

Campo y ambiente

MARGARITA FLÓREZ*

4



Introducción

En este documento se presentan algunos aspectos que relacionan directamente la tierra, el territorio, los recursos naturales y el medio ambiente. Hay que señalar que existen concepciones que separan estas temáticas: en primer lugar, algunos sostienen que solo hay que centrarse en el acceso y la tenencia de la tierra, y dejan a un lado la cuestión de los recursos que forman parte de ella, pero debieran ser incluidos en las reivindicaciones; y, por otro lado, hay algunos discursos que privilegian el tema del medio ambiente y los recursos, sin calibrar su impacto en la tierra.

Sin embargo, en la actualidad se avanza hacia una noción que permita ir construyendo sobre la base de las especificidades de cada uno de los temas, pero haciendo las complementaciones pertinentes, ya que se parte del criterio de que las normas y las políticas gubernamentales sobre estos distintos aspectos comparten fundamentaciones y se coordinan entre sí, y, por lo tanto, conviene tomar en cuenta los puntos sobre los cuales se hace énfasis.

Esto es relevante hoy, puesto que en el país existe una tendencia a fortalecer la planificación del sector rural atendiendo determinados intereses agroexportadores y forestales comerciales, en detrimento del ordenamiento ambiental y, por supuesto, de quienes deben ser parte vital en estos procesos: los pequeños campesinos.

* Abogada. Ambientalista e investigadora de ILSA.

Puntos de vista diferentes

Desde que el discurso ambiental emerge en Colombia, hacia los años setenta del pasado siglo, se ha notado la confrontación entre los modelos de producción a grande y pequeña escala que han seguido las indicaciones de la revolución verde, y que en fechas más recientes consideran que la meta es el mercado de exportación. Este modelo se ha implementado por medio de políticas públicas para el agro, basadas en el uso intensivo de agroquímicos, en el cultivo de especies promisorias con destino al comercio exportador –como el de flores– y en ensayos y cultivos con semillas de alto rendimiento basadas en transgénesis, entre otros.

Creemos que la acción de la mayoría de los cultivadores se ha guiado por el discurso gubernamental de la mayor productividad y de las posibilidades del mercado a grande escala.

Estas medidas, desde luego, contradicen los presupuestos ambientalistas que pregonan volver a los elementos de seguridad alimentaria, es decir, a una producción destinada más a satisfacer necesidades locales, a una producción limpia, a una producción que conjugue menor cantidad de especies foráneas, al mantenimiento de áreas dedicadas a la conservación o a la reposición de los ecosistemas originarios y a la recuperación de las semillas tradicionales, como una afirmación cultural y ecológica.

El otro aspecto que pesa es que buena parte de los campesinos afincados en las laderas son minifundistas o colonos que se han replegado por causa del inequitativo patrón de concentración de la tierra en Colombia, que ha obligado a miles de campesinos desplazados por las diversas olas de violencia –o por la simple búsqueda de sustento– a ocupar ecosistemas muy valiosos para la conservación, tales como áreas de bosque húmedo tropical, amazónicas o zonas de piedemonte o de páramo. A estas personas se les asocia con la deforestación y, más recientemente, con los cultivos de uso ilícito, grandes contaminantes del medio ambiente.

En muchos documentos de corte ambiental, que no hacen una relación entre sociedad y naturaleza, se perciben estos campesinos como contaminadores, depredadores e invasores, por el solo hecho de reproducir en ecosistemas valiosos la misma lógica de intervención que siguieron, y siguen, quienes dispusieron, o disponen, de la mayor parte de la tierra; es decir, continúan con una visión “extractivista” que considera la economía de subsistencia



por encima del equilibrio con el medio. Entre los efectos ecológicos que se causan por la aplicación de esta visión están la pérdida de la diversidad genética por la destrucción de los hábitats naturales y la interrupción o la variación de los ciclos del agua por el cambio de la vegetación y por los procesos de erosión que resultan en sedimentación de cuerpos de agua, entre otros aspectos.

Una de las soluciones planteadas para este fenómeno fue la de desplazar nuevamente a esta población bajo la figura de reasentamiento involuntario, para que siguieran su "itinerancia", lo que equivale a decir que a un problema social se respondía con un nuevo agravante de corte ambiental, o mejor ecologista.

Pero esto se ha ido transformando parcialmente en el propio discurso gubernamental sobre las áreas de conservación, en el cual se habla ahora de conservación con gente, y ya se han elaborado políticas, sobre todo en Gobiernos precedentes al actual.

Así mismo, en los últimos años diversas iniciativas ambientales han propendido por integrar los temas de agricultura y de ambiente en actividades que garanticen la seguridad alimentaria o con destino a la exportación de productos verdes o de producción orgánica a mercados crecientes de países desarrollados.

Esto explica por qué en los últimos tiempos se han producido iniciativas en el campo agrario que repercuten en materia ambiental. Fue así como surgió la noción de soberanía alimentaria, que va un poco más allá de la seguridad alimentaria, ya que precisamente coloca en el mismo plano el asunto de la tierra, el de la producción y el de los recursos naturales requeridos. De acuerdo con los participantes de diferentes regiones del mundo reunidos el año pasado en torno a la noción de soberanía y seguridad alimentaria,

un asunto clave de la soberanía alimentaria es el acceso, el control y la gestión de los recursos naturales que los agricultores, los pastores, los pescadores, sus comunidades y las comunidades indígenas necesitan para trabajar y alimentarse, por ejemplo la tierra, la selva, el agua, las semillas, las razas del ganado y las especies de peces (Foro para la soberanía alimentaria, 2007).

Se hace, entonces, más nítida la relación tierra y recursos naturales y, por lo tanto, interesa que el tratamiento que se dé a estos temas esté compaginado, o por lo menos que no sea opuesto.

Aspectos comunes

Con respecto a la relación entre las normas agrarias y ambientales, si se realiza un barrido rápido de los elementos básicos y las nociones de derecho de tierras –o derecho agrario– y del derecho ambiental, encontramos puntos comunes en su concepción. En ambas clases de derecho se le concede (concedía) al Estado la facultad de fijar las condiciones bajo las cuales se accede (accedía) a las tierras y la de establecer las reglas por las cuales deben administrarse tanto la tierra como los recursos que hacen parte de ella.

Desde una perspectiva civilista, el derecho agrario estuvo vinculado –casi con exclusividad– con el derecho de propiedad, tal como lo estaban los recursos naturales, que pertenecían a quienes los poseían; pero en ambos casos, ante el avance en la conceptualización de las obligaciones sociales, se pasó a una noción que amparara el derecho de todos y todas. En la actualidad, ambos se apoyan en la prevalencia del bien común sobre cualquier otra clase de interés: en el caso agrario, la satisfacción de las necesidades de tierra para quienes tienen derecho y necesidad de ella, y, en el medio ambiente, el derecho a tener acceso a bienes fundamentales como el agua y los productos del bosque, entre otros.

Sobre esta concepción del bien común se establecen la función social de la propiedad y, posteriormente, la función ecológica. La función ecológica o ambiental de la propiedad conlleva una serie de limitaciones y restricciones a la propiedad, con el fin de garantizar a la colectividad el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en un intento por armonizar el interés particular y el interés colectivo. De igual manera predica la protección del medio ambiente como bien supremo y fija especiales prioridades de uso de los recursos.

En ambos derechos coexiste la noción de dominio del Estado y de propiedad privada sobre tierra y recursos. De allí se deriva que el Estado pueda delimitar tierras para el uso público o como reserva para futuras adjudicaciones, la facultad de administrar los recursos naturales y de conservar sobre ellos derechos, a pesar de que reconozca la propiedad privada.

Pero esta relación no fue percibida sino hasta hace muy poco tiempo cuando emergió la necesidad hoy reconocida, pero no aceptada, de que el modelo de desarrollo económico no ha sido exitoso en lo social y de que en materia ambiental ha conllevado a una crisis planetaria. En el plano real ha



existido una separación en las dos reivindicaciones: de un lado, el reclamo por la satisfacción del derecho a la tierra ha estado alejado del reclamo por el derecho a disfrutar de elementos tan vitales como el aire, el agua, el bosque o el paisaje; y, desde el otro punto de vista, el discurso ambiental solo hasta hace poco tiempo ha incluido la noción de territorio como concepto integrador de la tierra y de los recursos naturales que hacen posible su uso.

Solo recientemente las leyes agrarias cambiaron la idea de que había que arrasar con la vegetación existente y "potrerizar" la tierra o, también, sembrar cultivos como una manera de demostrar su posesión, para así hacerla susceptible de solicitarla en adjudicación. En Colombia este fue el concepto que imperó en las leyes de reforma agraria hasta el año 1994, cuando la conservación de bosques se incluyó entre las actividades que probaban el uso de la tierra, como una opción para hacerla adjudicable.

Es por ello que el propósito ahora es mostrar cómo disciplinas y conceptos que tienen espacios comunes deben ser analizados, para que la concepción del derecho agrario basado en el suministro de tierra abra paso a una reivindicación que asegure que esa tierra disponga de los recursos naturales que la hagan utilizable. Así mismo, cómo las prioridades en materia agraria —que se reflejan en el estatuto rural y en el estatuto forestal concebidos por el Gobierno actual, el último de los cuales fue declarado inexecutable, y que se reproducen en el proyecto de ley de agua— coinciden entre sí para elaborar una plataforma que apoye una agricultura en gran escala, sin que se recoja mucho de lo avanzado en materia de medio ambiente.

Una lectura ambiental al Estatuto de Desarrollo Rural¹ y a una fortalecida institucionalidad pública agraria

Uno de los objetivos de la ley del estatuto de desarrollo rural, según el artículo 3, numeral 5, es la organización, actualización y armonización en un estatuto único de las normas relacionadas con el tema de desarrollo agropecuario

¹ Corresponde a la ley 152 del 25 de julio de 2007, por la cual se dicta el estatuto de desarrollo rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se dictan otras disposiciones, publicada en el diario oficial del 25 de julio de 2007, año CXLIII, (46700): 39. (Ver texto completo en el anexo de esta publicación)

en el medio rural, en particular las referidas a los programas de reforma agraria y el mejoramiento del acceso a la tierra, a los programas de riego y adecuación de tierras y a las actividades de desarrollo tecnológico.

Se constituye así en un conjunto normativo único, que pretende lograr un desarrollo humano sostenible, conciliar el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida para las generaciones presentes y futuras, conservar la capacidad productiva de los recursos naturales y la prevención de impactos ambientales y culturales negativos.

También apunta a una planeación prospectiva del desarrollo rural, y entre las actividades que se mencionan como sustento económico, cultural y ambiental del área o región se encuentran la agricultura, la ganadería y los bosques, y su vinculación con otros sectores económicos, por lo cual se requiere una adecuación del sector rural y agroindustrial a la internacionalización de la economía.

Se establece un sistema rural basado en una política de desarrollo rural a partir de un enfoque integral que trasciende la dimensión productiva agropecuaria y agroindustrial, reconociendo la sinergia con otros factores como la infraestructura física, los servicios sociales y seguridad social, y otras actividades económicas" (artículo 2, numeral 3).

También se crea el sistema nacional de desarrollo rural, que se apoya en una "estrecha coordinación, cooperación, concurrencia y subsidiariedad de los diversos organismos y entidades del Estado, del sector central, descentralizado y territorial, y del sector privado" (artículo 7), y su fundamento son las alianzas entre los sectores estatales y los privados, para lo cual se contemplan zonas de desarrollo rural con cultivos para la exportación y, por lo tanto, también incluye una planeación del territorio que corresponde a esa visión. Si bien el campesinado es objetivo en el sistema nacional de desarrollo rural, su papel es secundario.

El Ministerio de Agricultura asume el control planificador propio de una etapa de Estado fuerte, que redirecciona el campo mediante una planificación del suelo rural que garantice un adecuado uso del suelo para las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, con el fin de modernizar el agro y los métodos de comercialización agropecuaria, forestal y pesquera. Esta visión de un campo agroindustrializado es prioritaria, y si bien se declara que se tendrán en



cuenta las definiciones de las zonas de reserva ambiental o forestal y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad gubernamental, no se aclara qué es lo primero, si la visión agraria o la ambiental, pero en la práctica es la primera, por cuanto el artículo 72, en el denominado procedimiento para establecer la calificación de "predio improductivo", consagra como criterio que "no se trate de predios ubicados en zonas de reserva forestal, ambiental o ecológica y/o bosques naturales, previamente constituidos por la autoridad competente". El problema es que en materia ambiental faltan muchas figuras por definir o por delimitar, tarea que en el futuro debe realizarse para cumplir con los presupuestos del desarrollo sostenible.

A la Unidad Nacional de Tierras Rurales le corresponde "definir la vocación y los fines de las tierras rurales de propiedad de la Nación" (numeral 10); es decir, que de esa instancia depende el rumbo que tome una considerable porción de las tierras que aún permanecen en poder el Estado, para lo cual cuenta con la asesoría del Consejo Nacional de Tierras (Conati), entidad que define las políticas de administración y uso de las tierras de propiedad de la Nación, la adopción de criterios para la disposición y uso de dichas tierras y la coordinación y planeación de su uso, además de clarificar la propiedad de las tierras, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado, porque lo que interesa es retomar el mayor número de hectáreas y poder luego disponer de ellas para emprendimientos productivos de gran escala.

También corresponde a esta Unidad de Tierras definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento productivo de las áreas aptas para el desarrollo agropecuario y asesorar a las entidades territoriales para su incorporación en los planes de ordenamiento territorial; es decir, dejarlos amarrados con mecanismos de mediano plazo.

A esta incorporación del ordenamiento productivo en los planes de ordenamiento territorial le concede especial significado, pues serán determinaciones inamovibles y obligatorias, que, una vez adoptadas, se constituyen en fuertes cortapisas a cualquier eventual alternativa de desarrollo para el campo, incluyendo actividades ambientalmente sostenibles.

Esta planeación metro a metro del campo asegura el control empresarial porque los subsidios de adecuación de tierras se concederán a productores ubicados en áreas prioritarias determinadas por el consejo directivo del Incoder, lo cual se traduce en que habría dinero solo para aquellas actividades que le

interesen, con lo cual se hacen nulas las posibilidades de intentar actividades alternativas o las que realizan las comunidades étnicas o campesinas, que a lo mejor no son los emprendimientos forestales o agrícolas previstos en la ley.

Sobre este aspecto, la Procuraduría General de la Nación, en uno de sus pronunciamientos, sostiene que "las zonas de desarrollo empresarial se han privilegiado mediante baldíos ubicados en zonas con mayor aptitud agrológica, en las que se focalizan las acciones del Estado para efectos de propiciar inversiones de capital y alta rentabilidad de sus participantes"². En el mismo oficio remarca el ministerio público que esta destinación no debe excluir a los sectores menos favorecidos y que debe atenderse el hecho de que los suelos agrícolas están subutilizados, citando para el efecto el documento denominado Visión 2019³.

Condiciones de los proyectos agrícolas

En consonancia con el objetivo, y el espíritu del estatuto de desarrollo rural, los proyectos agrícolas que allí se mencionan como elegibles debe ser adaptados a las condiciones reales de vocación del suelo, lo cual es un punto a favor del medio ambiente, pero a continuación juega con otra variable, según la cual los proyectos se orientarán a los mercados internos y externos. Además, deben ajustarse a las prioridades de desarrollo de las regiones, al ordenamiento de las entidades territoriales y a la conservación de los recursos naturales y del ambiente, mediante mecanismos que estimulen las obras de adecuación de tierras, con lo cual el círculo se cierra: los recursos prioritariamente se dirigen al sector seleccionado y beneficiarían a los empresarios que puedan realizar la inversión.

La puesta en marcha de este sistema rural está a cargo de los consejos seccionales de desarrollo agropecuario, que son una instancia de coordinación de las prioridades y de concertación entre las autoridades, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas y privadas, para los programas y

² Durante el año 2005, Finagro destinó recursos por valor de 2.207,8 millones de pesos, de los cuales solamente 640,9 se orientaron a pequeños productores.

³ El documento dirigido al señor Andrés Felipe Arias, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, se encuentra en los comentarios al proyecto de ley 30 del Senado.



proyectos de desarrollo rural, en concordancia y armonía con las prioridades establecidas en los planes de desarrollo nacional y departamental. En el plano municipal la estructura se completa con los consejos municipales de desarrollo rural, que se encargan de identificar las prioridades y de concertar entre las autoridades locales, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas, en materia de desarrollo rural, en armonía con los planes de ordenamiento territorial, que deberán incorporar el ordenamiento productivo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la misma ley.

El Incoder se reposiciona como el organismo estatal encargado de otorgar subsidios directos, se dice que "mediante convocatorias públicas transparentes", a los pequeños campesinos y a los productores ubicados en áreas prioritarias determinadas por el Gobierno nacional. Así mismo, es el ente encargado de la constitución de zonas de reserva campesina o de desarrollo empresarial.

De igual manera, le corresponde adjudicar, mediante convocatoria pública, las tierras productivas de la Nación que le hayan sido transferidas por cualquier entidad pública o privada, y esto adquiere importancia vital en el caso de tierras revertidas por extinciones de dominio, lo cual lo va a convertir en un verdadero banco de tierras, cuyo destino será la agricultura productiva en grande escala⁴.

Para ello, la Unidad Nacional de Tierras Rurales se erige como la entidad a quien se le encarga planificar, administrar y disponer "de los predios rurales de propiedad de la Nación, con el propósito de lograr su apropiada utilización, de acuerdo con la vocación y los fines que correspondan". Es decir, la que haya sido previamente seleccionada y que tenderá, según se ha visto, a favorecer la agricultura de gran escala.

La planificación, como se vio, incluye la delimitación de tierras baldías, y si estas, a juicio del Ministerio de Agricultura y el Incoder, tienen aptitud agropecuaria o forestal, el Incoder procederá a adjudicarlas de acuerdo con los

⁴ Sorpresivamente, Incoder y Minagricultura cambiaron el destino de 17.000 hectáreas en el Meta. Ver: Embolatada tierra para víctimas. A empresarios entregarán por 50 años predio que era para desplazados. En: Edición dominical de *El Tiempo*, 10 de febrero de 2008: 1.



criterios que defina su consejo directivo, para las zonas de colonización, de reserva campesina y de desarrollo empresarial. Estas zonas de colonización prevén áreas de conservación en las cuales están prohibidas las actividades productivas.

Adecuación de tierras

Es el procedimiento que se sigue cuando se quiere que las inversiones productivas tengan una infraestructura natural que les garantice el rendimiento esperado. Entre los criterios para adecuar tierras están los siguientes:

- ✧ Tener interés estratégico para el desarrollo del sector agropecuario o forestal y para el progreso de las zonas rurales
- ✧ Tener alta rentabilidad económica y social
- ✧ Localización preferencial respecto a los puertos de exportación o los grandes centros de consumo, y que se realicen en áreas de alta concentración de pequeños y medianos productores
- ✧ El interés estratégico para el desarrollo del sector agropecuario pasa por la incorporación al plan nacional de desarrollo y haber sido aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

Estatuto forestal

El Ministerio de Agricultura y el Incoder propusieron y lograron que se expidiera la ley 1021 de 2006, denominada Estatuto Forestal, con lo que se demuestra el interés de tener cuerpos normativos únicos en todos los asuntos que se relacionan con el agro. El mal llamado estatuto forestal no contiene disposiciones sobre todas las materias que este concepto comprende. La ley fue objeto de intensos debates por parte de los ambientalistas y de algunos voceros de comunidades indígenas y afrodecendientes, en razón a que abría de manera directa la posibilidad de explotaciones del bosque natural, que en el caso colombiano hacen parte de los territorios ancestrales de dichas comunidades.

Los principales argumentos desde el ambientalismo hacían alusión a la falta de una comprensión de los bosques como parte de la diversidad biológica –en consonancia con los compromisos internacionales firmados por Colombia–; a la rebaja en los requisitos para explotar los bosques en zonas estratégi-



cas por su alta diversidad como el Chocó biogeográfico y la Amazonia; a la disminución de los fondos para actividades de conservación, ya que redireccionaba recursos para actividades de plantaciones forestales; y a la eliminación de la competencia de las autoridades ambientales en materia de plantaciones forestales de carácter comercial, entre otros argumentos. Finalmente, la ley forestal fue declarada inexecutable por falta de consulta con pueblos indígenas y comunidades negras.

Esta ley complementaba la política de planificar el campo, esta vez con la figura de plantaciones forestales, toda vez que a pesar de que se enunciaba como un estatuto forestal, en la realidad era (es) una manera de afinar las condiciones para impulsar este tipo de cultivos en zonas aún de bosque natural.

En diferentes análisis que se hicieron al documento (Foro Nacional Ambiental y *Revista Semillas*, 2007), y en nuestra propia opinión, desde la definición misma de bosque natural se redujo la visión a la producción de maderables, dejando a un lado las nociones consignadas en diversos instrumentos normativos y de política forestal firmados y adoptados por Colombia. Se quedaron por fuera los servicios ambientales, la protección de los suelos y la conservación de la diversidad biológica, que es un patrimonio nacional; todo quedó relegado y se privilegió la visión extractivista.

El estatuto forestal quedó enmarcado en una lógica comercial y civilista que acudió al concepto de bienes muebles por anticipación, dándole esta categoría al "vuelo forestal". En efecto, esta figura nueva en el campo de las leyes ambientales retomó, en el artículo 37, un concepto del código civil expedido en el siglo XIX: el de bienes muebles por anticipación.

Artículo 37. Bienes muebles por anticipación. Cuando se trate de bienes muebles por anticipación, de los que trata el artículo 659 del código civil, dichos bienes, podrán ser susceptibles de enajenarse a cualquier título, gravarse, transferirse o constituirse en propiedad fiduciaria, comodato y usufructo, de manera independiente del bien inmueble al que se encuentran adheridos, de tal suerte que su transferencia no se tenga que hacer de manera simultánea al inmueble donde están ubicados, y su titularidad siempre puede ser escindida (ley 1021 de 2006).

Algunos sectores críticos afirmaron que en la ley forestal:

Se reconoce el vuelo forestal como un derecho real autónomo con respecto al suelo, a efectos de su tráfico patrimonial y de constituir-

se en garantía real independiente de su base espacial, sin perjuicio de su concurrencia a interés y conveniencia del titular (*Revista Semillas*, 2005).

El concepto de "vuelo forestal" fue uno de los ejes fundamentales de la ley, tanto es así que lo incluyeron como "principio".

Esta figura trae consecuencias de extrema importancia para las comunidades indígenas y negras, ya que se les otorga posibilidad de utilizar este recurso como garantía, en caso de que aprovechen directamente el bosque o lo hagan mediante alianzas con sectores empresariales. Si las garantías se hacen efectivas y se llegara a una acción judicial, se constituiría en un desmonte del principio de inembargabilidad del territorio colectivo, el cual, se ha dicho en múltiples ocasiones, se compone de tierra y recursos, es decir, de bosque. Si bien puede aducirse que este no se puede quebrantar por medio de ley, puesto que es una prescripción constitucional (artículo 63), se abre una ventana amplia para quebrar la propiedad colectiva al hacerse efectivas las garantías.

Otro aspecto es el relativo a la utilización de un porcentaje de los escasos fondos que se han previsto para el fondo especial de la amazonia, para instrumentos de fomento con destino a plantaciones, con lo cual cambia la naturaleza de la actividad para la cual fue creado el fondo. Se echa mano, así, de los recursos del fondo de compensación destinados por las corporaciones autónomas regionales a la conservación para que fueran utilizados en aprovechamientos forestales de bosques naturales.

Acerca de los controles para los aprovechamientos, se pasa del control de las autoridades, en este caso de la corporación autónoma regional, al sistema de autocertificación o autocontrol, gracias a la creación del "manifiesto de abastecimiento de materia prima". Esto quiere decir que los mismos aprovechadores manifiestan que el abastecimiento que hacen para sus actividades cumple los requisitos legales. Otro punto que merece ser destacado es el relativo a la casi eliminación de los controles ambientales de las plantaciones forestales, ya que se sustraen de la vigilancia de las corporaciones autónomas regionales.

Sobre el tema ambiental nos parece importante difundir los argumentos novedosos que tuvo la demanda de la ley forestal, declarada inexecutable, sobre los cuales la Corte no se pronunció, pero que resultan importantes para conocerlos, ya que son esgrimidos frente a aspectos que la ley establecía, pero



que pueden volver a repetirse en otra norma, debido que sobre ellos no hubo pronunciamiento⁵.

Según la demanda, el artículo 2, numeral 4, de la ley 1021 de 2006 (hoy inexecutable) establecía que:

Las acciones para *detener la deforestación y la tala ilegal de los bosques*, así como para promover el desarrollo sostenible del sector forestal, deberán ser adoptadas y ejecutadas de manera conjunta y coordinada entre el Estado, la sociedad civil y el sector productivo. (Resaltado de la autora).

Estas acciones pueden considerarse como una renuncia a la facultad que tiene el Estado para que autónomamente tome decisiones sobre el tema de la deforestación, y podrían incluirse como una falta al cumplimiento del deber de proteger el medio ambiente. La razón es que esta facultad del Estado no puede renunciarse, ni delegarse, ni condicionarse, razón por la cual es considerada por los demandantes como

una limitación a las potestades con las que cuenta el Estado para cumplir con el deber de luchar en contra de actividades ilegales que pueden generar perjuicios inmediatos e irremediables.

Otro aspecto que consideramos destacado en el escrito de demanda citado, y que ocasionó la inexecutable de la ley forestal, es haber señalado que la disposición según la cual las plantaciones de carácter protector solo se podían establecer por parte de entidades públicas del orden local, regional y nacional excluía la posibilidad de establecerlas a los particulares, lo cual se valora como una regresión respecto de las normas vigentes, que contemplan la opción para que cualquier persona realice actividades de plantación con fines protectores, que contribuyen a acrecentar las áreas de reserva forestal del país.

La demanda también incluye el artículo 18 de la ley, con relación a los controles ejercidos por las corporaciones para el desarrollo sostenible, dada la especial importancia ecológica y ambiental del Chocó biogeográfico y del

⁵ Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 1021 de 2006, por la cual se expide la ley general forestal, presentada por Margarita Varón, Lucas Posada, Alejandra Azuero y Daniel Bonilla.



Amazonas, sobre las decisiones en materia de aprovechamientos forestales de bosques naturales, que, de acuerdo con lo prescrito en la ley 99 de 1993, son tuteladas por el MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial). El argumento planteado es el de la regresividad, ya que esta medida atentaría contra

la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8 de la CP), contra su deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible y conservación (artículo 80 de la CP), contra su deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica (artículo 70 de la CP) y contra el deber de intervención estatal para la preservación de un ambiente sano (artículo 334 de la CP).

Después de la declaratoria de inexecutable de la ley forestal, se presentó en las sesiones extras del Congreso, en el año 2008 y por parte del Ministerio de Agricultura⁶, un proyecto de ley forestal, rápidamente retirado por ser considerado inconveniente por algunos parlamentarios, cuyo objetivo sigue insistiendo en asegurar que la reforestación comercial salga adelante y dar garantía a la inversión. Este nuevo proyecto continuaba el camino de desconocer los efectos ambientales que tienen incluso las plantaciones, eliminando los controles de las corporaciones autónomas regionales, para que sea el Ministerio de Agricultura el que se abrogue todas las funciones para este tipo de bosques comerciales.

Agua pasó por aquí...⁷

Otro elemento que tiene que ser considerado en la relación tierra-medio ambiente-recursos naturales es el agua. Existe todo un recorrido en las declaraciones de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua. Desde los años setenta, una serie de conferencias internacionales sobre agua y medio ambiente ha abordado el tema del acceso a los recursos básicos y los derechos al agua. En 1977 se realizó en Mar de Plata la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, que declaró que todos los pueblos tienen derecho al acceso a agua potable para satisfacer sus necesidades básicas.

⁶ Al respecto puede verse el editorial del diario El Tiempo de la edición del 12 de febrero de 2008, titulado "Se veía venir".

⁷ (ILSA e Instituto del Tercer Mundo, 1999).



Posteriormente, en 1986, la Declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la asamblea general de la ONU, incluyó un compromiso para asegurar la igualdad de oportunidades para todos para disfrutar de los recursos básicos. En Río de Janeiro, en la Agenda 21, los Gobiernos acordaron que

al desarrollar y usar los recursos hídricos, debe darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la conservación de los ecosistemas. Más allá de estos requerimientos, a los usuarios del agua se les debe cobrar por este recurso de manera apropiada.

En el año 2002, en el plan de implementación de la Cumbre de Johannesburgo, los Gobiernos adquirieron el compromiso de

emplear todos los instrumentos de políticas, incluyendo la regulación, el monitoreo [...] y la recuperación de costos de los servicios de agua, sin que los objetivos de recuperación de costos se conviertan en una barrera para el acceso de la gente pobre al agua limpia.

El reconocimiento del derecho humano al agua en el ámbito nacional se impulsa mediante un referendo propuesto por organizaciones sociales, con Ecofondo⁸ a la cabeza, y hasta el momento cuenta con una primera ronda de tres millones de firmas de apoyo. La propuesta debe ser avalada por cerca de dos millones de firmas en los próximos meses. El referendo se enmarca dentro de la campaña *El agua un bien público*, que aspira a que el suministro del agua y su producción sean reconocidos como un derecho de todos los habitantes y, por lo tanto, su uso debe estar regulado en función de ese objetivo, así como que las concesiones y demás figuras existentes tengan como límite la calidad de ser un bien de todos y todas.

Sin embargo, esta corriente se enfrenta con la realidad de que la distribución del agua hace rato está siendo privatizada, respaldada por la actitud firme de la banca multilateral, que en los paquetes de ajuste estructural ha exigido que las empresas de servicios públicos den paso a las compañías prestadoras del servicio (Flórez y Solón, 2001). De la misma forma, recientemente se está incorporando en los temas de servicios abiertos al comercio, por medio de los TLC, convirtiendo a las concesiones de agua en meros títulos negociables en las bolsas de valores.

⁸ El texto y el proceso para el referendo por el agua pueden ser consultados en www.ecofondo.org.co.



Para internalizar esta tendencia se requieren leyes nacionales, y por ello en el año 2005 el Gobierno presentó un proyecto de ley que pretendía –y todavía pretende, a pesar de que fue retirado– ampliar las concesiones a empresas por un periodo de cincuenta años, cuando se trate de prestación de servicios públicos de agua potable. Esto quiere decir que durante ese lapso el empresario que tenga el monopolio de la distribución del agua también tendrá el de las fuentes. Este término se hace extensible a quienes presten el servicio de generación de energía y de realización de obras de interés públicos (Colmenares y Mira. 2007), por ejemplo, los distritos de riego. Pero por si esto fuera poco, también se encaminan hacia un mercado de títulos de concesión siguiendo el modelo chileno.

En cuanto a la provisión de las aguas requeridas para asegurar la aptitud de la tierra, en el caso colombiano hay una relativa escasez, puesto que se tienen zonas de alta pluviosidad y suficiente agua superficial, y dado que para la agricultura pueden utilizarse aguas subterráneas, cuya extracción ha causado el agotamiento de muchos acuíferos, como los de la Sabana de Bogotá.

Una de las dimensiones más inquietantes es lo que se ha denominado competencia por los usos del agua, ya que se generan numerosos problemas por el suministro entre usos domésticos, uso agroproductivo y el agua para pequeña agricultura. Tenemos que en el sistema de planificación y manejo de las cuencas hidrográficas, en los POMCH, no hay una adecuada y equitativa participación de todos los usuarios, dado que se han privilegiado los grandes usuarios (energía y agricultura), en detrimento del derecho de los otros.

Debilitamiento de la función ambiental

Mientras esto sucede, las funciones ambientales que recaen en el campo se ven menoscabadas como se verá en los apartes siguientes. Desde fines del siglo XIX, las normas ambientales colombianas se encuentran diseminadas en diversos tipos de legislación, incluida la agraria, en especial lo referente a las aguas y a los bosques, componentes sustanciales de la tierra y el territorio. Es solo hasta 1974 que por el decreto-ley 2811, código nacional de recursos naturales y de medio ambiente, se cuenta con un cuerpo unificado, cuyo fundamento era el Estado como interviniente único para garantizar el derecho humano al medio ambiente y la conservación de los elementos de la naturaleza indispensables para la vida.



Según esta concepción, le correspondía al Estado regular de forma potestativa lo concerniente con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, independientemente de la clase de propiedad que se tuviera sobre ellos, lo cual se traduce en que los bienes podían ser públicos o privados, pero su administración era exclusiva del Estado, si bien se hacía un énfasis en la necesidad de lograr un consenso social alrededor del acatamiento de las normas.

El fundamento de la legislación ambiental internacional, plasmado luego en las normas nacionales, fue la Declaración de Estocolmo, aprobada el 16 de junio de 1972, cuyo principio 21 estableció que

los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Y ese fue el espíritu de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), de cuyas deliberaciones surgieron la Agenda o Programa 21 y los convenios sobre cambio climático y sobre diversidad biológica.

Estos documentos resultaron de acuerdos intergubernamentales entre Estados, que continuaban como únicas partes de los convenios, es decir como únicos voceros de los Gobiernos, y por lo tanto como únicos responsables entre sí. La participación de las organizaciones sociales (campesinos, indígenas, mujeres, jóvenes y empresariales) fue prevista como necesaria, como un derecho, pero quien regulaba era el Estado central, regional o local mediante normas de carácter público, a las cuales correspondían sanciones o estímulos, según fuera su cumplimiento, y tenían un carácter general.

En 2002 se realizó la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible Río+10, en Johannesburgo (Sudáfrica). Para esa ocasión la intervención del Estado se fue debilitando, priorizando acciones que tienen que ver más con los acuerdos corporativos y los códigos de conducta, en reemplazo de las leyes, con lo cual se estaría perdiendo algo del espíritu de los convenios y tratados, en el sentido de desplazar el control, otrora en poder del Estado, al escenario de los acuerdos, los códigos de conducta y las conciliaciones. Esto disminuyó la importancia en el Estado del aparato ambiental, a la vez que menguó la capacidad de intervención ciudadana, por ser escasos los procesos administrativos.



En Colombia el tema ambiental se introdujo desde la expedición del código de recursos naturales y de medio ambiente, en 1974, y recibió el pleno espaldarazo de la Constitución de 1991, la cual refrendó el derecho al medio ambiente sano, además de incluir numerosas disposiciones acerca de la conservación del medio, los incentivos y la especial protección de áreas, en lo que se denominó la Constitución verde. En esa medida, se estableció una estructura representada en la creación del Ministerio del Medio Ambiente, del sistema nacional ambiental (SINA), las corporaciones de desarrollo sostenible y los fondos para conservación, entre otros.

Pero esas instancias han ido perdiendo importancia en el panorama institucional y corresponden más a la lógica de relaciones con el sector privado; a la reducción de eventos para los cuales se exige el licenciamiento ambiental (con la asignación del licenciamiento ambiental a las corporaciones autónomas regionales, que no disponen de los expertos suficientes, entre otros aspectos); a la rebaja de los presupuestos para el ambiente, con la estocada final que fue la fusión del ambiente con el tema de vivienda y de agua, mediante el decreto 216 de 2003⁹, produciéndose una amalgama, más que una unidad de criterios en temas que pudieran ser afines, y traduciéndose en una pérdida de algunos elementos básicos para asegurar que el punto de vista ambiental haga parte con voz y voto en las discusiones que son de su competencia, como el tema forestal o el tema de la planificación del territorio rural.

Esta debilidad de las instituciones y normas ambientales se produce cuando cada día se demuestra que existen estrechos vínculos entre las situaciones productoras de la desigualdad social y de la degradación ambiental, como lo plantean estudios elaborados sobre el fenómeno del desplazamiento por baja oferta ambiental o por su desaparición en determinado territorio. Asimismo por la alta vulnerabilidad de crecientes segmentos de la población por desastres causados por la crisis ambiental en que se debate América Latina, gran parte de la cual podría ser el resultado de un modelo de desarrollo basado en la extracción intensiva de recursos naturales y en la apropiación privada de los mismos.

⁹

Por el cual se creó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.



Al final

De los comentarios anteriores se deduce una tendencia, o mejor una realidad, en materia agraria y ambiental, que presenta características de megaplanes en ordenamiento del territorio, que privilegian una agricultura que pretende llegar a los mercados mundiales en la modalidad de agrocombustibles y de plantaciones comerciales, que dejan un campo muy estrecho a formas de agricultura más acordes con el modelo de seguridad y soberanía alimentarias que propugnan los ambientalistas.

Mientras el modelo que se impone en la ley de desarrollo rural y en la forestal, y se vislumbra en el proyecto de ley de agua, apuesta por un espacio para la alta inversión, se relega el tema de la agricultura campesina que proporciona alimento, la cual, si sigue los presupuestos ambientales, coadyuvaría en la función de conservar y proteger el medio ambiente. Esta soberanía alimentaria, que conduciría a una mejor distribución de las posibilidades del desarrollo, se basa en una producción que en las comunidades reduce la degradación de la tierra y protege el medioambiente, además de recuperar la diversidad agrícola y preservar la diversidad genética.

Pero para poder hablar de una soberanía alimentaria, el campesinado tiene que tener acceso y control sobre el uso de estos recursos naturales, o por lo menos que el Estado sea garante de que su uso sea de la mayoría. Por ello, el control sobre la tierra, aun la baldía, y la voluntad política para seleccionar algunos cultivos se contraponen a la soberanía alimentaria.

Bibliografía

- Foro para la soberanía alimentaria. 2007. El acceso y el control de los recursos naturales para la soberanía alimentaria. Documento del grupo de trabajo temático 3, apuntes para guiar las discusiones. 23-27 de febrero. Selingué (Mali). En: <http://www.nyeleni2007.org/spip.php?article162>.
- Foro Nacional Ambiental. Policy Paper. (1, 3, 6, 9 y 10). En: <http://www.fescol.org.co/MedioAmbiente.html>.
- Grupo Semillas. 2007. *Revista Semillas*. (30-31 y 32-33). En: www.semillas.org.co.
- Grupo Semillas. 2005. El Congreso de la República aprueba la ley forestal. En *Revista Semillas*, Panorama Nacional. Junio, (24-25).
- ILSA e Instituto del Tercer Mundo. 1999. *Agua pasó por aquí: Experiencias sostenibles de manejo del agua alternativa a la privatización*. Bogotá.
- Flórez, Margarita y Solón, Pablo. 2001 La guerra del agua: la estrategia del manejo integrado de los recursos hídricos del BID y la participación ciudadana en el caso de Bolivia. Documento de trabajo. Redbancos-ILSA, Fundación Solón.
- Colmenares, Rafael y Mira, Juan Camilo. 2007. *Paradojas del agua en Colombia. Privatización y alternativas públicas en Colombia: ¿un futuro sin agua?* Ecofondo, Ediciones Desde Abajo. Foro Nacional Ambiental. Bogotá.