

Formulación e implementación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDETs— desde la justicia ambiental y la teoría del goce efectivo de derechos

Formulation and Implementation of the Development Plans with a Territorial Approach -PDETs-: An Analysis from the Environmental Justice Approach and the Theory of Effective Enjoyment of Rights

Luis Fernando Sánchez-Supelano^{a, b}

RESUMEN

Este artículo busca analizar la inclusión de la perspectiva de la justicia ambiental y el enfoque de goce efectivo de derecho en los procesos de construcción y consolidación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los instrumentos que los desarrollan. Para cumplir con lo anterior el texto se estructura en tres apartados en el primero analiza la relación entre construcción de paz, PDET y la necesidad del enfoque ambiental, en el segundo desarrolla los conceptos básicos de la justicia ambiental y el enfoque de derechos humanos. Finalmente en la tercera parte se realiza un análisis de los Planes de Transformación Regional que se han ido aprobando en las zonas de cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño; Macarena-Guaviare y Sierra Nevada-Perijá. Finalmente, se concluye que la visión ambiental de los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) tienen alcances limitados frente a la corrección de injusticias ambientales previas, en esa perspectiva se incluyen tres ejes de resultados i) la necesidad de profundizar los enfoques participativos en sus aspectos vinculantes, ii) la pertinencia de profundizar los enfoques de justicia ambiental en la concreción de los PDET y PATR en los proyectos concretos y en la articulación a través de la ruta única; iii) la necesidad de reforzar la perspectiva de sostenibilidad ambiental en la discusión del modelo de desarrollo a implementarse con los PDET.

PALABRAS CLAVE: derecho ambiental; justicia ambiental; derechos ambientales; construcción de paz.

ABSTRACT

The article seeks to analyze the inclusion of the environmental justice perspective and the effective enjoyment of rights approach in the processes of construction and consolidation of the Development Plans with a Territorial Approach (PDET, abbreviation in Spanish) and the instruments that develop it. To comply with the above, the text is structured in three sections, in the first one it analyzes the relationship between peacebuilding, PDET and the need for an environmental approach, in the second it develops the basic concepts of environmental justice and the human rights approach. Finally, in the third part, an analysis is carried out of the Regional Transformation Plans that have been approved in the areas of Caguán basin and caqueteño piedmont plains; Macarena-Guaviare and Sierra Nevada-Perijá. Finally, it is concluded that the environmental vision of the PDETs and the Action Plan for Regional Transformation (PATR, abbreviation in Spanish) have limited scope compared to the correction of previous environmental injustices, in this perspective, three results are included: i) the need to delve into participatory approaches in their binding aspects, ii) the relevance of take a close look at the environmental justice approaches in the realization of PDET and PATR in concrete projects and their articulation ; iii) the need to reinforce the perspective of environmental sustainability in the discussion of the development model to be implemented with the PDETs.

KEYWORDS: environmental law; environmental justice; environmental rights; peace building.

a Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. ORCID Sánchez-Supelano, L.F.: 0000-0002-6772-4463

b Autor de correspondencia: lfsanchezs@unal.edu.co

Introducción

Las dimensiones de la relación entre conflictos armados y el ambiente son diversas y con un alto grado de complejidad; esta relación puede expresarse en términos de 1) el ambiente como causa de conflictos armados —lucha por el control de bienes ambientales y naturales; cambios ambientales que alteran las condiciones sociales— (Westing, 1986; Homer-Dixon, 1999; Afriansyah, 2013; Rodríguez et al., 2017); 2) el ambiente como lugar o escenario en el que los conflictos armados son desarrollados —el ambiente como teatro de operaciones¹— (Hagmann, 2005; Closmann, 2009); y 3) el ambiente como escenario del posconflicto (Renner, 1992; Conca y Wallace, 2009).

En esta perspectiva, el objetivo del presente texto es analizar los procesos de construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial² desde la perspectiva de la justicia ambiental y el goce efectivo de los derechos, en orden a determinar algunos elementos y recomendaciones para la implementación de los mismos. Para lograr lo anterior el texto se centra en el estudio de los procesos de formulación de los PDET en las zonas de cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño; Macarena-Guaviare y Sierra Nevada-Perijá.

Para lograr lo anterior, el documento se estructura alrededor de tres grandes apartados: en el primero se abordan las relaciones entre ambiente, construcción de paz y los PDET en orden a determinar las dimensiones y discusiones ambientales que implican estos instrumentos; en el segundo se debaten los conceptos de justicia ambiental como un parámetro de valoración de los contenidos ambientales de los

PDET. Finalmente, en el último apartado se analizan los PDET de las zonas de la cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño; Macarena-Guaviare y Sierra Nevada-Perijá desde los procesos de su construcción y su contenido.

Metodológicamente el texto se enmarca en una hermenéutica crítica³, en clave de reconstrucción histórica y profundización estructural a partir de un análisis cualitativo, que está orientada, por un lado, a interpretar la vida individual, social e histórica de los hechos sociales, que además intenta desarrollar, a partir de esta comprensión, un saber crítico, una actitud y una voluntad de superación que posibilite transformaciones significativas en las condiciones de existencia individual y colectiva. En tal sentido, el objetivo de la hermenéutica crítica es interpretar los hechos pasados para entender el presente y pensar en futuros alternativos.

Ahora bien, en cuanto a las estrategias de investigación, cuantitativas o cualitativas, que agotan técnicas, medios y etapas investigativas utilizadas en el presente escrito se puede caracterizar por tres fases principales. En una primera se reconstruye conceptualmente a partir de la documentación oficial (acuerdo de paz, declaraciones de representantes del Gobierno y documentos de política pública expedidos en el marco de la implementación del acuerdo de paz) la relación de los PDET con la resolución de la conflictividad ambiental y las injusticias ambientales presentes en los territorios, en especial se señalan interrogantes claves para el análisis de los PDET. En una segunda fase se identifican criterios de justicia ambiental y de goce efectivo de derechos identificados a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la revisión de criterios doctrinales en estos dos ejes, a partir de un ejercicio de sistematización de estos criterios se elabora una matriz de análisis cualitativo sobre el cumplimiento de estos criterios en los procesos de construcción de los PDET y los Planes de Acción para Transformación Regional —PATR—. Finalmente se realiza el análisis de los PDET y PATR a la luz de los criterios identificados en la fase anterior, para lo cual a partir de la revisión de los documentos oficiales y

1 Es el conjunto formado por los espacios, físicos y no físicos, que son necesarios para desarrollar y sostener las operaciones militares. Incluye una o varias zonas de operaciones y las líneas de comunicaciones (García, 2018).

2 Los PDET son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final. Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) (art. 1 Decreto Ley 893 de la Presidencia de Colombia, 2017).

3 Para profundizar sobre la hermenéutica crítica ver Mejía (2014).

comunitarios publicados sobre el proceso de construcción de los PDET y los PATR. La revisión de estos documentos se realiza a partir de tres niveles como: i) la identificación de las principales problemáticas y conflictos ambientales reseñados en los diagnósticos respectivos (centrándose en la identificación de fuentes de contaminación, erosiones o conflictos ambientales⁴ por el uso o acceso a bienes ambientales y naturales); ii) la reconstrucción de los mecanismos de participación empleados en la construcción de los PATR y los PDET (en términos de la determinación de los estándares de justicia procesal —realidad, eficacia y justicia— identificadas por la Corte Constitucional; iii) y la identificación de estrategias concretas para la resolución de conflictos ambientales y de la obtención de sostenibilidad ambiental a largo plazo, para lo cual se toman en cuenta los objetivos de estas estrategias y las problemáticas que intentan atender.

Ambiente, paz y PDET

El tránsito del conflicto armado a la paz no implica la supresión de los conflictos ambientales, por el contrario implica desafíos de distinto orden, que incluyen al menos dos variables a) qué hacer con los daños ambientales que ha dejado el conflicto armado —los cuales pueden ser conceptualizados como pasivos ambientales— b) una vez superadas las discusiones circunstanciales de los conflictos armados, ¿cómo reconstruir un proyecto de país y sociedad que incorporen criterios de sostenibilidad ambiental?. Desde esta lógica no se debe ignorar que la salida de un conflicto armado, en un porcentaje amplio de casos implica el incremento de la presión por explotar los bienes ambientales y naturales so pretexto de garantizar las “sostenibilidad económica de la paz” (Conca y Wallace, 2009; UNEP, 2009; Briggs y Weissbecker, 2012; Conca y Wallace, 2012; Jensen

y Lonergan, 2012a; Jensen y Lonergan, 2012b; Thummarukudy et al., 2012).

Es por lo anterior que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas ha señalado cinco elementos claves a considerar en los procesos de postconflicto, estos son: a) entender el conflicto; b) conectar desarrollo sostenible y construcción de paz; c) incorporar el enfoque de sostenibilidad ambiental en los procesos de planificación del postconflicto; d) construir capacidades para la sostenibilidad ambiental y e) secuenciar y priorizar políticas para el postconflicto (UN DESA, 2011). Son precisamente, estos elementos claves cuya presencia se debe verificar en la construcción de los PDET y los PATR en las regiones seleccionadas, por esta razón en este primer apartado se señalarán algunos de los elementos de discusión que plantean la adopción de un enfoque ambiental en la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, para lo cual incorporaremos el análisis de algunos de los elementos normativos que regularon esta figura.

Ahora bien, una aclaración es pertinente en este punto por un lado el acuerdo de paz entre las Farc (actual partido político Comunes) y el Gobierno Nacional incluye múltiples elementos que interrelacionados aportan a la discusión ambiental, en esa perspectiva es claro que en cada uno de los puntos del acuerdo se encuentran elementos que permiten abordar la conflictividad ambiental, así la reforma rural integral con elementos como la zonificación ambiental, la implementación de mecanismos como el pago por servicios ambientales o la reubicación de poblaciones presentes en zonas de importancia ambiental, el punto sobre participación y profundización de la democracia que busca crear y profundizar la participación local incluso frente conflictos por proyectos económicos, el nuevo enfoque en la lucha contra cultivos de uso ilícito o incluso el punto sobre víctimas y el fortalecimiento de la reparación colectiva podrían contribuir a saldar algunas de las discusiones ambientales generadas por el conflicto armado. Sin embargo, sin querer desconocer la integralidad del acuerdo en este texto nos concentraremos en los PDET por ser una de las herramientas que permite la discusión sobre la conflictividad ambiental y sobre un

4 Se entiende conflictos ambientales como una disputa en las que hay un diferenciando entre dos o más actores sobre cómo usar, acceder, proteger o intercambiar bienes ambientales y naturales (que en últimas se refleja en distintas posturas éticas y políticas que reflejan diferentes teorías de la justicia, los derechos y el derecho que se encuentran en disputa (Mesa et al., 2015, p. 35).

nuevo modelo de desarrollo para la ruralidad, y no por ser el único.

Por otro lado, no debe desconocerse que los PDET también requieren ser articulados con otros instrumentos de política pública (para lo cual se han establecido mecanismos como la hoja de ruta única de la Ley 1955 - Congreso de Colombia, 2019), por lo cual es posible que algunas discusiones ambientales no abordadas en los PDET sean resueltas por otro de los instrumentos con los que debe articularse. En todo caso con este texto solo se pretende evidenciar la concreciones ambientales y las potencialidades de los PDET más que dar un juicio definitivo sobre la superación de los conflictos ambientales territoriales concretos.

Ambiente y el conflicto

Como consecuencia del cierre de conflictos (por negociaciones y acuerdos previos), las normas ambientales se pueden flexibilizar (por ejemplo a través de la eliminación de requisitos para obtener el derecho usar los elementos ambientales) y pasan de contener algunos límites a las actividades humanas, a autorizaciones amplias para la extracción, la depredación y la contaminación del ambiente en general o de uno o más de sus elementos en particular, bajo el fundamento que se requiere superar el déficit de derechos o resolver las causas estructurales de desconocimiento de derechos territoriales, culturales o de acceso a bienes naturales y ambientales, por parte de aquellos que no pueden y no tienen condiciones de posibilidad material de acceder al ambiente o naturaleza (Filipov, 2006; Mesa, 2015; Young y Goldman, 2015).

Dicho lo anterior, es importante destacar entonces como la conflictividad ambiental de Colombia va más allá del conflicto armado (téngase en cuenta por ejemplo la conflictividad ambiental relacionada por el extractivismo impulsado por políticas de gobierno) y se conjuga con la necesidad de lograr transformaciones estructurales para la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Ahora bien, el contexto de la implementación de los acuerdos de paz logrados entre las guerrilla de las FARC y el Gobierno colombiano implica una reflexión sobre el modelo de desarrollo del país y construcción de una nueva forma de relación con el ambiente que

permita la construcción de una paz estable y duradera. Esto supone al menos tres elementos importantes: a) la consolidación de la institucionalidad estatal que permita la satisfacción de las necesidades de la población y al mismo tiempo ejercer control efectivo sobre las actividades que degradan el ambiente; b) la consolidación de alternativas económicas para las poblaciones que más sufrieron el conflicto armado, para evitar que sean cooptadas por la economías ilegales (minería, deforestación o cultivos ilegales (Boege y Franks, 2012; Catarious y Russell, 2012)) y c) la definición de un modelo de ordenamiento ambiental del territorio que defina claros límites a la apropiación del ambiente (Wallace y Conca, 2012; Chapagain y Sanio, 2012; Keili y Thiam, 2015; Young y Goldman, 2015).

Estos elementos sugieren la necesidad de analizar los planes de transformación regional desde al menos las siguientes preguntas claves: ¿Estos reconstruyeron la historia de conflictividad ambiental territorial?; ¿Se ha analizado los riesgos de nuevos conflictos derivados del ingreso de nuevos actores al territorio?; ¿Qué tipo de conflictividad ambiental pretende resolverse con los Planes de Transformación regional?, esta se constituyen preguntas claves que serán estudiadas en la tercera parte de este texto, en las cuales se buscará identificar en los PDET y los PATR, cómo fueron abordadas estas cuestiones. En esa línea, el estudio de los PDET y su concreción en los PATR requieren de la adopción de un análisis sincrónico y prospectivo como instrumento de planificación.

Ambiente⁵ y acuerdo de paz

Incluso en los escasos momentos en que el acuerdo señala el término ambiente puede deducirse algunas consideraciones importantes, en tal sentido puede indicarse que el acuerdo de paz contempla el ambiente y su protección en al menos las siguientes

5 Este texto entiende el ambiente como "(...) un sistema de recursos, medios de producción, de potenciales productivos y de condiciones de existencia" (Leff, 1994, p. 126). Además de lo expresado por González Ladrón y Galindo (1999, p. 38) como "Forma de representarnos el resultado de las interacciones entre el sistema biofísico y cultural que ha implicado históricamente diferentes tipos de configuración estructural del aparato social humano, configuración que se expresa inclusive espacialmente. Así, cada cultura crea su ambiente".

dimensiones: a) como objetivo de la “reforma rural integral”; b) como finalidad de la construcción de paz; c) como aspecto en el cual debe profundizarse la democracia; d) para definir los beneficiarios de los procesos de adjudicación de tierras; e) como garantía de no repetición; f) como elemento que deberá ser considerado para una adecuada reincorporación de la insurgencia; g) como objetivo del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito; h) como una de las formas de sanción aplicables a quienes reconozcan verdad exhaustiva, detallada y plena en la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidades; i) como un criterio determinante del enfoque territorial.

En ese sentido puede indicarse que el acuerdo de paz entre las FARC y el Gobierno colombiano abre algunas puertas para abordar distintos elementos que han estado presentes en los conflictos ambientales nacionales (Rustad et al., 2012); no obstante para atender los retos que implican la puesta en marcha de los acuerdos deben tenerse al menos dos prerrogativas: a) se requiere superar reduccionismos⁶ y comprender y proyectar las concreciones de los acuerdos teniendo en cuenta la complejidad, globalidad, sistemicidad, integralidad e interdependencias entre sus múltiples dimensiones (por ejemplo, los vínculos entre PDET, desarrollo rural, lucha contra los cultivos ilícitos y zonificación ambiental); b) la implementación de los acuerdos requerirá acciones complementarias a lo acordado y en ese sentido la construcción de paz —incluida la ambiental— implica discusiones más profundas que la simple implementación de lo pactado (Bedoya, 2019).

Ahora bien, el análisis de los PDET y los PATR se requiere una visión integral y sistémica que conecte los contenidos de estos instrumentos con otros contenidos ambientales, en especial, es importante que el análisis de los Planes de Desarrollo Territorial responda las siguientes preguntas ¿los PDET y PATR se articulan con otros instrumentos de planificación relevantes como los planes de sustitución, los planes de reparación colectiva, restitución de tierras?, ¿los PDET y PATR contemplan acciones que

contribuyan a la construcción de paz, la reparación de los daños ambientales en el territorio o las transformaciones que garanticen la no repetición?. Aunque, las respuestas a estas preguntas sobrepasan el alcance del análisis desarrollado en el presente texto, pues implicaría un análisis más amplio que relacione los distintos objetivos y estrategias de los instrumentos enunciados, sin embargo, para los efectos del presente documento se buscarán referencias a otros instrumentos dentro de los PDET y los PATR en la construcción de los diagnósticos y en la definición de las estrategias a ser desarrolladas.

Los PDET dentro de la discusión ambiental

Los PDET se conceptualizaron como una oportunidad para construir una visión del territorio desde abajo hacia arriba, en la cual se reconfigurarán las relaciones entre las culturas y el ambiente para asegurar el bienestar de las comunidades, el desarrollo sostenible y donde se privilegien la conservación y uso responsable de la biodiversidad. Para ello, estos planes entendieron que debía atenderse los problemas sociales causantes del deterioro ambiental. Esta visión se reflejaría en los procesos de construcción de los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional – PCTR; los Pactos Municipales para la Transformación Regional – PMRT, y el Plan de Acción para la Transformación Regional – PATR, así como en su fase de ejecución, esto en tanto los instrumentos mencionados son parte esencial de la construcción progresiva y participativa de los PDET, según el discurso oficial de las entidades del Estado (MOE, 2018).

De esta forma la Agencia de Renovación del Territorio —ART— adelantó una ruta de planeación participativa que constaría de seis etapas (FIP, 2018; ART, 2020). En el desarrollo de estas etapas los planes de desarrollo territorial tiene una triple tensión que debe ser analizada en su valoración crítica: a) la tensión referida a la necesidad de superar las injusticias derivadas del conflicto armado, lo que supone el análisis de los conflictos ambientales preexistentes y los emergentes y la forma como los PDET y los PATR responden a los mismos; b) la tensión referida a la necesidad de contribuir a la construcción de paz y la garantía de no repetición, es decir de llevar

6 Por ejemplo la de reducir los problemas ambientales a problemas de administración de recursos escasos, o de considerar el ambiente como solo compuesto por recursos a ser explotados, entre otros.

las transformaciones necesarias a los territorios para reconstruir relaciones territoriales y tejido social; y c) la tensión referida a la sostenibilidad ambiental, en la perspectiva de requerirse un modelo de desarrollo capaz de satisfacer las necesidades básicas de la población y al mismo tiempo asegurar el respeto por los límites naturales, mientras compite con otros modelos de desarrollo implementados por otras políticas también estatales —como las apuestas por el extractivismo— (Collier y Hoeffler, 2012; Sandbu, 2012).

Para analizar la forma como los PDET y los PATR responden a estas tensiones asumiremos la perspectiva de la justicia ambiental, que nos permitirá identificar algunas aristas y líneas de análisis de los mismos, a esto dedicaremos el siguiente apartado. Además es bueno recordar que por definición legal, los PDET han de aportar a la resolución de conflictividades ambientales, reducir las desigualdades en el acceso a bienes y servicios sociales y ambientales básicos y debe contemplar un enfoque reparador⁷.

Justicia ambiental y derechos: perspectiva analítica

Teniendo en cuenta los antecedentes en los siguientes apartados construiremos un concepto de justicia ambiental que profundice en diversas discusiones alrededor de los límites ambientales, la legitimidad en la apropiación del ambiente y las demandas de equidad en el acceso y uso de los elementos ambientales planteadas desde el ambientalismo y conecte con el discurso de los derechos humanos⁸ (Thériault, 2015; Mayrand, 2018).

7 Ver Decreto Ley 893/2017.

8 Como fenómeno cultural, el Derecho puede ser descrito como parte de un *discurso justificatorio moral* más amplio que opera en comunidades humanas, mediado por un lenguaje técnico, que funge como medio argumentativo para exponer móviles y proscipciones de determinados comportamientos. Dicho esto, es claro que lo jurídico se comprende como un ámbito en el qué y a través del cual, actores abordan, exponen, delimitan y resuelven conflictos, al menos, de manera parcial. Al hacerlo, la disputa pasa a través de unos filtros que la transforman lingüísticamente, para ser aprehendida de determinada manera por quienes actúan en la contienda o se ven influidos por ella. Así, a través del Derecho se traduce la conflictividad social a un lenguaje técnico, que no necesariamente la aborda en su totalidad. El uso del Derecho para resolver controversias acarrea su apropiación por el discurso jurídico; que utiliza postulados universalizantes. En ese sentido, se

Justicia ambiental, participación y distribución en perspectivas territoriales y temporales

La justicia ambiental es un concepto amplio. De esta forma la justicia ambiental desde una perspectiva de justicia distributiva puede sintetizarse en términos de cuatro principios. El primero es la igualdad, refiriéndose a distribuciones idénticas o comparables de bienes ambientales y cargas. El segundo es la proporcionalidad, lo que implica distribuciones de bienes y cargas en condiciones de equidad. El tercero es la necesidad, es decir, la distribución de bienes para satisfacer las necesidades básicas actuales. Finalmente, la compensación denota la necesidad de asignar bienes ambientales para compensar los costos indebidos o las infracciones infligidas a una parte (como forma de equilibrar las cargas); ahora bien, es necesario aclarar que este concepto de compensación es diferente al concepto de reparación que parece cuando se causa un daño o un perjuicio (que implica per se que el afectado no está en la obligación de soportarlo) pues en el caso de daños o perjuicios debe aplicarse los criterios de reparación integral (Albin y Druckman, 2017; Davies y Mah, 2020). Por supuesto eso asume la necesidad de tener un enfoque interseccional.

Profundizando las dimensiones distributivas de la justicia ambiental podría analizarse también desde sus dimensiones espaciales, que se expresa en la distribución geográfica de los bienes naturales y en la distribución y concentración territorial calculada de las cargas ambientales antropogénicas, y una dimensión temporal que señala la necesidad de una distribución justa de los beneficios y las cargas ambientales desde la consideración de futuras generaciones —justicia intergeneracional—, esta se debe diferenciar de la justicia ambiental intergeneracional, que se refiere a la distribución justa en la misma generación (Klöepfer, 2013). De esta forma pueden

entiende el discurso de los derechos como una apelación a los “derechos” como herramientas dentro de la conflictividad social y jurídica que buscan la corrección de los comportamientos humanos a partir de su congruencia con un sistema de valores. La presente investigación busca identificar los usos que los actores involucrados en la construcción de los PDET y los PATR dan a los conceptos y contenidos de los derechos reconocidos por el sistema jurídico.

identificarse dos dimensiones iniciales de la justicia ambiental en términos de justicia con enfoques espacial-territoriales y temporales.

La incorporación de la denominada justicia participativa (según la definición de la Corte Constitucional Colombiana), dentro de la justicia ambiental implicaría la adopción de criterios sustanciales en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental. Específicamente, en términos de cuatro principios. Una es la representación justa, refiriéndose a la representación plena o equilibrada en el proceso de toma de decisiones de las partes y los intereses que se espera sean afectados por el resultado. Otro principio se refiere a las cuestiones del trato justo y del juego limpio, que se refieren a las oportunidades de participar, de ser oídos e influir en el proceso, la coherencia y la imparcialidad en la conducta del mismo. Un tercero es el acuerdo voluntario, es decir, la de aceptar sin coacción los acuerdos a los que se lleguen. Por último, el principio de transparencia se refiere a la apertura y la accesibilidad de la información en la toma de decisiones en el proceso de negociación, ya que las partes trabajan para llegar a un acuerdo negociado (Albin y Druckman, 2017).

De tal forma, se puede sintetizar que bajo la perspectiva de la justicia ambiental se cometerían injusticias cuando un individuo o grupo afronta: a) riesgos ambientales desproporcionados (p.e. cuando se ven forzadas a vivir en cercanías de fuentes contaminantes sin las estrategias de mitigación adecuadas), b) tiene un acceso inequitativo a los bienes ambientales (p.e. comunidades rurales que no acceden al agua necesaria para satisfacer sus necesidades); c) tiene menor oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones con respecto al ambiente (p.e. cuando una comunidad indígena no es tenida en cuenta en el proceso de otorgamiento de una licencia ambiental en su territorio) (Shrader-Frechette, 2002; Gobert, 2010; Bruch et al., 2016; George y Reed, 2017).

En el caso Colombiano la Corte Constitucional se ha acercado al concepto de justicia ambiental de manera expresa al señalar que La justicia ambiental se compone de cuatro elementos incorporados en la Constitución de 1991 y que además han sido recopilados en jurisprudencia de esta Corporación, a saber: i) la justicia distributiva; ii) la justicia participativa;

iii) el principio de sostenibilidad; y, iv) el principio de precaución (Sentencias T-294/2014, T-606/2015, C-389/2016, T-021/2019 y T-614/2019 de la Corte Constitucional Colombiana [2015, 2016, 2019a, 2019b]).

A partir, de los anteriores elementos permiten identificar elementos que deben ser considerados en el momento de determinar la incorporación de un enfoque de justicia ambiental en los PDET y los PATR. En efecto permite identificar preguntas clave como ¿Están representados todos los actores relevantes?, ¿existe trato justo y equitativo de los participantes?, ¿los acuerdos son voluntarios?, ¿el proceso es transparente y se cuenta con la información necesaria?, ¿los acuerdos alcanzados son vinculantes? O incluso sobre las discusión redistributivas de estos instrumentos. Preguntas que trasladaremos a una matriz de análisis cualitativo que aplicaremos a los PDET y los PATR.

Justicia ambiental y reconocimiento más allá del ser humano

Ha surgido una gran cantidad de literatura que investiga los fundamentos morales y éticos de la crisis ecológica que enfrenta actualmente la sociedad humana. Gran parte de esta literatura identifica una ética centrada en el ser humano (“antropocéntrica”) como una causa motivadora de conducta que saquea los bienes ambientales y naturales de la Tierra para satisfacer los intereses a corto plazo de la humanidad la cual debe ser superada y transformada en un nuevo modelo ético de relacionamiento con el mundo (Castro, 2000; Lezama, 2004; García, 2006; Bosselmann et al., 2008; Taylor, 2010; Hernández del Águila y Toro, 2012; Brailovsky y Timm, 2014; De Lucia, 2015; Morales, 2016).

En ese orden de ideas puede afirmarse que están quienes han evitado la necesidad de hacer de la vida no-humana el objeto de la responsabilidad moral⁹

9 En este texto no se busca profundizar en los debates sobre la distinciones posibles entre responsabilidad moral y la jurídica o entre la moral y la ética. Solo se quiere indicar que hay una mutua relación en el sentido de que los debates de filosofía moral acerca de ¿Quién merece consideración moral? Suelen trasladarse al reconocimiento jurídico a través del establecimiento de obligaciones específicas frente aquel que merece consideración y en algunos casos incluso al reconocimiento de la categoría de sujeto de derechos.

mediante la construcción de un concepto holístico o integrador del ser humano que incluye toda la vida (Jonas, 1984). Los seres humanos pueden seguir siendo el “sujeto” moral, pero la responsabilidad moral hacia otros seres humanos (entendida apropiadamente tanto en términos de necesidades físicas como dignidad) requiere cuidado y preocupación por toda vida más allá de las necesidades humanas. En otras palabras, redescubrir nuestra propia dignidad dentro de la naturaleza requiere que cuidemos de la integridad de la naturaleza más allá de las necesidades utilitarias.

Entonces podría agregarse una dimensión adicional a la idea de la justicia ambiental en el sentido de indicar que ella también estaría mediada por la idea de los límites de la apropiación —aquella parte del ambiente de la que es válido apropiarse— así como la idea de respeto a la naturaleza como guía ética de dicha apropiación. En ese sentido la idea de la justicia ambiental abarca las siguientes dimensiones mutuamente interconectadas: a) la distribución de las cargas y beneficios, entre los distintos sujetos en los territorios y en el tiempo —dimensión espacial y temporal— b) la forma como se participa en la toma de decisiones —dimensión participativa— y c) los intereses de quienes se toman en cuenta en las decisiones ambientales —dimensión del reconocimiento incluido el reconocimiento de la naturaleza— y d) los límites de la apropiación, que implica que solo es legítima una apropiación sostenible de la naturaleza —huella ambiental sostenible¹⁰—.

El goce efectivo de derechos

El concepto de goce efectivo de derechos (en adelante GED), es central en la evaluación del disfrute de los derechos. El goce efectivo de derechos implica la comprobación de una o varias condiciones que, de cumplirse, permiten afirmar que una persona o familia está ejerciendo plenamente cierto derecho, esto implica en el ejercicio metodológico

10 Se toma el concepto de huella ambiental como la cantidad de naturaleza que utiliza un individuo en alimentación, abrigo, movilidad, bienes y servicios, frente a la disponibilidad del planeta. Ahora bien, el presente trabajo no tiene como objetivo aplicar una metodología específica para medir la huella ambiental, simplemente identifica si en la construcción de los PATR y los PDET se consideraron estos elementos o fueron incluidos en las consideraciones para su aprobación.

desarrollado por la Corte Constitucional colombiana que frente a un derecho determinado deben establecerse a) las principales obligaciones o prestaciones derivadas de ese derecho (p.e. la continuidad en el acceso al agua potable en el caso de derecho humano al agua); y b) definir indicadores de proceso o de resultado que permitan determinar si se cumplió o se está avanzando en el cumplimiento de ese contenido específico del Derecho (p.e. las horas diarias en las que se dispone de agua potable en el caso de la continuidad en el acceso a agua potable). Al exigir que el cumplimiento de estas condiciones sea verificado en la situación específica de una persona, familia o colectivo, el GED desvía el énfasis en la oferta de servicios de las instituciones y de otros actores no estatales para ubicarlo en el impacto agregado de esas acciones sobre las condiciones de vida particulares de personas o colectivos; es decir para el enfoque de Goce Efectivo de Derechos lo realmente importante son las condiciones de vida de los titulares de los derechos, en términos de disfrute del derecho, de ahí que sea precisamente el cambio en las condiciones de vida del sujeto titular de derechos la forma de medir el éxito o fracaso de una política estatal.

De esta manera, el GED permite vincular el concepto abstracto de un derecho con una situación concreta, verificable objetivamente mediante la situación actual de una persona, familia o colectivo, y medible por medio de indicadores. En este orden de ideas, la definición del deber ser (situación ideal en que se ejerce plenamente un derecho) y el diseño de los indicadores correspondientes debe contar con la participación de todos los actores relevantes. El goce efectivo de derechos implica un cambio en la concepción liberal del Estado hacia una concepción del Estado social de derecho¹¹, donde el ciudadano

11 Se utiliza la fórmula de Estado Social de derecho utilizada por la Corte Constitucional colombiana, que incluye el concepto de constitución ecológica desarrollada por el mismo tribunal. Si bien esta puede ser una fórmula incompleta a la luz de las necesidades de profundización de la dimensión ambiental en el constitucionalismo. Frente a lo cual se ha venido conceptualizando el llamado Estado ambiental de derecho. Actualmente se identifican varios avances conceptuales, entre ellos: Häberle (2001) sobre el Estado constitucional de derecho ecológico; Lettera (1990), Bosselmann (1992), Fraga (2002), Bellver (1994) y Mesa (2015) con su conceptualización de Estado ambiental de Derecho.

deja de ser una abstracción para convertirse en un sujeto real y activo en el Estado. Esta concepción se explica en los cuatro ejes que soportan la Constitución Política colombiana, a saber, la dignidad humana, el Estado social de derecho (un Estado con sensibilidad y protección a los derechos sociales), el respeto por la pluralidad y la diversidad, y la democracia participativa (Carreño, 2011). En ese sentido las acciones desplegadas en el marco de los PDET se analizan teniendo a la vista cómo contribuyen o no, al goce de los derechos que fueron identificados como núcleos de acción.

Recogiendo todos los elementos anteriores se propone la siguiente matriz de análisis cualitativo de los Planes de Transformación Regional en los territorios indicados al inicio del presente escrito (Tabla 1). Esta matriz se construye a partir de las preguntas claves identificadas en los apartados anteriores en tres ejes i) el proceso de diagnóstico de los problemas a resolver; ii) la dimensiones de justicia ambiental identificadas —que no son exhaustivas— y iii) la perspectiva del enfoque de derechos. La matriz busca identificar si se incluyen alusiones específicas a estos ejes y qué alusiones

Tabla 1. Matriz de análisis cualitativo de los Planes de Transformación Regional

Diagnóstico de los problemas	Conflictividad ambiental	¿En el proceso de construcción del PDET / PATR se busca identificar conflictos ambientales preexistentes?	Si / no	¿Cuáles?
		¿Se busca identificar conflictos ambientales relacionados con ubicación de actividades contaminantes?	Si / no	¿Cuáles?
		¿Se busca identificar conflictos ambientales relacionados con el acceso y distribución de bienes ambientales y naturales?	Si / no	¿Cuáles?
		¿Se busca identificar impactos o se tiene en consideración de manera explícita a las futuras generaciones?	Si / no	¿Cuáles?
		¿Se busca identificar las causas de la conflictividad ambiental?	Si / no	¿Qué causas se identifican?
Justicia ambiental	Proceso participativo	¿Están representados todos los actores relevantes?	Si / no	¿Por qué?
		¿Existe trato justo y equitativo de los participantes?	Si / no	¿Por qué?
		¿Los acuerdos son voluntarios?	Si / no	¿Por qué?
		¿El proceso es transparente y se cuenta con la información necesaria?	Si / no	¿Por qué?
		¿Los acuerdos alcanzados son vinculantes?	Si / no	¿Por qué?
	Perspectiva distributiva intergeneracional	¿Se plantean distribuciones igualitarias de las cargas y beneficios ambientales en el territorio?	Si / no	¿Por qué?
		¿Se plantean distribuciones proporcionales de las cargas y beneficios ambientales en el territorio?	Si / no	¿Por qué?
		¿Se asegura el acceso necesario a los bienes ambientales y naturales para la satisfacción de necesidades básicas?	Si / no	¿Por qué?
		¿Se asegura compensaciones o mitigaciones adecuadas de las personas afectadas?	Si / no	¿Por qué?
	Perspectiva distributiva intergeneracional	¿Se plantean distribuciones igualitarias de las cargas y beneficios ambientales en el territorio?	Si / no	¿Por qué?
		¿Se plantean distribuciones proporcionales de las cargas y beneficios ambientales en el territorio?	Si / no	¿Por qué?
		¿Se asegura el acceso necesario a los bienes ambientales y naturales para la satisfacción necesidades básicas?	Si / no	¿Por qué?
¿Se asegura compensaciones o mitigaciones adecuadas de las personas afectadas?		Si / no	¿Por qué?	

Continúa

Continuación Tabla 1. Matriz de análisis cualitativo de los Planes de Transformación Regional

Justicia ambiental	Perspectiva distributiva territorial	¿Se plantean distribuciones igualitarias de las cargas y beneficios ambientales en el territorio?	Si / no	¿Por qué?
		¿Se plantean distribuciones proporcionales de las cargas y beneficios ambientales en el territorio?	Si / no	¿Por qué?
		¿Se asegura el acceso necesario a los bienes ambientales y naturales para la satisfacción de necesidades básicas?	Si / no	¿Por qué?
	Perspectiva de los límites ambientales	¿Se asegura compensaciones o mitigaciones adecuadas de las personas afectadas?	Si / no	¿Por qué?
		¿Se plantean restricciones específicas para evitar el sobreuso o sobreexplotación de los bienes ambientales y naturales?	Si / no	¿Por qué?
		¿Cómo se reconocen los deberes de protección frente a la naturaleza?	sujeto / objeto de especial responsabilidad humana / medio a ser usado	
Perspectiva de los derechos	Formulación	¿Se evaluaron las condiciones de goce de derecho previo a la formulación?	Si / no	¿Por qué?
		¿Los planes contemplan mecanismos para identificar el impacto del PATR en el goce de los derechos?	Si / no	¿Por qué?

Fuente: elaboración propia.

específicas se hacen a estos como un indicador de la incorporación de las perspectivas de conflictividad ambiental, justicia ambiental y enfoque derechos, para luego determinar cómo se usan desde un análisis crítico de los discursos formalizados en estos documentos:

Si bien la matriz se aplicó a cada uno de los PATR analizados en el siguiente acápite solo se incluyen los principales análisis de la aplicación de estas matrices, en ese sentido a continuación se presenta una síntesis y se evita la transcripción de todas las matrices por razones de espacio.

Los PDET desde un enfoque de justicia ambiental

Para el presente análisis se han seleccionado las zonas PDET de i) la cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño; 2) Macarena-Guaviare y 3) Sierra Nevada-Perijá. Sin ánimo de intentar hacer un diagnóstico completo —que por lo demás se encuentran contenido en los PATR— de la situación en estas tres zonas lo que quiere mostrar es que tienen tres elementos en común a) son zonas de conflictividad ambiental en los que se encuentran y chocan distintos modelos de “desarrollo”; b) son zonas con un déficit importante en el goce efectivo de derechos (un indicador importante pero no único es las necesidades básicas insatisfechas que denotan una

realización baja de los derechos) y c) son zonas que pueden caracterizarse como zonas de alta injusticia ambiental. Estos tres elementos se extraen de los diagnósticos desarrollados para cada PATR, en esa medida estos tres elementos se identifican a partir de la lectura de estos diagnósticos. En esa perspectiva analizaremos como los PATR responden a estas realidades desde las distintas dimensiones de la justicia ambiental organizados en dos ejes del proceso de participación: los contenidos ambientales de los PATR y su contraste con los contenidos de la justicia ambiental.

Participación en la construcción de los PDET / PATR en la tres zonas

Según la información de los PATR en la subregión de Macarena-Guaviare se formularon 12 Pactos PCTR, 10 pactos étnicos y 12 PMTR con la participación de 9.604 actores del territorio, y las 12 administraciones municipales; en la subregión Caguán y Piedemonte Caqueteño se formularon 17 pactos PCTR, 16 pactos étnicos y 17 PMTR con la participación de 12.922 actores del territorio, y las 17 administraciones municipales; por último en la subregión Serranía del Perijá-Sierra Nevada se formularon 15 PCTR, 12 pactos étnicos y 15 PMTR con la participación de 12.161 actores del territorio, y las 15 administraciones municipales.

Tabla 2. Criterios de justicia ambiental identificados en los referentes de participación

Justicia ambiental	Proceso participativo	¿Están representados todos los actores relevantes?	No	Hubo una convocatoria amplia especialmente a través de las juntas de acción comunal, sin embargo se encontró que sectores que no participan en estos escenarios tuvieron mayores dificultades para participar. Adicionalmente, no se contempló la convocatoria de otros actores que podrían ejercer presión sobre los bienes ambientales de la región
		¿Existe trato justo y equitativo de los participantes?	Si	Todos los actores que concurren pudieron participar en igualdad de condiciones
		¿Los acuerdos son voluntarios?	Si	Los acuerdos se alcanzaron voluntariamente a partir de las discusiones en presambleas, grupos motores y asambleas
		¿El proceso es transparente y se cuenta con la información necesaria?	Si	Salvo algunos requisitos de información previa, el proceso puede caracterizarse como transparente
		¿Los acuerdos alcanzados son vinculantes?	No	Al final, el cumplimiento depende de la viabilización técnica y financiera, y de la inclusión de estas iniciativas en otros instrumentos de planificación

Fuente: elaboración propia

Sintetizado en los criterios de justicia ambiental identificados en los referentes a la participación podríamos tener la siguiente síntesis que recoge los elementos comunes identificados en los tres PATR analizados (Tabla 2), en ese sentido para llegar a esta matriz se siguieron los siguientes pasos: i) se aplicó la matriz a cada PATR por separado y ii) luego se realizó una comparación entre los tres, en esa perspectiva la siguiente tabla refleja elementos comunes y precinde de las particularidades de cada caso, si bien se pierde la especificidad se logra identificar tendencias comunes que sugieren aprendizajes también comunes:

Contenidos de justicia ambiental en los PATR de las tres zonas

Aunque dentro de los pilares contemplados por los PART en su metodología no existía un pilar exclusivamente ambiental, sí puede afirmarse que los PATR incluyeron algunos contenidos ambientales, especialmente los contenidos ambientales pueden identificarse dentro del pilar 1 ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo; los PTRAs no asumieron en su diagnóstico una perspectiva de reconstrucción de conflictividades ambientales —con algunas excepciones como en el caso del PTRAs Caguán y piedemonte caquetense

donde se mencionaron conflictos ambientales relacionados con deforestación o contaminación hídrica—, por el contrario los principales contenidos de los diagnósticos pueden resumirse en la presencia de comunidades en condición de vulnerabilidad dentro de las zonas PDET, la existencia de deficiencias en el acceso de bienes sociales y la caracterización de las condiciones de los esquemas de producción.

En esa misma perspectiva, es importante destacar que otro elemento en común en los diagnósticos observados tiene que ver con el hecho que no se preguntaron por la existencia de modelos de desarrollo contradictorios presentes en los territorios, por ejemplo relacionados con las industrias extractivas —salvo el PATR Sierra Nevada¹²-Perijá en el cual quedaron algunos elementos referidos al compromiso de revisar los impactos causados por estas—. En ese sentido, los diagnósticos tal como quedaron establecidos en los respectivos PTRAs no

12 Así en este PATR se estableció como iniciativa “adelantar la evaluación conjunta de impactos ambientales y culturales de las actividades de exploración, explotación-uso y aprovechamiento por parte de terceros del territorio ancestral de los pueblos indígenas de la región PDET Sierra Nevada-Perijá con miras a la protección integral de la madre tierra, con participación de las autoridades ambientales territoriales y étnicas, comunidades negras y campesinas” (ART, 2021, p. 2).

son precisos en la identificación de las causas de las problemáticas descritos por ellos, en la misma vía no es claro como las problemáticas presentadas en los distintos ejercicios participativos se analizaron sistemáticamente para ofrecer un diagnóstico territorial, por la principal fuente de estos diagnósticos fueron las informaciones institucionales y las bases de datos estatales, tal como se desprende de las fuentes citadas en los PATR analizados, que por regla general acudieron a fuentes como el Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, entre otros.

Igualmente, se puede indicar que partir del análisis cualitativo realizado en la matrices que en general los PTRAs no se preguntaron por la identificación de injusticias ambientales en los territorio analizados dentro de los diagnósticos, así no hay alusión a términos como justicia ambiental o conflictividad ambiental, aunque se destacan la identificación de problemáticas ambientales como la conminación de fuentes de agua, la mala gestión de residuos o la deforestación, estos no se analizan desde la creación de injusticias ambientales y por lo tanto su enfoque no es el de corregir estas injusticias, sin embargo, es cierto que algunos de sus contenidos ambientales sí podrían tener tal efecto; por ejemplo, las iniciativas relacionadas con la reactivación económica podrían incorporar elementos de limitación de la apropiación ambiental ilegítima en perspectiva de sostenibilidad ambiental a largo plazo (Jensen, 2012). En todo caso en los PATR no se incluyeron elementos de una Evaluación Ambiental Estratégica, que si bien no es obligatoria en el marco jurídico colombiano sí puede tener un potencial amplio para lograr el tipo de incorporación deseada de criterios de ambientales y de sostenibilidad en decisiones estratégicas sectoriales o territoriales, como lo son las políticas, los planes y los programas. En la medida que esta perspectiva permite considerar de mejor manera las variables ambientales.

En cuanto a las iniciativas propiamente dichas puede indicarse que si bien incluyen contenidos importantes para la gestión ambiental; que podrían sintetizarse en cinco grandes líneas como: a) la consolidación de instrumentos de manejo ambiental

que hasta el momento no ha sido implementados en las zonas —como los POMCA, la revisión de la zonificación ambiental, etc.—; b) el impulso de acciones de actividades consideradas ambientalmente responsables —como proyectos de agroecología, pagos por servicios ambientales, ecoturismo, etc.—; c) como un criterio para el desarrollo de las acciones de intervención territorial —para el desarrollo de actividades productivas, para la inclusión de medidas de preservación y conservación, para la discusión de las rutas de intervención frente a poblaciones presentes en áreas protegidas, etc.— d) la inclusión de estrategias para el control de aguas residuales contaminantes y el adecuado manejo de residuos sólidos. Sin duda estos elementos podrían contribuir al desarrollo de acciones que contribuyan a la consolidación de relaciones territoriales sostenibles, sin embargo, en general las discusiones de justicia ambiental distributiva se aplazan precisamente para cuando los instrumentos precisos sean construidos, en ese sentido, cuando se construyan los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCA en las zonas analizadas habrá de desarrollarse los criterios de gestión de las cuencas, cuando se implementen los proyectos de producción sostenible, de pago por servicios ambientales o de agroecología deberá considerarse sus efectos ambientales, etc. De esta manera varias de las discusiones derivadas de la justicia ambiental en su enfoque más distributivo y de limitación de la apropiación de la naturaleza quedan aplazados para otro momento.

En todo caso, hay que advertir que en buena medida apuestas como el ecoturismo, el pago por servicios ambientales, entre otros más que aparecen en los PATR, se enfocan más en las lógicas de creación de “negocios verdes”, en la perspectiva de la “economía verde” que en el reconocimiento de las prácticas comunitarias de carácter ambiental. Así pues, aunque puede considerarse que este tipo de acciones pueden tener un impacto ambiental positivo, se corre al menos dos riesgos: a) caer una especie de “crematística” ambiental en la cual todos los bienes ambientales requieren valor monetario y b) que estas iniciativas dependan exclusivamente de su rentabilidad con lo que podrían no ser una solución adecuada. En todo caso, incluso los denominados negocios verdes

deben evaluarse en su implementación en términos de justicia y sostenibilidad ambiental.

En esa misma línea es notable que de los tres PTRAs analizados solo uno —el de la Sierra Nevada-Perijá— haga alguna referencia a la naturaleza como sujeto —la madre tierra en la cosmovisión indígena— y ninguno haga referencia a las futuras generaciones —quizás por el periodo de implementación que se configura solo a 10 años—. Entonces puede señalarse que los PATR mantienen la perspectiva antropocéntrica de la planeación ambiental aunque por supuesto asumen la necesidad de al menos enunciativamente de aplicar criterios de responsabilidad ambiental.

Otra perspectiva más o menos ausente en la formulación de los PATR ha sido la referida a la incorporación del enfoque de derechos y el goce efectivo de los mismos. En efecto, cuando se analizan los indicadores de los PATR estos están formulados en términos de productos o del desarrollo de actividades (POMCAS elaborados, proyectos ejecutados, etc.). Aunque se contemplan algunas metas en términos de superación de la pobreza o la erradicación del analfabetismo, esto no es suficiente para dar una perspectiva del avance en términos de disfrute de los derechos humanos.

Entonces, puede decirse que aunque los PATR no han asumido una lógica de justicia ambiental o de enfoque de derechos hasta el momento, esto no desvirtúa el potencial de este instrumento para la realización de los valores ambientales de la sostenibilidad y la responsabilidad ambiental, pero sugiere la necesidad de profundizar la aplicación práctica de estos, esto por al menos dos razones: por un lado porque los PATR pueden ser complementados por otros instrumentos de planificación, por ejemplo la hoja de ruta única de la que habla el art. 281 de la Ley 1955 de 2019¹³; y segundo lugar, porque en

13 Créase la Hoja de Ruta para la implementación de la política de estabilización como una herramienta que articule los instrumentos derivados del Acuerdo Final, (Plan de Acción de Transformación Regional, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de Reparación Colectiva, y el Plan Marco de Implementación cuando haya lugar) los planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral donde coincidan territorial y temporalmente los planes y programas sectoriales y territoriales.

todo caso al desarrollar las iniciativas contenidas y aprobadas en los PATR puede profundizarse y concretarse la visión ambiental más profundas.

Adicionalmente, es importante profundizar estos enfoques en los pasos subsiguientes de la implementación de los PDET y los PATR; pues algunas de las iniciativas aun necesitan desarrollo y concreción. En especial se requiere profundizar los análisis de conflictividad ambiental, los análisis y la resolución de las injusticias ambientales presentes en los territorios y profundizar las perspectivas de planeación al largo plazo según lógicas de sostenibilidad ambiental. En especial es necesario que las nuevas actividades que pretenden incorporarse a los territorios se desarrollen según estos enfoques, pues de lo contrario podrían convertirse en nuevos focos de injusticia e insostenibilidad ambiental (piénsese por ejemplo en actividades turísticas desarrolladas sin criterios ambientales claro y sin participación).

Conclusiones

El actual proceso de postacuerdo implica múltiples desafíos dadas las profundas desigualdades sociales que tiene el país, que se reflejan en las diferencias en las capacidades de acceso a los elementos y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas de la población. A lo anterior hay que sumarle al menos dos circunstancias adicionales, por un lado, el aumento de los conflictos ambientales en el territorio y los procesos de victimización como consecuencia de graves violaciones de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estos tres procesos a su vez se encuentran interconectados y son interdependientes, así los procesos de victimización agudizan las desigualdades sociales y aumenta la vulnerabilidad de las poblaciones.

En este contexto los PDET y los instrumentos que los operativizan y desarrollan están llamados a jugar un importante papel en la resolución de las tres dinámicas anteriormente mencionadas, han de aportar a la resolución de conflictividades ambientales, reducir las desigualdades en el acceso a bienes y servicios sociales y ambientales básicos, y debe contemplar un enfoque reparador.

Sin embargo, en su implementación actual, y desde una perspectiva de la justicia ambiental y el

goce efectivo de derechos, puede indicarse que aun asumen una perspectiva sectorial y parcial en al menos dos sentidos, por un lado su enfoque está en el desarrollo económico y de infraestructura (donde se concentran buena parte de las iniciativas que han sido seleccionadas y priorizadas) y los contenidos ambientales, aunque con algunas excepciones, se reducen a la inclusión de nociones más o menos vagas de sostenibilidad ambiental para el desarrollo de las iniciativas (en efecto todos los PATR analizados incluían dentro de sus introducciones e incluso dentro de sus objetivos alusiones a la sostenibilidad ambiental o a la necesidad de proteger el ambiente, sin que esto se tradujera en iniciativas claras al respecto). Igualmente en algunos de los PATR analizados se incluyeron acciones consideradas ambientalmente deseables como el ecoturismo, la agroecología, el pago por servicios ambientales, que en todo caso hay que analizar desde la perspectiva de sus impactos ambientales reales (en el caso de los proyectos concretos que desarrollen los PATR debe analizarse los impactos que genera en los territorios y cómo se manejarán) y la necesidad de desarrollar instrumentos de planeación ambiental (que en todo caso ya se contemplan en la normatividad ambiental (p.e., en los PATR analizados se incluyó la formulación de los POMCA, instrumentos que ya se encuentran en la normatividad hace varios años). En esa misma perspectiva no hay que menospreciar un enfoque marcado hacia los postulados del “crecimiento verde”¹⁴ en algunas de las iniciativas que fueron incluidas en el PATR que no necesariamente resultan más sostenibles ambientalmente hablando (por ejemplo, las iniciativas referidas al ecoturismo pueden llevar al incremento del uso del “capital natura” pero en ausencia de reglas claras y límites ambientales para el ejercicio del mismo que pueden llevar también a amplia degradación ambiental).

14 El crecimiento verde fue definido en Colombia por el documento CONPES 3934 (DNP, 2018) y se fundamenta en la idea que para mantener e incrementar el ritmo de crecimiento económico que necesita el país, y así atender las problemáticas sociales, en materia de pobreza, desigualdad y construcción de paz, se requiere la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento que sean sostenibles a partir de la oferta de capital natural para la producción de bienes y servicios ambientales.

Si bien su proceso de construcción desde el punto participativo supone un avance importante por las lógicas amplias de convocatoria —aunque no sin dificultades—, el enfoque deliberatorio y la perspectiva de la concertación. Sin embargo al menos se requiere profundizar en elementos como i) la información disponible para las comunidades, pues muchas veces se apeló al conocimiento comunitario sin complementar las discusiones con otros tipos de conocimiento (p.e. las universidades) —en ese sentido se debe profundizar la dinámica del diálogo de saberes—; ii) el carácter decisorio y vinculante de los espacios, pues estos supusieron ejercicios posteriores de inclusión en instrumentos de planificación como los planes de desarrollo o su viabilización técnica y financiera por otras instituciones; iii) en algunos casos se requiere un mayor acompañamiento; y evaluarse la eficacia real de los espacios de participación en las decisiones finales del Estado; iv) faltó la presencia de otros actores —empresas e industrias extractivas— lo que lleva a una ausencia de diálogos más profundos sobre el modelo de desarrollo para los territorios.

Finalmente es importante destacar que en general se estuvo ausente un enfoque centrado en la perspectiva de resolución de conflictos ambientales, lo que hace necesario algunas discusiones importantes como los impactos de proyectos de desarrollo extractivo queden por fuera de la discusión —o se pospongan como en el caso del PATR Sierra Nevada-Perijá—; en ese sentido, debe indicarse que no debe perderse de vista que los PDET deben contribuir a resolver los conflictos ambientales presentes en el territorio y no solo para identificar y sistematizar las expectativas de las comunidades. En esa línea, es importante que ejercicios como los PDET permitan no solo identificar problemáticas sino también sus causas.

Referencias

- Afriansyah, A., 2013. The adequacy of international legal obligations for environmental protection during armed conflict. *Indones. Law Rev.* 3(1), 56-96. DOI: 10.15742/ilrev.v3n1.30
- Agencia de Renovación del Territorio Colombia (ART), 2020. Informe de seguimiento a la implementación de los PDET 2019. Bogotá, DC.

- Agencia de Renovación del Territorio Colombia (ART), 2021. Plan de Acción para la transformación Regional Sierra Nevada de Santa Marta. Bogotá, DC. Disponible en: <https://confianzaypaz.com/pdf/PATR%20SUBREGION%20SIERRA%20NEVADA%20Y%20PERIJA.pdf>; consultado: noviembre de 2021.
- Albin, C., Druckman, D., 2017. Negotiating effectively: Justice in international environmental negotiations. *Group Decis. Negot.* 26(1), 93-113. DOI: 10.1007/s10726-016-9509-3
- Bedoya Bedoya, M., 2019. Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de Tierras en Colombia. *Estud. Polit.* 54, 37-58. DOI: 10.17533/udea.espo.n54a03
- Bellver, V., 1994. *Ecología: de las razones a los derechos.* Comares, España.
- Boege, V., Franks, D., 2012. Reopening and developing mines in post-conflict settings: The challenge of company-community relations. En: Lujala, P., Rustad, S. (Eds.), *High-value natural resources and post-conflict peacebuilding.* Earthscan, Abingdon, UK. pp. 87-120.
- Bosselmann, K., 1992. In *Namen der Natur: Der Weg zum ökologischen Rechtsstaat.* Wissenschaftliche Burchgesellschaft, Darmstadt, Alemania.
- Bosselmann, K., Engel, R., Taylor, P., 2008. Governance for sustainability: Issues challenges, successes. IUCN Environmental Policy and Law Paper 70. Gland, Suiza. DOI: 10.2305/IUCN.CH.2008.EPLP.70.en
- Brailovsky, A., Timm, J., 2014. La interacción sociedad-naturaleza. En: Brailovsky, A., Timm, J., Economía y medio ambiente. Una relación difícil. Kaicrón, Buenos Aires. pp. 13-38.
- Briggs, C., Weissbecker, I., 2012. Salting the Earth: Environmental health challenges in post-conflict reconstruction. En: Jensen, D., Lonergan, S. (Eds.), *Assessing and restoring natural resources in post-conflict peacebuilding.* Routledge, Londres. pp. 111-134.
- Bruch, C., Muffett, C., Nichols, S., 2016. Natural resources and post-conflict governance: Bulding a sustainable peace. En: Bruch, C., Muffett, C., Nichols, S. (Eds.), *Governance, natural resources, and post-conflict peacebuilding.* Earthscan, Londres. pp. 1-31. DOI: 10.4324/9780203109793-1
- Carreño, C., 2011. Goce efectivo de derechos. En: IV Encuentro Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Corporación Viva la Ciudadanía. Disponible en: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0260/articulo06.html>; consultado: marzo de 2018.
- Castro H., G., 2000. La crisis ambiental y las tareas de la historia en América Latina. *Papeles de Población* 6(24), 37-60.
- Catarious, D., Russell, A., 2012. Counternarcotics efforts and Afghan poppy farmers: Finding the right approach. En: Lujala, P., Rustad, S. (Eds.), *High-value natural resources and post-conflict peacebuilding.* Earthscan, Abingdon, UK. pp. 467-490.
- Chapagain, B., Sanio, T., 2012. Forest user groups and peacebuilding in Nepal. En: Lujala, P., Rustad, S. (Eds.), *High-value natural resources and post-conflict peacebuilding.* Earthscan, Abingdon, UK. pp. 546-562.
- Closmann, C. (Ed.), 2009. *War and the environment: Military destruction in the Modern Age.* Texas A&M University Press, College Station, TX .
- Collier, P., Hoeffler, A., 2012. High-value natural resources, development, and conflict: Channels of causation. En: Lujala, P., Rustad, S., *High-value natural resources and peacebuilding.* Earthscan, Abingdon, UK. pp. 297-312.
- Conca, K., Wallace, J., 2009. Environment and peacebuilding in War-torn societies: Lessons from the UN Environment Programme's Experience with Postconflict Assessment. *Glob. Gov. Rev. Multilater. Int. Organ.* 15(4), 485-504. DOI: 10.1163/19426720-01504008
- Conca, K., Wallace, J., 2012. Environment and peacebuilding in war-torn societies: Lessons from the UN Environment Programme's experience with post-conflict assessment. En: Jensen, D., Lonergan, S. (Eds.), *Assessing and restoring natural resources in post-conflict peacebuilding.* Routledge, Londres. pp. 63-84.
- Congreso de Colombia, 2019. Ley 1955, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. DO 50.964. Bogotá, DC.
- Corte Constitucional Colombia, 2014. Sentencia T-294, sobre derecho a la participación en asuntos ambientales. *MP* María Victoria Calle Correa, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-294-14.htm>; consultado: septiembre de 2020.
- Corte Constitucional Colombia, 2016. Sentencia C-389, sobre derecho a la participación en asuntos ambientales. *MP* María Victoria Calle Correa, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>; consultado: septiembre de 2020.
- Corte Constitucional Colombia, 2019a. Sentencia T-021, sobre derecho a la participación en asuntos ambientales. *MP* Alberto Rojas Ríos, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>; consultado: septiembre de 2020.
- Corte Constitucional Colombia, 2019b. Sentencia T-614, sobre derecho a la participación en asuntos ambientales. *MP* Alberto Rojas Ríos, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>; consultado: septiembre de 2020.
- Davies, T., Mah, A., 2020. Tackling environmental injustice in a post-truth age. En: Davies, T., Mah, A.

- (Eds.), *Toxics truths: Environmental justice and citizen science in a post-truth age*. Manchester University Press, Manchester, UK. pp. 1-26. DOI: 10.7765/9781526137005
- De Lucia, V., 2015. Competing narratives and complex genealogies: The ecosystem approach in international environmental law. *J. Environ. Law* 27(1), 91-117. DOI: 10.1093/jel/equ031
- Departamento Nacional de Planeación Colombia (DNP), 2018. Conpes 3934, Política de Crecimiento Verde. Bogotá, DC.
- Filipov, F., 2006. Post-conflict peacebuilding: Strategies and lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Serie Políticas Sociales 123. CEPAL, Santiago.
- Fraga, G., 2002. Derecho ambiental del siglo XXI. *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de derecho Ambiental* 9, disponible en: https://huespedes.cica.es/gimadus/09/dcho_amb2_XXI.htm; consultado: noviembre de 2021.
- Fundación Ideas para la Paz, (FIP), 2018. Programas de desarrollo con enfoque territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición "El Siriri". Notas Estratégicas 05. Bogotá, DC.
- García, R., 2006. Sistemas complejos: conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Gedisa Editorial, Barcelona, España.
- García Martín, R., 2018. Introducción a la optimización de operaciones militares. Ministerio de Defensa de España, Madrid.
- George, C., Reed, M., 2017. Revealing inadvertent elitism in stakeholder models of environmental governance: assessing procedural justice in sustainability organizations. *J. Environ. Plan. Manag.* 60(1), 158-177. DOI: 10.1080/09640568.2016.1146576
- Gobert, J., 2010. Éthique environnementale, remédiation écologique et compensations territoriales: entre antinomie et correspondances. *VertigO* 10(1). DOI: 10.4000/vertigo.9535
- González Ladrón de Guevara, F., Galindo Caballero, M., 1999. *Ambiente y Desarrollo - Ensayos II: elementos para la consideración de la dimensión ético-política en la valoración y uso de la biodiversidad*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, DC.
- Häberle, P., 2001. *El Estado constitucional*. UNAM, México, DF.
- Hagmann, T., 2005. Confronting the concept of environmentally induced conflict. *Peace Conflict Dev.* (6), 1-22.
- Hernández del Águila, R., Toro Sánchez, F., 2012. Gestión sostenible de los recursos naturales y socioambientales. En: Serrano, F., Bruzzi, L. (Coords.), *Gestión sostenible del ambiente: principios, contexto y métodos*. Universidad de Granada, Granada, España. pp. 77-104.
- Homer-Dixon, T., 1999. *Environment, scarcity, and violence*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Jensen, D., 2012. Evaluating the impact of UNEP's post-conflict environmental assessments. En: Jensen, D., Lonergan, S., *Assessing and restoring natural resources in post-conflict peacebuilding*. Routledge, Londres. pp. 17-62.
- Jensen, D., Lonergan, S., 2012a. Placing environment and natural resource risks, impacts, and opportunities on the post-conflict peacebuilding agenda. En: Jensen, D., Lonergan, S., *Assessing and restoring natural resources in post-conflict peacebuilding*. Routledge, Londres. pp. 1-11.
- Jensen, D., Lonergan, S., 2012b. Natural resources and post-conflict assessment, remediation, restoration, and reconstruction: Lessons and emerging issues. En: Jensen, D., Lonergan, S., *Assessing and restoring natural resources in post-conflict peacebuilding*. Routledge, Londres. pp. 411-461.
- Jonas, H., 1984. *The imperative of responsibility: In search of an ethics for the technological age*. The University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Keili, A., Thiam, B., 2015. Mitigating conflict in Sierra Leone through mining reform and alternative livelihoods programs for youth. En: Young, H., Goldman, L., *Livelihoods, natural resources, and post-conflict peacebuilding*. Earthscan, Londres. pp. 233-252.
- Klöepfer, M., 2013. El derecho ambiental en Alemania. *Rev. Derecho Ambient.* (4), 15-34.
- Leff, E. 1994. *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI, México, DF.
- Lettera, F., 1990. *Lo Stato ambientale: Il nuovo regime delle risorse ambientali*. Giuffrè, Milán, Italia.
- Lezama, J., 2004. *La construcción social y política del medio ambiente*. El Colegio de México, México, DF. DOI: 10.2307/j.ctv3f8pp4
- Mayrand, H., 2018. Déconstruire et repenser les fondements du droit international de l'environnement. *Quebec J. Int. Law* 35-59. DOI: 10.7202/1067013ar
- Mejía Quintana, O., 2014. Elementos para una hermenéutica crítica: una introducción al problema del método en las ciencias sociales y el derecho. *Pensam. Juríd.* (39), 15-53.
- Mesa Cuadros, G., 2015. Ambiente, negociación, post-acuerdos y postconflicto. En: Mesa Cuadros, G., *Conflictividad ambiental y afectaciones a derechos ambientales*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, DC. pp. 74-94.
- Mesa Cuadros, G., Ortega Guerrero, G., Choachí, H., Quesada Tovar, C., Sánchez Supelano, L., 2015. Conflictos ambientales: elementos conceptuales y metodológicos para su análisis. En: Mesa Cuadros, G. (Ed.),

- Conflictividad ambiental y afectaciones a derechos ambientales. Colección Gerardo Molina. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, DC. pp. 24-75.
- Misión de Observación Electoral (MOE), 2018. Programas de desarrollo con enfoque territorial – PDET. Bogotá, DC.
- Morales Jasso, G., 2016. La apropiación de la naturaleza como recurso. Una mirada reflexiva. *Gest. Ambient.* 19(1), 141-154.
- Presidencia de Colombia, 2017. Decreto Ley 893, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. DO 50.247. Bogotá, DC.
- Renner, M., 1992. Assessing the military’s war on the environment. En: Tripathi, B. (Ed), *Changing environmental ideologies*. Ashish Publishing House, Punjab Bagh, India.
- Rodríguez Garavito, C., Rodríguez Franco, D., Durán Crane, H., 2017. La paz ambiental: retos y propuestas para el posacuerdo. *Dejusticia*, Bogotá, DC.
- Rustad, S., Lujala, P., Le Billon, P., 2012. Building or spoiling peace? Lessons from the management of high-value natural resources. En: Lujala, P., Rustad, S., *High-value natural resources and peacebuilding*. Routledge, Londres. pp. 571-621.
- Sandbu, M., 2012. Direct distribution of natural resource revenues as a policy for peacebuilding. En: Lujala, P., Rustad, S., *High-value natural resources and peacebuilding*. Routledge, Londres. pp. 276-290.
- Shrader-Frechette, K., 2002. *Environmental justice: creating equality, reclaiming democracy*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Taylor, P., 2010. ‘The Imperative of Responsibility’ in a legal context: Reconciling responsibilities and rights. En: Engel, J., Westra, L., Bosselmann, K. (Eds.), *Democracy, ecological integrity and international law*. Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, UK. pp. 198-225.
- Thériault, S., 2015. Justice environnementale et peuples autochtones: les possibilités et les limites de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l’homme. *Que. J. Int. Law* (Marzo), 129-148. DOI: 10.7202/1067944ar
- Thummarukudy, M., Brown, O., Moosa, H., 2012. Remediation of polluted sites in the Balkans, Iraq, and Sierra Leone. En: Jensen, D., Lonergan, S. (Eds.), *Assessing and restoring natural resources in post-conflict peacebuilding*. Routledge, Londres. pp. 135-162.
- United Nations Environment Programme (UNEP), 2009. *From conflict to peacebuilding. The role of natural resources and the environment*. Nairobi.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), 2011. *Developing national sustainable development strategies in post-conflict countries*. Nueva York.
- Wallace, J., Conca, K., 2012. Peace through sustainable forest management in Asia: The USAID forest conflict initiative. En: Lujala, P., Rustad, S., *High-value natural resources and peacebuilding*. Routledge, Londres. pp. 503-527.
- Westing, A. (Ed.), 1986. *Global resources and international conflict: environmental factors in strategic policy and action*. Oxford University Press, Nueva York.
- Young, H., Goldman, L., 2015. Managing natural resources for livelihoods: Supporting post-conflict communities. En: Young, H., Goldman, L. (Eds.), *Livelihoods, natural resources, and post-conflict peacebuilding*. Routledge, Londres. DOI: 10.4324/9781849775816