colômbia, delimitação de páramos, injustiça espacial, justiça espacial, política pública.

Ideias destacadas: artigo de revisão que explora as narrativas dos documentos da política de delimitação de páramos e dos depoimentos dos camponeses. A delimitação de páramos por meio de diferentes intenções como a provisão de água às urbes e a negociação internacional, estende e consolida a noção da presença camponesa como incompatível com a conservação de ecossistemas. Esses fatos evidenciam tensões e contradições na política pública dirigida aos camponeses dentro do país.

Introducción

La más reciente política pública dirigida a la alta montaña en Colombia, la delimitación de páramos, elabora una representación del campesino que se configura en una nueva tensión en su relación con el Estado, ya que desconoce los nexos derivados de la presencia histórica de campesinos en estas zonas y su protagonismo en el moldeamiento de los paisajes de la alta montaña colombiana. Esto lo hace al disponer en los planes de desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos que “[e]n las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos” (Congreso de la República de Colombia 2011, art. 202, parágrafo 1°).

Esta política se suma a otras de índole ambiental y económico, que tienden a un arrinconamiento de la vida campesina en el país; de ahí que ocurre en un contexto de tensión, marcado por reivindicaciones campesinas, que se centran en conceptos, antes ausentes en sus discursos, como territorio, cultura e identidad. El artículo analiza cómo la generación de conocimiento sobre la alta montaña y su difusión respalda el ensamblaje gubernamental, anclado en la noción de provisión de servicios ecosistémicos y en la acepción de los campesinos como usuarios de dichos servicios. Esto se debe a que desarrollan una actividad productiva bajo distintas relaciones de producción, en el espacio delimitado del predio, en el cual se confina su agencia. De la misma manera, se identifican otros elementos que constituyen el “cómo” de la implementación de la delimitación de páramos, para analizar la práctica de la antipolítica, en la cual juegan tensiones y contradicciones, como el reconocimiento del campesino en su vínculo con la alta montaña y, al tiempo, el desconocimiento, en la complejidad de dicha relación, para efectos de un relacionamiento diferente con el Estado.

Esta reflexión resulta de una revisión exploratoria de documentos que exponen la geopolítica de la alta montaña andina, los pronunciamientos recientes de campesinos en eventos sobre la alta montaña y los documentos que soportan la política de delimitación de páramos. Este material evidencia los diversos procesos políticos, dados a varias escalas, que rodean la medida de delimitación de páramos, como negociaciones internacionales, tensiones locales en torno al desarrollo de la minería en varios páramos y las alertas provenientes del conocimiento experto. Adicionalmente, se evidencian prácticas contradictorias; algunas veces persiste el papel del campesino como prescindible, invisible e incluso incompatible con los fines

atribuidos a la alta montaña por el discurso ambiental y, otras veces, se les atribuye un papel decisivo en la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos del páramo, lo cual se analiza en esta reflexión, como práctica necesaria para mantener el ensamblaje gubernamental de la alta montaña.

El proceso de emergencia de los intereses en torno a la alta montaña

El análisis de los intereses emergentes alrededor de la alta montaña implica narrativas sobre el recurso y el territorio, las dinámicas de poder en distintas escalas y el conocimiento sobre el cual se anclan las políticas y las leyes. Para facilitar una lectura en la cual converjan estos elementos se tomarán algunos aspectos de la interpretación de James Ferguson (1990), desde la antropología para las ciencias sociales en torno al desarrollo, en la cual se conectan intereses, poder, conocimiento, prácticas y discurso, la maquinaria de la antipolítica.

Una de las nociones básicas de este concepto se cimienta en Foucault (1979, 1980b citado en Ferguson 1990) y consiste en que el discurso es una práctica y tiene efectos de maneras previstas e imprevistas en todos los actores involucrados. Esto conlleva una condición de anonimato en dichos efectos, descentrando el protagonismo, para el caso de las políticas, de quienes las formulan y ejecutan. La noción de la máquina de la antipolítica refiere a una constelación de conocimientos, intereses, poderes y prácticas, que es simultánea a las formas de ejercicio del poder por parte del Estado (Ferguson 1990). Análisis más recientes emplean el concepto de la antipolítica para comprender los ensamblajes de gobernanza de recursos forestales (Li 2007), los rumbos de la democracia y la descentralización para el caso de India (Chhotray 2011), el manejo de recursos no renovables como el carbón (Fawcett y Wood 2017), lo cual perfila un concepto que permite tomar en cuenta las diversas constelaciones, que se tejen en la implementación de determinados manejos de los territorios impulsados por el Estado.

Los intereses emergentes, alrededor de la alta montaña, están relacionados con el conocimiento producido en torno a las afectaciones ocasionadas por cuenta del cambio climático en los ecosistemas ubicados por encima de los 2.600 m.s.n.m. en los andes de Suramérica. Las comunicaciones oficiales de Colombia presentadas ante la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático —en adelante, CMNUCC— evidencian, de maneras más o menos contundentes, dichas afectaciones especialmente para los páramos (Figura 1).



Figura 1. Complejos de páramo de Colombia.
 Datos: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt 2007.

La Primera Comunicación proyectó a 2050, bajo las condiciones de un incremento en el promedio de la temperatura entre 1°C y 2°C y una variación en la precipitación de más o menos 15%, que el 56% de los páramos de Colombia desaparecerían (IDEAM, Ministerio de Medio Ambiente y PNUD 2001). Las posteriores comunicaciones, por su parte, moderaron la contundencia de las afirmaciones al respecto; así, la Tercera y más reciente Comunicación de Cambio Climático presentada por Colombia afirma que “páramos y coberturas nivales estarán sometidos a estrés térmico y la biodiversidad asociada podrá verse afectada por desplazamientos altitudinales” (IDEAM et ál. 2017).

Afirmaciones similares a esta última provienen del conocimiento científico producido por universidades e institutos de investigación, cuyos documentos evitan las afirmaciones alarmistas de la Comunicación de 2001; este tipo de fuentes prefieren hacer referencia a un movimiento de la vegetación en los ecosistemas de alta montaña, a causa del incremento de la temperatura promedio y explican la presencia de una vegetación diferente que amenazaría con la composición vegetal que hoy conocemos de los páramos andinos. Vargas y Pedraza (2004, citado en Sarmiento y Ungar 2014) explican la presencia de una zona de transición entre la vegetación andina y la vegetación paramuna y especialmente con la del subpáramo bajo, en la cual, las diferencias entre sí no son evidentes. Allí la composición vegetal es variable:

Diversos trabajos indican que dicha transición se explica ante todo por un limitante térmico para el desarrollo de bosques de porte alto, entre otros factores de orden topográfico y edafológico, dando paso a una transición de elementos arbustivos y herbáceos. (Sarmiento y Ungar 2014, 36)

Otras investigaciones, desarrolladas por científicos expertos con datos más precisos, indican que el aumento de la temperatura en 2,3°C puede provocar que los páramos asciendan hasta 450 m. arriba de su localización altitudinal actual, con una pérdida de hasta el 97% de su área (Rodríguez-Eraso, Pabón-Caicedo y Bernal-Suárez 2015).

La Primera Comunicación, en contraste con el conocimiento producido más recientemente, se inclina por afirmaciones categóricas como la siguiente:

Aun los escenarios más optimistas predicen cambios que estarían muy por encima de la capacidad que tienen las poblaciones de plantas de moverse por reemplazo generacional, paulatinamente, hacia más arriba. El futuro de los páramos y su biodiversidad, en escenarios de cambio climático presenta, entonces, muy poca incertidumbre: el cambio sería fatal. (IDEAM, Ministerio de Medio Ambiente y PNUD 2001, 226)

Bien sea con un lenguaje categórico como el de la primera comunicación, cauto como el de la tercera o preciso y colmado de datos como el de centros de investigación nacionales, las afirmaciones sobre las afectaciones de los páramos en escenarios de cambio climático generan un efecto de inquietud, especialmente por su función relacionada con la regulación hídrica, y así se presenta en la justificación de cada una de las resoluciones de delimitación de los páramos.

Las justificaciones, a través de las cuales la Corte Constitucional blinda la medida de expulsar ciertas actividades económicas de los páramos delimitados, incluyen el “déficit de protección”, la regulación del ciclo del agua y un tercer elemento, conectado con el reciente conocimiento generado sobre la exposición del ecosistema de páramo a las afectaciones externas, por cuenta de sus bajas temperaturas y poco oxígeno, que los ha desarrollado en relativo aislamiento, haciéndolos en últimas vulnerables (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2016).

La máquina de la antipolítica para el caso de la alta montaña en un escenario de cambio climático se observa de varias maneras; una de ellas consiste en que actúa como artefacto de conocimiento experto, a través de las tres comunicaciones nacionales presentadas por el país ante la CMNUCC, la primera en 2001, la segunda en 2010 y la tercera en 2017. El enfoque que plantean los territorios hidrosociales atribuye, al conocimiento y al poder, la capacidad de alinear a usuarios y medios de vida locales a jerarquías de otras escalas (Boelens et ál. 2016); así, el conocimiento consignado en las comunicaciones nacionales entra a robustecer los sistemas de naturalización de las políticas que se dirigen a la alta montaña, aunque estas ignoren las formas de vida campesina, que por décadas han habitado estos ecosistemas.

Las comunicaciones plantean alertas de distinto nivel; la primera comunicación empleó un lenguaje categórico y planteó la desaparición del ecosistema de páramo, mientras las otras refieren un cambio de la vegetación, pero no la desaparición del ecosistema de páramo particularmente. La creciente actividad asociada a los páramos, materializada en investigaciones, eventos y proyectos, pudo inspirar un giro en la segunda y tercera comunicaciones, ya que la catástrofe inevitable de la primera comunicación puede reprimir la acción, mientras, en un escenario menos catastrófico, la urgencia de la acción desde la política pública se va posicionando, es decir, se cambia el juego de acuerdo con las escalas y las expectativas que se van perfilando en un momento dado (Boelens et ál. 2016).

De esta manera, la delimitación de páramos también se muestra como una reacción oportuna del Estado, frente a la presión del movimiento ambientalista, a causa del desarrollo de la minería en varios páramos del país, como se analizará más adelante.

El conocimiento experto, que se consigna en las comunicaciones nacionales, tiene entonces varios efectos; por un lado, blinda el enfoque de las políticas, como ocurrió con el posicionamiento de una necesidad de mitigar y adaptarse. Por otro lado, las comunicaciones muestran a los páramos como ecosistemas altamente vulnerables al cambio climático, lo cual deriva en que los páramos se conviertan en prioridad para las políticas de adaptación y así se refleja en la estructura del proyecto piloto de adaptación al cambio climático (INAP), que incluye en uno de sus cuatro componentes el de la alta montaña.

Es preciso aclarar que el conocimiento experto no solo se consolida en las comunicaciones nacionales, sino en una oleada de investigaciones dedicadas al tema. A partir de la primera comunicación se incrementa la cantidad de proyectos y publicaciones dedicados a ecosistemas de alta montaña, la gran mayoría financiados con recursos de cooperación internacional (Tabla 1).

Otras prácticas que contribuyeron a posicionar la alta montaña en la agenda de la política ambiental en el país son los eventos llevados a cabo sobre páramos y alta montaña, junto con sus respectivos enfoques, que cumplen el papel de difundir el conocimiento experto. El I Congreso Mundial de Páramos se desarrolló en Paipa, Boyacá en 2002, y, en 2009, el segundo tuvo lugar en Ecuador. En 2016 y 2017 se desarrollaron dos congresos cuyos objetivos dan cuenta de un énfasis antes ausente, las alianzas estratégicas. El Congreso Internacional de Páramos y ecosistemas de alta montaña de 2017, organizado por el Ministerio de Medio Ambiente, enfatizó en que los problemas de los páramos deben abordarse “con la finalidad de construir las bases para la formalización de alianzas estratégicas, orientadas a la gestión integral de los territorios de montaña en un contexto de cambio climático” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2017). En el mismo sentido, se orientó el II Congreso Latinoamericano y III de Alta Montaña Tropical realizado en 2016 y organizado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja (UPTC) señalando su interés por “promover la definición de compromisos y estrategias conjuntas para su conservación y manejo sustentable” (UPTC 2016).

Nuevas prácticas de la máquina de la antipolítica se manifiestan a través de lo anterior; vía el discurso del cambio climático, la alta montaña se convierte en una

preocupación común entre los países que tienen estos ecosistemas, lo cual conduce a señalar la pertinencia de formalizar “alianzas estratégicas”, es decir, a la acción que antes se había planteado ahora se le asigna una forma concreta. Lo cual, entre otros, valida las investigaciones conjuntas realizadas y refrenda la importancia de darles continuidad y seguirlas difundiendo, lo que en conjunto respalda el ensamblaje gubernamental que se constituye en el propósito principal de la antipolítica (Li 2007).

La articulación propuesta se ha materializado a través de diversos proyectos financiados por la Unión Europea y con la participación directa de ONG internacionales como WWF y UICN desde 2006 involucrando a Perú, Ecuador y Colombia, región denominada como Andes del Norte. Uno de los proyectos recientes se adelanta desde 2015 y se denomina “Páramos: agua y biodiversidad en los Andes del Norte” (Tabla 1) y en parte, junto con otros proyectos recientes, busca contribuir a la implementación de la medida de delimitación de los páramos en Colombia, refrendada mediante la Ley 1753 de 2015 —segundo Plan de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos 2014-2018— (Congreso de la República de Colombia 2015).

En suma, los intereses en torno a la alta montaña, han emergido en la confluencia de una noción de la naturaleza como aquella que alberga servicios ecosistémicos, los cuales han sido redimensionados desde el conocimiento experto a partir de los riesgos que acarrear los cambios en el clima para el abastecimiento hídrico de las grandes ciudades, la gran biodiversidad que allí se alberga y su importante función como retenedores de carbono. Las diversas relaciones entre actores humanos y actantes no humanos también contribuyen a las políticas de la reconfiguración territorial, como se plantea desde los territorios hidro-sociales (Boelens et ál. 2016). El caso de la delimitación de páramos involucra distintas escalas y percepciones: el páramo desde la agenda global ambiental en su valor de control; desde las políticas nacionales en su valor de gobernabilidad en territorios antes aislados e indómitos; y, desde la población local, entre la que se cuenta la campesina, se despliega un abanico de oportunidades, desde el oportunismo ambientalista, hasta la recuperación de los significados de la alta montaña.

Bajo estos argumentos, se presenta como incuestionable la importancia de los proyectos en la alta montaña andina y su continuidad porque, en parte, contribuyen a la generación de conocimiento experto, que, adicionalmente, debe conducir a alianzas y a acciones concretas en el corto plazo que se enmarquen en los ejes definidos por la CMNUCC: mitigación y adaptación.

Tabla 1. Principales proyectos y publicaciones sobre el cambio climático en ecosistemas de alta montaña en Colombia

Proyecto / Iniciativa	Año	Financiador	Ejecutor	Publicación-Fuente
Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña colombiana	2002	Ministerio del Medio Ambiente	Ministerio del Medio Ambiente	Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña colombiana (Ministerio del Medio Ambiente 2002)
Un Paisaje Vivo: Conservación, Integración Regional y Desarrollo Local en la Cordillera Real Oriental (CRO), Colombia, Ecuador y Perú	2006-2009	Unión Europea	WWF Fundación Natura Ecuador	Cambio climático en un paisaje vivo: vulnerabilidad y adaptación en la cordillera Real Oriental de Colombia, Ecuador y Perú (Naranjo 2010)
Taller Experiencias de adaptación al cambio climático en ecosistemas de montaña (páramos y bosques de niebla) en los Andes del Norte	2010	Unión Europea Fundación MacArthur	WWF Fundación Humedales	Experiencias de adaptación al cambio climático en ecosistemas de montaña (páramos y bosques de niebla) en los Andes del Norte (Franco y Muñoz 2010)
Agenda Ambiental Andina 2006-2010	2006	Comunidad Andina de Naciones		
Relaciones entre la dinámica del uso del suelo y la climatología regional como una evidencia de cambio climático en la región de los Andes	2008	Colciencias	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y el Grupo de Investigación "Tiempo, clima y sociedad" del Departamento de Geografía, UN.	Cambio climático y su relación con el uso del suelo en los Andes colombianos (Rodríguez et ál. 2010)
Cambio climático: lo que está en juego. Primera edición	2009	Department for International Development Reino Unido	Universidad de los Andes	Cambio climático: lo que está en juego. Primera edición (Rodríguez Becerra y Mance 2009)
Cambio climático: lo que está en juego. Segunda edición	2015	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional	Universidad de los Andes FES WWF Fondo Nacional Ambiental	Cambio climático: lo que está en juego. Segunda edición (Rodríguez Becerra y Mance 2009, Rodríguez Becerra et ál. 2015)
Proyectos COL/62378 y COL/74081 del PNUD, en el marco del Plan Regional Integral de Cambio Climático Región Capital, Bogotá Cundinamarca (PRICC)	2012	PNUD	Julio Carrizosa Umaña	Análisis de las principales dinámicas regionales asociadas a la variabilidad y al cambio climático (Carrizosa Umaña 2012)
Programa "Adaptación de la agricultura y del aprovechamiento de aguas de la agricultura al cambio climático en los Andes" - Programa AACC 2010-2013. BN: 12.2005.2131.51	2013	GIZ	Rodrigo Arce Rojas GIZ	Ordenamiento Territorial y Cambio Climático: Metodología para incorporar Cambio Climático y Gestión del Riesgo de Desastres en procesos de OT (Arce 2013)
Convenio 13-014 (FA005 de 2013) Instituto de Investigaciones de recursos biológicos Alexander von Humboldt y Fondo Adaptación	2013	Fondo de Adaptación	Instituto de Investigaciones de recursos biológicos Alexander von Humboldt	Nieto, Cardona y Agudelo (2015)

Proyecto / Iniciativa	Año	Financiador	Ejecutor	Publicación-Fuente
Proyecto Regional Comunidades de los Páramos Conocido en Colombia como: Comunidades de los páramos. Fortaleciendo las capacidades y la coordinación para la adaptación a los efectos del cambio climático	2014	Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, Oficina Regional para América del Sur) a nivel regional. Tropenbos Internacional Colombia, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt, en Colombia	Los páramos andinos ¿qué sabemos? Estado de conocimiento sobre el impacto del cambio climático en el ecosistema páramo (Hofstede et ál. 2014) Insumos para el debate sobre la delimitación del complejo de páramos de Chingaza (Van der Hammen Cano y Palacio 2015) 'Los páramos y su gente: Agenda ciudadana para un territorio posible' (Riveros et ál. 2015) y 'Desafíos de la gobernanza en los páramos para la adaptación al cambio climático'(Archambault et ál. 2015)

Tensiones entre vida campesina y la alta montaña

La cuestión de la relación de la alta montaña con las comunidades campesinas ha estado presente en los distintos eventos y proyectos. Aunque no es posible señalar que haya cobrado mayor protagonismo en años recientes, se identifican algunos cambios que son expuestos a continuación. El I Congreso Mundial de Páramos de 2002 tuvo entre sus simposios el denominado “Aspectos sociales, económicos e institucionales: la gente y el páramo: uso, impacto y manejo campesino”. Nótese la alusión al manejo campesino en el primer evento dedicado a los páramos a nivel internacional y por ende el reconocimiento de la estrecha relación entre ellos.

En el marco del Congreso Nacional de Páramos de 2009 en Paipa, los representantes de comunidades indígenas y campesinas, entre otros, redactaron un documento que denominaron “Pronunciamento y Exigencia al gobierno nacional”. En este documento expresaron su inquietud en relación con la privatización del agua y reafirmaron el agua potable como derecho fundamental; esto señala la mercantilización del agua en los páramos como un elemento de tensión que aparece en este congreso de manera más contundente que en el anterior. Según el pronunciamento, dicha mercantilización se lleva a cabo vía privatización, mediante la compra de predios por parte de empresas prestadoras del servicio de agua, las medidas de conservación, el afán de estudiar detalladamente los servicios ambientales que provee el páramo y el debilitamiento de los acueductos comunitarios, entre otros. Lopez (2016, 165) en su análisis para

la ciudad de Medellín afirma que la representación del agua como bien escaso ocurre “tan pronto empieza a circular en el ámbito urbano” y, dado que los páramos en el país aportan la mayor parte de agua a la población urbana, su cuidado se convierte en una tarea inaplazable. Argumento adicional para el ensamblaje gubernamental, que se viene analizando.

Algunos meses después del Congreso Nacional en Paipa se desarrolló el II Congreso Mundial de Páramos llevado a cabo en Loja Ecuador en junio de 2009, el cual incluyó, en uno de sus cuatro simposios, el tema de los efectos del cambio climático en los páramos.³ En las agendas nacionales, así como ocurrió en el II Congreso, el cambio climático se convirtió en protagonista, mientras las agendas de las comunidades refrendaban temas que, desde el primer congreso, siete años atrás se venían reivindicando, como la propiedad de la tierra, la presencia de usos como la minería y las hidroeléctricas y la incidencia de las comunidades en la toma de decisiones en torno a estos espacios. Sus reivindicaciones señalan su escasa participación en procesos de investigación y de implementación de política, que denota un “aislamiento de las comunidades de páramo, lo que produce su invisibilización” (Maldonado y De Bievre 2011, 146).

3 Como parte de este congreso, se desarrolló el Foro comunitario, el cual agrupó sus intereses en cuatro ejes temáticos: i) Usos y manejo de páramos; ii) Actores, propiedad y conflicto; iii) Relación comunidad-páramo y iv) Incidencia de organizaciones sociales en legislación y políticas.

En el Pronunciamiento del Congreso Nacional de Páramos de 2009, se señala que “conocemos y reconocemos que para unos son ecosistemas y para otros son territorio”. Mientras la justificación de las políticas dirigidas a los páramos es la amenaza que se cierne sobre este ecosistema, que oferta servicios ecosistémicos vitales y que pueden llegar a escasear, para los habitantes del mismo, está bajo amenaza su forma de vida, su relación con el ecosistema e incluso la experiencia de vivir en las condiciones de la alta montaña, como la han conocido hasta ahora y, por tanto, las amenazas no provienen de su actividad sino de otras fuentes.

El más reciente evento, el Congreso Internacional de Páramos y Alta Montaña de julio de 2017, contó con un espacio exclusivo en el cual se reunieron cerca de doscientos representantes campesinos de distintas zonas del país. De este espacio se generó un pronunciamiento, en el cual, básicamente, exponen su inquietud sobre la delimitación de los páramos. Frente a esta medida la posición de los campesinos y campesinas se concentra en tres puntos: i) la conservación de los ecosistemas de alta montaña sin gente es inviable; ii) la atribución del papel de depredadores a los habitantes de estos ecosistemas desconoce el proceso histórico de transformación como una construcción social del territorio, y iii) la cultura abre un espacio en el debate del conocimiento que falta por generarse en torno a la alta montaña en el país.

Dicho pronunciamiento incluye un aparte denominado “Propuestas para el afianzamiento cultural de las poblaciones de montaña”. El documento reivindica “los derechos de los campesinos al uso del territorio, permanencia y ejercicio de su proyecto de vida permanente” (*Entre ojos* 2017, 3). Esto posiciona de nuevo al territorio como uno más de sus derechos. En 2009 se generó otro pronunciamiento titulado “Por la defensa y soberanía territorial y ambiental de los páramos de Colombia” (Delegados y Delegadas de los Sectores Sociales y Populares 2009), por tanto, se evidencia que, a finales de la década del 2000, las presiones sobre los páramos, provenientes especialmente de la minería y la política ambiental, impulsan a las poblaciones del páramo a buscar mecanismos para difundir su posición.

El pronunciamiento de 2017 acude a los principios constitucionales de pluriétnicidad y multiculturalidad de Colombia y anota:

La diversidad cultural de los páramos está en su gente. Es necesario comenzar a desestigmatizar la montaña; los habitantes de la alta montaña y nuestros medios de vida no podemos seguir siendo considerados como la principal

amenaza para la conservación de la biodiversidad y del agua, somos parte de ella. Nuestras culturas y medios de vida no son la amenaza, la real amenaza son los intereses multinacionales, los gobiernos corruptos, la desigualdad social y la falta de oportunidades. (*Entre ojos* 2017, 4)

Allí se señala el núcleo de la tensión: si el agua es vista por la política pública como una mercancía que puede llegar a escasear, los pobladores de las zonas de regulación del agua se constituyen en su amenaza. Por otra parte, dado que la diversidad cultural de los páramos, a diferencia de la biodiversidad, no se conoce y no es central en los proyectos allí desarrollados, no más allá de las prácticas productivas que definen la relación entre la alta montaña y la población que la habita, las propuestas de las comunidades añaden:

La conservación del páramo con su gente no solo es posible sino necesaria. Pero también es necesario que pensemos en la conservación de la gente y sus culturas. Si necesitamos definir qué es la montaña, también deberíamos comenzar a pensar para definir qué es lo campesino, la cultura, la identidad y los medios de vida. (*Entre ojos* 2017, 5)

Lo anterior, denota un cambio importante en los pronunciamientos de las comunidades en los distintos congresos dedicados a los páramos y la alta montaña, el cual consiste en la presencia de lo campesino y la cultura del páramo, como algo que ha sido sistemáticamente aislado en la política pública, y que, por tanto, ha tenido el efecto de invisibilizarlo y así limitar la necesidad de generar conocimiento en torno al tema. La propuesta comunitaria señala que para enfrentar dicho escenario es importante empezar por lo básico, es decir, conocer lo campesino y la cultura del páramo. Este discurso implica la politización de las políticas de adaptación, conservación y uso sostenible que se adelantan en la alta montaña, porque se introducen cuestionamientos de lo que se conoce, lo que se invisibiliza y de la mercantilización del agua que desconoce a las poblaciones que allí habitan. En términos del ensamblaje, se cuestiona directamente el ensamblaje gubernamental de la alta montaña en el país.

La delimitación de páramos y la agenda ambiental global

La agenda global aporta otros elementos, que, junto con los anteriores, son ensamblados para constituir un campo técnico susceptible de ser gobernado (Li 2007), es decir, aporta en la comprensión de cómo se llega a la

delimitación de páramos como la medida a implementar-se en un escenario en el cual la práctica de la antipolítica devela la acción del Estado como urgente y deseable para los involucrados. Con tal propósito, se presenta a continuación parte de la agenda global que rodeó la adopción de la medida y los discursos que emplearon los documentos soporte de la delimitación; al respecto se destaca la ausencia de la vida campesina y la preminencia para la política pública de los servicios ecosistémicos, que la alta montaña alberga y que puede dejar de prestar.

Para empezar, en el marco de la COP19 de Varsovia de 2013 se creó el mecanismo denominado “Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional” (Intended Nationally Determined Contributions —en adelante, INDC—), afinado en la COP20 en Lima. Este pretendía generar propuestas hacia la Cumbre de París, por iniciativa de los países miembro de AILAC⁴. Dentro de las diez INDC que Colombia formuló se encuentra la delimitación y protección de los 36 complejos de páramos que tiene Colombia aproximadamente, 3 millones de hectáreas y 2,5 millones de hectáreas en cobertura de nuevas áreas protegidas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) (Rodríguez Becerra et ál. 2015).⁵ Por tanto, la delimitación de los páramos, aunque en el interior del país se presentó como una medida que pretendía frenar la minería en los páramos, en el ámbito internacional, posteriormente, se presenta como una medida de adaptación que contribuye a los retos globales para frenar el calentamiento del planeta y, como se muestra más adelante, también como una evidencia del compromiso del país frente al licenciamiento ambiental.

Las INDC de Colombia se anuncian en diciembre de 2015, previo a la Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas (COP21) en París, momento en el cual Colombia había adelantado dicha tarea a través de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014). En su artículo 202, parágrafo 1° establece los usos prohibidos en los páramos una vez delimitados, así “no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos” (Congreso de la República de Colombia 2011); lo que causó una gran

resistencia en los habitantes del páramo, básicamente porque estas actividades han representado alternativas de empleo importantes para la población local. No obstante, por parte del Gobierno, el objetivo de la medida se ha presentado como parte de la solución de los graves efectos de la minería en los páramos; según datos de 2008 el 10% de los páramos estaban titulados para proyectos mineros (Molina 2011).

La segunda versión de la medida de delimitación (Ley 1753 de 2015) entra en vigencia con un páramo ya delimitado, el de Santurbán,⁶ y ante la resistencia de los productores agropecuarios ubicados en los páramos, adiciona el “desmonte gradual” de la actividad agropecuaria (Congreso de la República de Colombia 2015). Frente a esto dicta que las autoridades competentes tendrán que:

[...] diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición. (Congreso de la República de Colombia 2015, parágrafo 1°, art. 173)

Frente a esta disposición, desde distintas voces, expertas y no expertas, se expresó una gran incertidumbre en relación con los procedimientos para adelantar este “desmonte gradual”, las consecuencias sociales y económicas de la medida y la contradicción con otras medidas de adaptación que apostaron por la sostenibilidad de las actividades económicas desarrolladas por familias campesinas en los páramos, como es el caso de una zona adyacente al páramo de Chingaza, donde se implementó el INAP y el Proyecto de Conservación del Corredor de Páramos. En medio de esta tensión, se emite la Resolución 886 de 2018, la cual dicta los lineamientos de zonificación y manejo de los páramos delimitados, que se analizará más adelante. Por su parte, el Instituto Alexander von Humboldt —en adelante, Instituto Humboldt—, una de las voces expertas de los páramos, recalca que conoce de la ingenuidad de pensar que una medida de corte preservacionista pueda implementarse sin inconvenientes, de hecho, la concibe como una apuesta que debe enfrentar las tensiones de poder en todas las escalas (Ungar Ronderos 2013).

4 La Asociación Independiente de América Latina y el Caribe está conformada por ocho países y comparte posiciones en el tema de cambio climático.

5 Para más información sobre los compromisos adquiridos por Colombia al 2030 ver Rodríguez Becerra et ál. (2015, 84).

6 Mayor información sobre los antecedentes del páramo de Santurbán y la minería de oro se encuentran en Molina (2011).

La elaboración de los insumos para la delimitación de los páramos fue encargada al Instituto Humboldt, sus recursos provinieron del Fondo de Adaptación, creado en medio del discurso del “desastre natural” (Camargo 2016) del fenómeno de la Niña, entre 2010 y 2011, y su finalidad fue resolver las afectaciones más graves en términos de infraestructura. Posteriormente, en el Plan de Desarrollo 2014-2018 se asignaron al Fondo objetivos relacionados con la gestión del riesgo y la adaptación. La operativización de la delimitación, financiada por el Fondo de adaptación, junto con las INDC de 2015, se posiciona en la agenda nacional de adaptación al cambio climático.

Otro énfasis en la política ambiental del gobierno Santos consiste en el interés de demostrar eficiencia en el licenciamiento ambiental, especialmente frente a la minería, luego de las recomendaciones hechas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos —en adelante, OCDE— para que Colombia fuera aceptada por este organismo, interés que expresó este gobierno desde enero de 2011. La OCDE recomienda, en 2015, fortalecer la participación ciudadana en la concesión de licencias y sobre la minería, particularmente, advierte que “es necesario aplicar una serie de reformas para reforzar la gobernanza medioambiental, eliminar progresivamente las subvenciones que sean perjudiciales para el medio ambiente y poner límites al perjuicio que el sector de la minería está causando al medio ambiente” (OCDE 2015, 19).

En consecuencia, el caso de Santurbán se pretende resolver con la medida de la delimitación de páramos, justamente en el momento en que el gobierno Santos se ve impelido a demostrar una posición del país a favor del medio ambiente en el conflicto frente a la minería. Es importante tener en cuenta que esta medida se recibe con gran beneplácito por parte de los movimientos ambientalistas, pero con la resistencia de un sector de la población local, por tratarse de medidas que afectan su ocupación laboral.

La delimitación de páramos coincide con otra participación relevante de Colombia en el ámbito de la política ambiental global reciente: la Comisión Global en Economía y Clima. El país asumió junto con otros seis países la Comisión, estos fueron Etiopía, Indonesia, Noruega, Korea del sur, Suecia y Reino Unido, cuyo primer reporte fue publicado en 2014. La Comisión pretende dar pautas para que los países logren un crecimiento económico, al tiempo que generan acciones para enfrentar los efectos del cambio climático. Como la misma Comisión lo declara:

La Comisión [...] y su proyecto insignia La Nueva Economía Climática (The New Climate Economy), se establecieron para ayudar a los gobiernos, las empresas y la sociedad a tomar decisiones mejor fundamentadas sobre la manera en que se puede alcanzar la prosperidad económica y al mismo tiempo abordar el cambio climático. (Global Commission on the Economy and Climate 2015, 8)

Para esto incentiva inversiones en tres ámbitos: ciudades, uso de la tierra y sistemas energéticos del planeta (Global Commission on the Economy and Climate 2017). El informe de 2015 de la Comisión “muestra la manera en que estas acciones pueden ampliarse y potenciarse a través de asociaciones de cooperación con múltiples interesados, no solamente entre gobiernos, sino también entre empresas, inversionistas, estados y regiones, ciudades y comunidades” y añade: “La innovación tecnológica, las nuevas tendencias económicas y los compromisos políticos se están combinando para impulsar el cambio” (Global Commission on the Economy and Climate 2015, 2-3). Por otra parte, exhorta a los “países boscosos en desarrollo” a asociarse para potenciar los recursos internacionales para la REDD+ y les atribuye objetivos aún más precisos al respecto: “hallar mecanismos que generen reducciones verificadas de emisiones, con el objetivo de financiar la reducción de 1 Gt adicional de CO₂e por año a partir del 2020” (Global Commission on the Economy and Climate 2015, 7).

Así, la idea de actuar frente al cambio climático, que antes se señala, se complementa con los roles que la Comisión Global define para los países boscosos y lo estratégico de asociarse para potenciar las acciones de restauración ecológica y agricultura sostenible. Un andamiaje completo para, lo que denomina Bakker (2007), manejo de recursos del estilo neoliberal.

La inclusión explícita de la relación entre mercado y clima se refleja más claramente en el segundo Plan de Desarrollo de Santos (2015-2018) que en el primero. Así, la delimitación de los páramos aparece, en la primera versión (2010-2014), como parte del capítulo titulado “sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo” acorde con las prioridades de la época que responden a un escenario posfenómeno de la Niña, y en la segunda versión (2015-2018) hace parte del capítulo titulado “crecimiento verde” que converge con la idea de la Nueva Economía Climática y marca también un viraje decidido de la política de páramos hacia los mercados verdes.

En estos términos, el páramo, siendo un ecosistema clave para el suministro de agua de las urbes y, por ende,

parte del circuito del agua comercializada, es incluido en la agenda de la Nueva Economía Climática y de la adaptación como prioridad, encajando en una modalidad de la gobernanza de recursos y específicamente de mercantilización. La delimitación también implica otra tensión relacionada con los derechos de propiedad, especialmente por la alta presencia de propiedad privada en estas zonas y, por supuesto, lo relativo al esquema de regulación (Bakker 2007).

Ante la cuestión de si el país le apuesta a una adaptación con la gente, como el INAP y el Proyecto Páramos, o sin la gente⁷, como se planteó la delimitación de páramos en los planes de desarrollo de Santos, la Resolución 886 de mayo de 2018 aporta los lineamientos para la zonificación y manejo de los páramos. La Resolución plantea un proceso de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias para las actividades desarrolladas antes del 16 de junio de 2011 (fecha de expedición del primer plan de desarrollo del presidente Santos) y para las áreas en las cuales iniciaron actividades; posteriormente a dicha fecha se plantea la sustitución prioritaria y restauración, con lo cual parece que los modos en que se materializa la política buscan combinar los dos estilos de manejo arriba mencionados.

La delimitación de páramos y la ausencia campesina

Esta revisión abarca algunos de los principales documentos que soportan y pretenden operativizar la política de delimitación de páramos como es la colección denominada *Hojas de ruta*, la guía técnica para la delimitación de los páramos, asumida por el Instituto Humboldt. La revisión arroja un claro protagonismo de los sistemas productivos y la ausencia campesina. Lo primero que cabe señalar al respecto es que, en *Hojas de Ruta*, la mayor frecuencia de la palabra “campesinos” se halla en los títulos de las fotos que ilustran toda la publicación; de hecho, en la sección “redes, actores y gobernanza” no se menciona en los textos, solo en el

7 La expresión “con la gente” alude a la “Política de Participación Social para la Conservación” de 2001 subtitulada en algunos apartes como “parques con la gente”. Se tituló así porque reconocía los distintos pobladores que las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales tenían: pueblos indígenas, comunidades negras y campesinos y colonos. Con ello se sugiere la reflexión de si la delimitación de páramos está pretendiendo plantearse los mismos dilemas de la conservación.

título de las fotos. Nótese que la evidencia material de la presencia y el protagonismo de los campesinos en el páramo se manifiesta a través de las fotos; sin embargo, el “análisis integral del territorio”, que se propone la guía, omite en sus textos a los campesinos como un actor fundamental de los páramos.

Algunos autores afirman que el reconocimiento como campesino o como agricultor familiar constituye una cuestión fundamental (Hocsman 2014) y no solamente una cuestión explicada como recurso tecnocrático, para la implementación de las políticas. Así, la omisión al campesinado en *Hojas de Ruta* podría atribuirse, en el paradigma del capitalismo agrario, al afán del pensamiento neoliberal de dar una especie de “muerte ideológica al campesinado” (Mançano 2014).

Otro aspecto predominante de las *Hojas de Ruta* del Instituto Humboldt (Ungar y Osejo 2015) corresponde al enfoque de socioecosistemas, porque se considera a los páramos en permanente interacción con la sociedad. Los servicios ecosistémicos son definidos como las “contribuciones directas e indirectas de los ecosistemas al bienestar humano” (De Groot 2013 citado en Nieto, Cardona y Agudelo 2015, 13). Esto incluye los alimentos, el agua, las funciones de regulación del agua y el aire y la interacción con estos ecosistemas (Nieto, Cardona y Agudelo 2015), lo cual refuerza la idea de la naturaleza al servicio de los seres humanos que, lejos de relacionarse como parte de ella, se opta por usarla y dominarla; para el caso del agua estudiarla, conducirla, embalsarla, distribuirla, comercializarla y, también, restringirla.

Por otra parte, y para ilustrar las diversas narrativas, la caracterización de los complejos de páramos de Chingaza, elaborada por el Instituto Humboldt y la Universidad Externado de Colombia, en el marco de la política de delimitación, otorga un papel protagónico a los campesinos en relación con la gobernanza de este territorio, esto se evidencia en el siguiente aparte:

Estos procesos de combinación producción-protección campesina mediante acuerdos propios plantean la posibilidad de orientar las acciones de conservación del Complejo de Chingaza hacia la consolidación de la vida campesina de manera sostenible en el territorio en lugar de una expulsión y despojo de los pobladores de su territorio. Si bien en muchos casos, la combinación producción-protección no es lo que estos habitantes buscan, sus prácticas mismas han ayudado a la conservación de áreas protegidas. (Van der Hammen, Cano y Palacio 2015, 219)

Este informe incorpora un énfasis en el territorio y su construcción histórica, dentro de la cual ocupa un lugar protagónico el campesino. Incluso, reseña las iniciativas campesinas, en torno a alternativas, para involucrarse directamente en el ordenamiento ambiental del territorio:

A partir de este proceso de movilización social han surgido propuestas como modelos de ocupación campesina, acciones de reconversión productiva hacia la agroecología, creación y conformación de agroparques como zonas de protección y forma de turismo rural campesino, zonas de reserva campesina, zonas agroalimentarias e interculturales, y grupos productivos organizados en función de asegurar el auto sostenimiento campesino a través de la producción agrícola. (Van der Hammen, Cano y Palacio 2015, 262)

Aquí se evidencia un reconocimiento de que el papel de los campesinos no se reduce, ni se ha reducido, a seguir a otros actores o incorporar en silencio los cambios introducidos por políticas ambientales, actividades económicas y gobiernos locales, o como reproductores de prácticas en el uso de los recursos, sino que ha producido sus propias propuestas, algunas comunidades con más claridad que otras y con sus propias constelaciones de poder y conocimiento más o menos complejas.

Sin embargo, el informe de la Universidad Externado sistematiza la pregunta realizada a la población local del páramo de Chingaza, “defina su relación con el páramo en tres palabras”, relacionando la respuesta “campesino” con un uso económico; mientras que relaciona con la categoría “construcción de identidad” expresiones como “hijo del páramo, soy páramo y nosotros” (Van der Hammen, Cano y Palacio 2015). Por tanto, aunque se menciona al campesino y se atribuyen roles más activos que en las guías en cuanto a la planeación del territorio, no supera el rol del campesino como productor agropecuario, cuyo espacio de acción se limita al predio y no al páramo como territorio, ámbito de la construcción de identidad del campesino. La tensión enmarcada en un reconocimiento del protagonismo de los campesinos en los páramos, frente a un señalamiento de su actividad en el páramo como “no compatible” o que representa un “conflicto de uso”, se extiende a los lineamientos de manejo y zonificación de los páramos delimitados (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2018).

Esto reproduce el tipo de relación que el campesino ha mantenido con el Estado colombiano, definida como una relación de tensión que gira en torno a factores de producción como tierra y capital. El Estado parece resistirse a incorporar los temas de territorio, cultura e identidad

campesina, en la política pública, lo cual rodea de una permanente tensión la medida de la delimitación de páramos.⁸ Los lineamientos para el manejo de los páramos delimitados ponen al descubierto, de cierta manera, la heterogeneidad de narrativas dentro de los tomadores de decisiones y las tensiones y contradicciones son evidentes en la Resolución. Como ilustración, a lo largo de los citados lineamientos se hace referencia a la importancia de diferenciar las tipologías de economía campesina, su vulnerabilidad variable sujeta a la dependencia y arraigo de la población en cada páramo, además, de la insistencia en conciliar visiones con las comunidades, en tenerlos en cuenta en la gestión integral de estos ecosistemas y de fortalecer sus capacidades para tal fin (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2018). No obstante lo anterior, se habla también de un reemplazo gradual de las actividades de producción agropecuaria. Esto evidencia que, a pesar de numerosos elementos que buscan ciertas garantías para los más vulnerables y su activa participación en el proceso de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias, se mantienen las narrativas que los conciben como incapaces y prescindibles, piezas claves para la práctica de la antipolítica.

Mientras los pueblos indígenas en Colombia negocian el manejo, con el Sistema de Parques Nacionales Naturales —en adelante, SPNN—, en áreas superpuestas con resguardos indígenas, a través de mecanismos de coordinación intercultural, al igual que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Ungar Ronderos 2013), la situación de los campesinos que viven dentro de las áreas del SPNN ha sido de completa invisibilidad y, por tanto, de incertidumbre, ya que no se les considera compatibles con la conservación⁹.

8 Esta situación se manifiesta de una manera especialmente crítica en este momento histórico, teniendo en cuenta los avances en temas de autonomía territorial por parte del campesinado, evidenciados en las zonas de reserva campesina y los territorios campesinos agroalimentarios. La tensión que representa para el Estado no se evidencia en la extensión de sus áreas, sino en el significado político que estas iniciativas encarnan. El desarrollo de esta cuestión no hace parte del objetivo de este artículo.

9 Actualmente en Colombia, a raíz de la Reforma Rural Integral que hace parte del acuerdo de paz del Gobierno nacional con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el tema de los campesinos que viven dentro de las áreas del SPNN se abrió un espacio en la agenda política nacional. Como parte

Para terminar, la resolución que delimita el páramo de Chingaza¹⁰ no menciona a los campesinos, lo cual, es consecuencia lógica de su ausencia en los lineamientos técnicos del Instituto Humboldt; sin embargo, reconoce que para el manejo del páramo es preciso tener en cuenta las particularidades de “las actividades agropecuarias de subsistencia”:

Deberá prestarse especial atención a aquellas **actividades agropecuarias de subsistencia** o que están llamadas a garantizar el mínimo vital de las comunidades ubicadas al interior del páramo, en la gradualidad de la reconversión evitando en todo caso una **ruptura abrupta** de las comunidades con su entorno y contribuyendo al mejoramiento de sus condiciones de vida. (Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible 2016, art. 4, literal f)

De nuevo, el ámbito del campesino se reduce al tipo de actividad que desarrolla en su predio, lo cual se ha marcado como persistente en el discurso de la política de delimitación de páramos y, por ende, se le atribuye un papel de usuario de los servicios que alberga la alta montaña, debido al uso que hace de la tierra, usuario equiparable al usuario del acueducto que es surtido por los páramos. El segundo elemento significativo, en el que se detecta una contradicción, incluido además en los lineamientos de zonificación y manejo (Resolución 886 de 2018), refiere a que se debe evitar una “ruptura” de las comunidades con su entorno, así se reconoce que existe un vínculo más allá del productivo.

Se ha ilustrado, entonces, un elemento persistente de la máquina de la antipolítica de la delimitación de páramos, en el cual no se desconoce al campesino en su vínculo con la alta montaña, pero no se le reconoce en su complejidad para efectos de un relacionamiento diferente con el Estado, es decir, se busca desde los implementadores de la política, con o sin intención, con o sin consenso, la alineación, en términos de Boelens et al. (2016), de los campesinos, no solamente para el manejo de los páramos, sino para el control y manejo de los territorios de la alta montaña.

de esta negociación los campesinos cuentan con una mesa permanente que los representa en esta negociación, hecho inédito en la historia del relacionamiento entre comunidades campesinas y Parques Nacionales Naturales (PNN).

10 El páramo de Chingaza es el principal proveedor de agua para los habitantes de la ciudad de Bogotá.

Conclusiones

A lo largo del artículo se han mostrado algunas de las tensiones y contradicciones subyacentes a la delimitación de páramos, con o sin intención, por parte de sus promotores y en directa relación con medidas, aparentemente inconexas, como la nueva economía del cambio climático y otros compromisos internacionales adquiridos por el país, así, la antipolítica como práctica se ha configurado con mayor claridad. Los roles y responsabilidades asignadas a los campesinos y campesinas han sido una de las fuentes de contradicciones y tensiones más evidentes en la delimitación de páramos, dado que se les considera responsables del deterioro de los páramos y, al tiempo, aliados, en la medida en que se les reconoce su vínculo con la alta montaña.

Así, para el caso del INAP (proyecto piloto de adaptación al cambio climático) y el Proyecto del Corredor de Conservación de Páramos, que fue impulsado por la administración de su momento, como una medida de adaptación¹¹ (Administración Distrital 2012), involucraron directamente a los campesinos y las campesinas, reconociendo su capacidad de acción y su papel decisivo en el manejo de los ecosistemas de alta montaña. En este caso, la población campesina asumió un papel de aliada de los páramos, mientras las políticas de conservación históricamente la han asumido como depredadora y, por ende, llamada a ser expulsada (Ponce de León 2005) y, como se ha observado en este análisis, un papel similar le ha endosado la política de delimitación de páramos, dado que, con expulsión o con cambio de prácticas productivas, los campesinos deben hacer un cambio que no han podido asumir por su cuenta.

La delimitación de páramos, entendida como una política que responde a la presión de actores regionales para la expulsión de la actividad minera de un páramo, que cumple como abastecedor hídrico o entendida como una política que responde a la presión de actores internacionales, los cuales resultan estratégicos para el objetivo de posicionarse como una economía competitiva a escala mundial, se muestra como acción imprescindible,

11 Dentro del Plan de Desarrollo de Gustavo Petro, el Proyecto del Corredor de Conservación de Páramos se enmarcó en su programa de adaptación al cambio climático; sin embargo, la concepción del proyecto y la implementación del mismo no contemplaron esa intención. El proyecto se implementó en varios páramos circundantes a Bogotá.

en la que gana el país y así se activa de nuevo la práctica de la antipolítica.

Con la delimitación de páramos se está incorporando sistemáticamente a la alta montaña en la idea del campesino como incompatible con objetivos de conservación y uso sostenible. Uno de los elementos explicativos puede responder al afán de debilitar a los campesinos y campesinas en su agencia, y de ahí la insistencia en los documentos de política en confinarlo al predio, negarle la noción de territorio e, incluso, no denominarlos campesinos. Sin embargo, es preciso tener en cuenta otros factores, la alta montaña en Colombia por sus características biofísicas no ha sido densamente poblada; tampoco es un área continua sino dispersa en el territorio nacional, por tanto, no se configura en una región. Estas características hacen de la alta montaña una zona aislada históricamente de procesos económicos y sociales y con una representación política campesina más escasa que en otras zonas del país. En conjunto, estos elementos contribuyen a la idea de un campesino de la alta montaña especialmente invisibilizado (Montenegro Lancheros 2016)¹².

Teniendo en cuenta lo consignado en la resolución de delimitación de los páramos y en la Resolución 886 de 2018, en la operativización de la norma, se busca conciliar los roles opuestos de depredador y aliado que se le ha venido dando al campesino de la alta montaña; sin embargo, y en medio de los debates en torno al reconocimiento de los campesinos como sujetos políticos, la política pública no les considera compatibles con los objetivos de conservación, y les asigna diversos roles, algunas veces aliados contingentes, otras como fundamento para el cambio deseado, pero siempre, en el fondo, incompatibles.

La representación del sujeto indeseable o incompatible en este caso con el bienestar común, salvaguardado por la política pública por tratarse de áreas proveedoras de agua urbana, causa el efecto de mantenerles confinados en el predio, negarlos como comunidades de territorio, porque la función asignada a esos espacios es de proveedores de servicios ecosistémicos estratégicos para las urbes y para las negociaciones internacionales. De esta manera, uno

de los actores claves en estas políticas, los campesinos y campesinas, se juega no solo intereses privados, sino su posibilidad de reconocerse como un grupo cultural, cuyo territorio es fundamental para su permanencia, para lo cual se espera que juegue a varias escalas y con prácticas diversas en los distintos complejos de páramos.

Referencias

- Administración Distrital. 2012. "Parte I Capítulo 3 Eje Dos / Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua." En *Plan de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana*, 181-210. Bogotá: Administración Distrital.
- Arce, Rodrigo. 2013. *Ordenamiento territorial y cambio climático: metodología para incorporar cambio climático y gestión del riesgo de desastres en procesos de OT. Serie Manuales / Manual n.º 8*. Lima: GIZ Programas Regionales de Desarrollo de Capacidades Humanas.
- Archambault, Nicolás, Diana Morales, María Clara van der Hammen, y Dolly Cristina Palacio. 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 y UICN Sur.
- Bakker, Karen. 2007. "The 'Commons' versus the 'Commodity': Alter-Globalization, Anti-Privatization and the Human Right to Water in the Global South." *Antipode* 39 (3): 430-455. doi: 10.1111/j.1467-8330.2007.00534.x.
- Boelens, Rutgerd, Jaime Hoogesteger, Erik Swyngedouw, Jeroen Vos, y Philippus Wester. 2016. "Hydrosocial Territories: A Political Ecology Perspective." *Water International* 41 (1): 1-14. doi: 10.1080/02508060.2016.1134898.
- Camargo, Alejandro. 2016. "Disastrous Waters, Renascent Lands: Politics and Agrarian Transformations in Post-disaster Colombia." Tesis de Doctorado, Syracuse University.
- Carrizosa Umaña, Julio. 2012. *Análisis de las principales dinámicas regionales asociadas a la variabilidad y al cambio climático*. Bogotá: Plan Regional Integral de Cambio Climático Región Capital, Bogotá - Cundinamarca (PRICC).
- Chhotray, Vasudha. 2011. *The Anti-Politics Machine in India: State, Decentralization and Participatory Watershed Development*. Londres - New York - Delhi: Anthem Press.
- Congreso de la República de Colombia. 2011. "Ley 1450 de 2011: por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014." *Diario Oficial*, no. 48.102. Consultado el 1 de junio de 2017. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/docs/ddr/CompiladoNormativo_Parte3.pdf

12 Los análisis de Montenegro Lancheros (2016) y Hoffman (2016) muestran cómo se han venido dando los procesos de redistribución y reconocimiento de los campesinos y campesinas en el camino del reconocimiento como sujetos políticos en Colombia y los logros conseguidos con la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, creada a partir del Paro Nacional Agrario de 2013.

- Congreso de la República de Colombia. 2015. "Ley 1753 de 2015: por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país.'" *Diario Oficial*, no. 49538. Consultado el 1 de junio de 2017. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Ley%201753%20de%202015.pdf>
- Delegados y Delegadas de los Sectores Sociales y Populares. 2009. "Por la defensa y soberanía territorial y ambiental de los páramos de Colombia." *BioDiversidad La*, 19 de junio, 2009. Consultado en 30 de septiembre de 2016 http://www.biodiversidadla.org/Documentos/Por_la_defensa_y_soberania_territorial_y_ambiental_de_los_Paramos_de_Colombia
- Entre ojos*. 2017. "Comunidades pidieron al Gobierno reformar las normas que prohíben actividades agropecuarias en los páramos." 17 de julio, 2017. <http://entreojos.co/ambiente/conflictos/comunidades-pidieron-al-gobierno-reformar-las-normas-que-prohíben-actividades-agropecuarias-en-los-paramos>
- Fawcett, Paul, y Matthew Wood. 2017. "Depoliticization, Meta-Governance, and Coal Seam Gas Regulation in New South Wales." En *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*, editado por Paul Fawcett, Matthew V Flinders, Colin Hay y Matthew Wood. Oxford Scholarship Online. doi: 10.1093/oso/9780198748977.003.0010.
- Ferguson, James. 1990. *The Anti-Politics Machine*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franco, Claudia Lorena, y Ana Milena Muñoz. 2010. *Experiencias de adaptación al cambio climático en ecosistemas de montaña en Los Andes del Norte*. Memoria del taller, febrero de 2009. Bogotá: WWF, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), IDEAM y Fundación Humedales.
- Global Commission on the Economy and Climate. 2015. *Aprovechando la oportunidad global, asociaciones para mejor crecimiento y un mejor clima*. Consultado el 20 de mayo de 2017. http://newclimateeconomy.report/2015/wp-content/uploads/sites/3/2014/08/NCE-2015_Resumen-Ejecutivo.pdf
- Global Commission on the Economy and Climate. 2017. "The New Climate Economy." Consultado el 2 de junio de 2017. <http://newclimateeconomy.net/content/about>
- Hocsman, Luis Daniel. 2014. "Horizonte para la producción campesina y agricultura familiar en el modelo agroalimentario hegemónico mundial: Visión desde el Cono Sur." En *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, editado por F. Hidalgo F, François Houtart y Pilar Lizárraga, 35-53. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Hoffman, Odile. 2016. "Divergencias construidas, convergencias por construir. Identidad, territorio y gobierno en la ruralidad colombiana." *Revista Colombiana de Antropología* 52 (1): 17-39. doi: [org/10.22380/2539472X.47](https://doi.org/10.22380/2539472X.47).
- Hofstede, Robert, Juan Calles, Victor López, Rocío Polanco, Fidel Torres, Janett Ulloa, Adriana Vasquez, y Marcos Cerra. 2014. *Los Páramos Andinos ¿Qué sabemos? Estado de conocimiento sobre el impacto del cambio climático en el ecosistema páramo*. Quito: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN).
- IDEAM (Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales), Ministerio de Medio Ambiente, y PNUD 2001. *Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Bogotá: Ministerio de Medio Ambiente, IDEAM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- IDEAM, PNUD, MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), DNP (Departamento Nacional de Planeación), y Cancillería. 2015. *Nuevos escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011-2100*. Bogotá: IDEAM, PNUD, MADS, DNP, Cancillería.
- IDEAM, PNUD, MADS, DNP, y Cancillería. 2017. *Tercera Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Bogotá: IDEAM, PNUD, MADS, DNP, Cancillería.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. 2007. "Atlas de Páramos." *Ecosistemas estratégicos*. Consultado el 8 de diciembre de 2018. <http://www.humboldt.org.co/es/investigacion/ecosistemas-estrategicos-2/item/551-atlas-de-paramos-de-colombia-2013>
- Li, Tania Murray. 2007. "Practices of Assemblage and Community Forest Management Practices of Assemblage and Community Forest Management." *Economy and Society* 36 (2): 263-293. doi: 10.1080/03085140701254308.
- Lopez, Marcela. 2016. *Paisajes hídricos urbanos en disputa: agua, poder y fragmentación urbana en Medellín, Colombia*. Medellín: Confiar, Corporación ecológica penca de Sabila.
- Maldonado, Gabriela, y Bert De Bievre, eds. 2011. *PARAMUNDI 2009: II Congreso Mundial de Páramos. Memorias*. Quito: CONDESAN, Ministerio del Ambiente del Ecuador.
- Mançano, Bernardo. 2014. "Cuando la agricultura familiar es campesina." En *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, editado por Francisco Hidalgo Flor, François Houtart y Pilar Lizárraga, 19-34. Quito: IAEN.
- Ministerio del Medio Ambiente. 2002. *Páramos: programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la Alta Montaña Colombiana*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2016. "Resolución 710 de 2016: por medio del cual se delimita el Páramo Chingaza y se adoptan otras determinaciones." *Diario oficial*, no. 49.870. Consultado el 27 de marzo de 2017. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2017. "Congreso Internacional de Páramos y Ecosistemas de Montaña." Consultado el 2 de febrero de 2018. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/3016-Congreso-Internacional-de-Paramos-y-Ecosistemas-de-Montana>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2018. "Resolución 886 de 2018: Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias y se toman otras determinaciones." Consultado el 8 de diciembre de 2018. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>
- Molina Ros, Javier Alfredo. 2011. "Minería en los 'paramos' de Colombia y la construcción de una conciencia ecológica: hacia la búsqueda de la justicia ambiental." *Ecología Política*, no. 41, 74-81.
- Montenegro Lancheros, Hernán Camilo. 2016. "Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano: un análisis a la luz de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep)." *Revista Colombiana de Antropología* 52 (1): 169-195.
- Naranjo, Luis Germán. 2010. *Cambio climático en un paisaje vivo: vulnerabilidad y adaptación en la Cordillera Real Oriental. Colombia, Ecuador y Perú*. Santiago de Cali: Fundación Natura y WWF.
- Nieto, Margarita, Luisa Fernanda Cardona, y Catherine Agudelo. 2015. "Análisis de servicios ecosistémicos: provisión y regulación hídrica." En *Colección Hojas de ruta: guías para el estudio socioecológico de la alta montaña en Colombia*, editada por Paula Ungar. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. "Serie 'Mejores Políticas' Colombia, políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo." Consultado el 2 de junio de 2017. <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>
- Ponce de León, Eugenia. 2005. "Consideraciones jurídicas frente a la ocupación de áreas protegidas por comunidades campesinas." En *Bases técnicas y legales de la política de participación social en la conservación*, editado por G. Andrade y E. Ponce de León, 71-149. Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Riveros, Augusto, Carlos Ariel Cuellar C., Carlos Manolo Ríos, Carlos Alberto Rodríguez, Carlos Roberto Castillo, Carolina Hortúa R., Ciro Clavijo González, Claudia Joan Polindara R., Cristian Díaz A., Diana Duque, Diana Leonor Cruz, Diana María Rodas, Diana Victoria Aguirre, Diego Andrés Neira, German Leonardo Fraile, Harvey Alejandro Gonzales E., Jairo Molina, Javier Santiago Raigozo P., Jhon Henry García, José Miguel Rodríguez C., Juan Carlos Sanchez, Julia Marina Romero, Laura Milena Gómez G., Libia Cifuentes, Liliana Almanza Romero, Luis Herrera, Luisa Fernanda Vargas, Luz Piedad Zapata R., Manuela Cano B., Marcela Pinilla, Maria Clara Van Der Hammen, María del Pilar Quiñonez V., Mónica León, Nathaly Ruiz, Olga Ballen, Patricia Cortez, Pilar Lozano, Ricardo de la Pava, Robinson Galindo Tarazona, Sebastián Romero L., Sebastián Rubiano, Yeison Sánchez, y Zorangie Hasbleidy Cárdenas. 2015. *Los páramos y su gente: agenda ciudadana para un territorio posible*. Propuesta para la acción desde habitantes de los páramos de Chingaza, Sumapaz, Guerrero, Cruz Verde y Cerros Orientales. Bogotá: Tropenbos Internacional Colombia y UICN Sur.
- Rodríguez Becerra, Manuel, y Henry Mance. 2009. *Cambio Climático: lo que está en juego*. 1ra. edición. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.
- Rodríguez Becerra, Manuel, Henry Mance, Ximena Barrera Rey, y Carolina García Arbeláez. 2015. *Cambio Climático: lo que está en juego*. *Journal of Chemical Information and Modeling*. Vol. 2. Bogotá: Universidad de los Andes, Friedrich Ebert Stiftung (FES), WWF, Foro Nacional Ambiental (FNA).
- Rodríguez, Nelly, José Daniel Pabón, Néstor Ricardo Bernal, y Jorge Martínez. 2010. *Cambio climático y su relación con el uso del suelo en Los Andes Colombianos*. *Mtnforum.Org*. Consultado el 2 de junio de 2017. http://www.mtnforum.org/sites/default/files/publication/files/cambio_climatico_uso_suelo_andes_colombianos.pdf.
- Sarmiento, Carlos Enrique, y Paula Ungar, eds. 2014. *Aportes a la delimitación del páramo mediante la identificación de los límites inferiores del ecosistema a escala 1:2.000 y análisis del sistema social asociado al territorio*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Ungar, Paula. 2013. "De buenas intenciones está empedrado el camino..." Reflexiones a propósito de la delimitación de los páramos en Colombia." *Ecología Política*, no. 46, 15-19.
- Ungar, Paula, y Alejandra Osejo. 2015. "Tejiendo historias: introducción a la colección." En *Colección Hojas de ruta: guías para el estudio socioecológico de la alta montaña en Colombia*, editado por Paula Ungar. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- UPTC (Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia). 2016. "II Congreso Latinoamericano y III Nacional de Alta Montaña Tropical." Tunja, 24 al 29 de octubre. Consultado

el 2 de junio de 2017. http://www.uptc.edu.co/eventos/2016/cf/alta_mont/inf_general/

Van der Hammen, María Clara, Claudia Cano, y Dolly Palacio. 2015. *Comunidades de páramo: ordenamiento territorial y gobernanza para armonizar producción, conservación y*

provisión de servicios ecosistémicos; complejo de páramos de Chingaza. Informe de Investigación, Convenio especial de cooperación 1414-014-090. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

Olga Lucía Méndez Polo

Candidata al título de doctora en Ciencias Humanas y Sociales del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Socióloga y Magíster en medio ambiente y desarrollo de la misma universidad. Ha participado en campos de trabajo e investigación relacionados con las políticas de conservación, cambio climático y desarrollo sostenible, y su relación con territorios campesinos, especialmente de la alta montaña.