



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Bosques y derechos
Reflexiones sobre el acceso y
gobierno de las comunidades locales
sobre los recursos forestales

Sergio Andrés Coronado Delgado

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá, Colombia
2012

Bosques y derechos

Reflexiones sobre el acceso y gobierno de las comunidades locales sobre los recursos forestales

Sergio Andrés Coronado Delgado

Trabajo de investigación presentada como requisito parcial para
optar al título de:

Magister en Derecho

Área de profundización en Derecho Constitucional

Director:

Dr. Gregorio Mesa Cuadros

Línea de Investigación:

Derecho Constitucional

Grupo de Investigación:

Derecho y política ambiental

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia
2012

Para Kimi Pernía Domicó, Chico Mendes y todos los que han entregado sus vidas en la defensa de la vida y de los bosques.

Una lucha por la verdad ha empezado en Sinsyaru Khala.

Una lucha por los derechos ha empezado en Malkot Thano.

Hermana, esta es una lucha para proteger nuestras montañas y bosques.

Ellos nos dan la vida.

Abrazad la vida de los árboles y arroyos vivos y estrechadla contra vuestros corazones.

Resistíos a la excavación de las montañas que mata nuestros bosques y arroyos.

Una lucha por la vida ha empezado en Sinsyaru Khala.

Ghashyam Shailani

Agradecimientos

Quiero agradecer a las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas con las cuales he tenido la oportunidad de trabajar durante los últimos años y que me han inspirado en la reflexión sobre los derechos y la importancia de los bosques.

También quiero agradecer a los miembros del equipo del Observatorio de Territorios Étnicos de la Universidad Javeriana, con quienes compartí reflexiones e ideas que están consignadas en buena medida en estas páginas; particularmente a Nicolás Vargas quien leyó este trabajo, me apoyó con la elaboración de los mapas y entregó sus comentarios y sugerencias.

A mi director, Gregorio Mesa Cuadros, quien con su asesoría y conocimientos me ayudó a plasmar mis pensamientos y reflexiones en estas páginas.

A Manuela, por creer en este y otros proyectos.

Resumen

El sistema jurídico tiene múltiples escenarios de regulación de los derechos sobre los bosques, algunos de ellos contradictorios y otros complementarios. Este trabajo busca reconocer en la diversidad estos escenarios de regulación la posibilidad de construir una interpretación constitucional que favorezca los intereses de comunidades y pueblos en la gestión y administración de estos ecosistemas. Para ello acude a una reconstrucción histórica del marco normativo y de la política forestal y a la articulación de elementos de la teoría constitucional con la de los recursos de uso común. Como conclusión se ofrece una argumentación que fundamenta la existencia de derechos fundamentales de las comunidades sobre los bosques en el marco del Estado Social de Derecho.

Palabras clave:

Bosque
Derechos humanos colectivos
Derecho al control de los recursos naturales
Derecho Constitucional
Política Ambiental

Abstract

In the legal system is possible to find different rules about the rights and property systems over the forests. In some cases is possible to identify tensions and contradictions between them, in other they are complementary. This work try to recognize and characterize this multiple rules with the main objective of build a constitutional interpretation which improves the legal argumentation about the rights to the forests of people and communities. To achieve this purpose, the work takes elements from the constitutional theory and the common-pool resources theory. As a conclusion, this works presents an argumentation exercise about the existence of the fundamental right to the forest of people and communities in the context of the social rule of law.

Keywords :

Forest
Collective human rights
Right to the natural resources control
Constitutional law
Environmental policy

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de figuras.....	XII
Lista de tablas.....	XIII
Lista de Símbolos y abreviaturas.....	XIV
Introducción	1
1. Capítulo 1. Antecedentes de la política forestal	7
1.1 Contexto siglo XIX.....	7
1.2 Los bosques en la república liberal.....	8
1.3 Conclusiones.....	17
2. Capítulo 2. El marco normativo y la política forestal en Colombia.....	19
2.1 Evolución del marco normativo forestal en Colombia.....	20
2.2 Tendencias actuales de la política forestal en Colombia.....	32
2.3 Conclusiones.....	39
3. Capítulo 3. Los bosques como recursos de uso común	41
3.1 El debate sobre los recursos de uso común.....	42
3.1.1 Corriente conservadora.....	42
3.1.2 Corriente democrática- institucional.....	45
3.1.3 Corriente emancipadora.....	47
3.2 Los bosques como bienes y recursos de uso común para comunidades locales.....	49
3.3 Conclusiones.....	63
4. Capítulo 4. Bosques, comunidades y derechos en el marco del constitucionalismo social contemporáneo.....	67
4.1 Constitucionalismo, derechos fundamentales y derechos sobre los bosques.....	68
4.2 Conflictos por los bosques en el constitucionalismo contemporáneo.....	78
4.3 Conclusiones.....	93
5. Conclusiones: hacia una nueva construcción de los derechos sobre los bosques.....	95
Bibliografía.....	105

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1-1: Patrones históricos del cambio de paisaje en Colombia desde 1500.	16
Figura 2-1: Mapa de territorios étnicos y áreas de protección ambiental en Colombia.....	28
Figura 3-1: Clasificación de los bosques según la FAO	52
Figura 3-2: Superficie de bosques naturales, bosques plantados y vegetación secundaria en jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible o Autoridades Ambientales de grandes centros urbanos.....	54
Figura 4-1: Construcción del derecho a los bosques desde elementos del constitucionalismo y de la teoría de los recursos de uso común.....	77
Figura 5-1: Zona de reserva forestal en los municipios del sur de Bolívar del Magdalena Medio	96
Figura 5-2: Elementos que integran la configuración de los derechos de las comunidades locales sobre los bosques	98

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 2-1: Funciones y competencias de las entidades que integran el SINA en materia forestal.....	33
Tabla 3-1: Categorías y clases de cobertura de la tierra según IDEAM.	52
Tabla 3-2: Ecosistemas con bosque natural, vegetación secundaria y bosque de manglar.....	55
Tabla 3-3: Principios de diseño característicos de instituciones de larga duración de los RUC.....	58

Lista de Símbolos y abreviaturas

AIB	Año Internacional de los Bosques 2011
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CODECHOCO	Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó
DEJUSTICIA	Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNA	Foro Nacional Ambiental
GIDCA	Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
ILSA	Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INDERENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MADARIEN	Maderas del Darién S.A.
OIA	Organización Indígena de Antioquia
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PND	Plan Nacional de Desarrollo

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPTP	Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio - Acción Social
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal + Conservación de los bosques y su manejo sustentable
RUC	Recursos de Uso Común
SINA	Sistema Nacional Ambiental
UNIJUS	Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico- Sociales "Gerardo Molina"
WRM	World Rainforest Movement

Introducción

La actual crisis civilizatoria es, ante todo, una crisis ecológica. La humanidad debe atacar las causas y cambiar los modelos que han llevado a la configuración de este estado permanente de guerra de los seres humanos contra la naturaleza (Boff, 2006). Muchos espacios naturales han sido colonizados y la dominación de los seres humanos sobre los mismos se pretende absoluta. Sin embargo, durante las últimas décadas se ha producido la emergencia, o mejor la reedición, del pensamiento y de la práctica ambiental. Este nuevo contexto ha resaltado la relación dependiente de la supervivencia de los seres humanos frente a la protección y uso sostenible de la naturaleza. En este contexto cobra una particular relevancia la conservación de ciertos ecosistemas esenciales para la vida, como los bosques.

En Colombia la cobertura de bosques es de aproximadamente 59.100.000 hectáreas, lo que representa el 52% del territorio nacional (PPTP, 2010). Si se observa con detenimiento la historia del país, resulta paradójico que estos continúen existiendo, a pesar de los intensos procesos de civilización y transformación de los espacios naturales adelantados por gobiernos y sociedades desde la época de la independencia hasta nuestros días.

Los bosques han sobrevivido no sólo porque el proyecto de civilización y transformación de los espacios naturales haya fracasado en algunas regiones, tal como lo demuestran algunos estudios de historia ambiental (Palacio, 2004). También perviven porque existen procesos de poblamiento y de construcción de territorios en los cuales su eliminación no ha sido necesaria para la satisfacción de las necesidades. Muchos siguen allí y se han transformado, pues son ecosistemas dinámicos y cambiantes; algunos otros han desaparecido. Su continuidad también responde al hecho de que todos los usamos y dependemos de ellos para nuestra subsistencia. Si bien se pueden identificar comunidades y grupos que viven de ellos y que dependen de una forma más directa de los mismos, todos los seres humanos somos, de forma directa o indirecta, usuarios de los bosques. Esta reflexión resulta tan relevante que el año 2011 fue declarado por la Organización de Naciones Unidas como el año internacional de los bosques "con el propósito de relevar el papel fundamental que cumplen las personas

en la ordenación sostenible, la conservación y la explotación sostenible de los bosques del mundo”¹.

Las movilizaciones y demandas de grupos que habitan, usan y comprenden a los bosques como parte de su territorio, dan cuenta de una tensión que no ha sido tomada en cuenta en el debate político nacional sobre los recursos forestales: la configuración de derechos de las comunidades sobre estos espacios. Algunas situaciones pueden dar pistas sobre esta tensión, por ejemplo, la industria minera, la construcción de infraestructura y otros proyectos de desarrollo se han visto truncados por las exigencias que realizan al Estado grupos y comunidades que reivindican el manejo y uso que le dan a los bosques. Así, la Corte Constitucional ha reconocido que se debe consultar a los grupos étnicos sobre proyectos que afecten directamente sus territorios tradicionales en los cuales también hay bosques y otras áreas protegidas.

Así, las políticas de desarrollo se enfrentan con procesos de resistencia por parte de comunidades y sectores sociales que demandan la protección y la salvaguarda de ciertos territorios, por considerarlos necesarios para la reproducción de la vida y las culturas. Esta tensión descrita también puede expresarse bajo el siguiente interrogante: ¿de quiénes son y cómo se deben usar los bosques? Una primera mirada al sistema jurídico colombiano y particularmente a las normas civiles, agrarias y ambientales, permite identificar una amplia cantidad de respuestas a estos interrogantes, en las cuales no aparecen las expectativas y los derechos de las comunidades locales; incluso cuando se intenta buscar respuestas sobre el por qué de la depredación y contaminación de los bosques es frecuente encontrar que se responsabiliza a los pobres, generando una situación de doble victimización en la medida en que son precisamente estas comunidades las que más sufren los impactos de la degradación ambiental (Mesa, 2009)

Sin embargo, el análisis desde el derecho constitucional puede arrojar respuestas diferentes, en las cuales la posición de las comunidades que han usado y conservado los bosques adquiere mayor protagonismo. Además, nuevas tendencias jurídicas argumentan a favor del reconocimiento de derechos a los bosques y otros bienes ambientales, considerando que la protección de los mismos no puede ser únicamente en función de su apropiación por parte de los seres humanos. Para hacer viable esta propuesta, se sugiere que los bosques sean sujetos de derechos y que su representación jurídica sea asumida por grupos de ciudadanos que promuevan su conservación y a la vez defiendan los intereses de las generaciones futuras

¹ “Acerca del AIB 2011”, Disponible en: <http://www.aib2011colombia.com/index.php/acerca-del-aib-2011.html>. (10.04.2012).

(Stone, 2009). Esta posición encierra una demanda de profundización de los esfuerzos para proteger estos importantes bienes naturales y ambientales. El reconocimiento de los bosques como sujetos de derechos puede ser una estrategia que permitirá la conservación de estos bienes ambientales.

De igual forma, surgen interrogantes más profundos sobre la relación entre las sociedades y los bosques. Es necesario reflexionar sobre si el Estado tiene la capacidad de regular de una forma más eficaz de la conservación de los bosques que las propias comunidades locales que subsisten y que encuentran en ellos sus medios de vida y las raíces de sus culturas. Estas realidades suelen escaparse de una visión formalista-estatal de la regulación de los recursos naturales.

En Colombia, algunas comunidades se han movilizadas en defensa de los bosques, generando presión sobre las autoridades públicas para fortalecer su protección frente a los procesos de devastación impulsados por ciertos actores económicos. Uno de los problemas fundamentales de la política forestal en Colombia es la posición relegada que tienen las comunidades para participar y para ejercer su autonomía en relación con los planes de uso, conservación y aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales de los bosques. Sólo se considera su posible participación en los aprovechamientos forestales cuando las comunidades tienen títulos de propiedad colectiva sobre los territorios en los cuales están los bosques. Las políticas de conservación muchas veces se realizan sin tener en cuenta las necesidades de las comunidades locales, aunque estas han demostrado su inmensa capacidad para conservar y usar los bosques de forma sostenible. Diversos estudios han demostrado que los sistemas de gobierno colectivos o comunales sobre los bosques pueden garantizar una conservación exitosa de los mismos, sin poner en riesgo la supervivencia física de las comunidades que viven y conviven con ellos. Esta situación pone en evidencia la necesidad de crear sistemas que articulen la administración comunitaria de los bosques con la política pública de conservación y de ordenamiento territorial.

En el marco de esta reflexión se presenta este trabajo que tiene por objetivo identificar los escenarios jurídicos de regulación que existen sobre los bosques desde el marco del Estado Social de Derecho, resaltando los derechos que las comunidades locales tienen de acceder a estos, y evidenciando las funciones de conservación y uso sostenible que realizan.

Para desarrollar este propósito, el trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero de ellos se realiza una reconstrucción de los antecedentes históricos de los escenarios de regulación de los bosques en el derecho público y privado colombiano, observando de forma particular, las raíces de la actual política en la materia durante el siglo XIX. En el desarrollo de este capítulo se presentan y analizan, por medio de herramientas metodológicas de

la historia del derecho, algunos instrumentos jurídicos que permiten comprender el contexto y los alcances de la regulación forestal durante este periodo de tiempo.

En el segundo capítulo se construye una caracterización de la actual política forestal en Colombia. Para ello se propone una periodización de la misma teniendo en cuenta las principales tendencias políticas que sustentaron la expedición de los marcos normativos y otros instrumentos de política pública. Además, se hace énfasis en reconocer la presencia o ausencia de figuras orientadas hacia la satisfacción de los derechos de las comunidades locales sobre los bosques. Para concluir este apartado se observan las tendencias actuales de la política forestal y los desafíos y riesgos que estas generan para el gobierno colectivo de las comunidades sobre los bosques.

Posteriormente, en el tercer capítulo se presenta una caracterización de los ecosistemas de bosques que permita considerarlos como recursos de uso común. Para alcanzar este objetivo, se construye, desde diversos acercamientos teóricos, un concepto de recursos de uso común, que propone también una lectura crítica en el contexto del sistema económico capitalista. Se proponen también algunos argumentos que facilitan el reconocimiento de los bosques como recursos de uso común y se expondrán reflexiones orientadas a sustentar la existencia de los derechos de las comunidades sobre los bosques.

En el capítulo cuarto, se abordan las tensiones del marco jurídico de los derechos sobre los bosques. El propósito de este es construir argumentos a favor del reconocimiento de los derechos fundamentales de las comunidades locales de acceder y controlar los bosques a partir del constitucionalismo y la teoría de los recursos de uso común. Para ello se hace una reconstrucción crítica de los marcos normativos que regulan el acceso y los derechos sobre los bosques, y se propone una lectura constitucionalmente adecuada que los integra. Para reforzar esta posición, se asume una lectura que obtiene su fundamentación en la construcción del Estado Social de Derecho y en la teoría de los derechos fundamentales.

Finalmente, en las conclusiones se presenta una propuesta de caracterización de los derechos de las comunidades locales sobre los bosques a partir de los diferentes elementos abordados en los cuatro capítulos anteriores. También se propone una configuración de derechos sobre los bosques que supera la matriz antropocéntrica bajo la cual se construyen las instituciones jurídicas y que aboga por el giro biocéntrico en la relación de los seres humanos con la naturaleza.

Para realizar este proyecto de investigación se construyó un marco teórico y conceptual que intentó recoger diferentes trayectorias disciplinarias sobre el tema de investigación. Para su elaboración

se tuvieron en cuenta las reflexiones derivadas de las teorías del Estado Social de Derecho, los derechos fundamentales y los recursos de uso común. La comprensión del concepto del Estado social de Derecho permitió situar el problema de investigación en un contexto de evolución de los sistemas políticos, que derivó en la identificación de responsabilidades del Estado para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos a través de la profundización democrática y la ampliación progresiva de la ciudadanía. Los diferentes acercamientos teóricos sobre los derechos fundamentales permiten comprender que las demandas y exigencias de pueblos y comunidades locales son una forma de realización de la dignidad humana, que tiene en cuenta la protección y reivindicación de la diversidad étnica y cultural, hecho que permite comprender el problema de investigación como un asunto de garantía de derechos fundamentales. En tercer lugar, los acercamientos desde la teoría de los recursos de uso común, permitieron observar cómo se construyen diferentes alternativas de gestión de los mismos, que pueden articularse con la realización de los derechos de las comunidades y propender por la profundización democrática en la gestión de los bienes ambientales.

En la reconstrucción del estado del arte relevante durante el proceso de investigación se identificaron trabajos y documentos que se clasificaron en tres grupos o categorías. En el primer grupo se incluyeron aquellos que abordaron el problema de investigación como un asunto de política pública; gracias a los aportes de este tipo de investigaciones se identificaron las formas mediante las cuales el Estado asume responsabilidades frente a las comunidades locales, o adopta estrategias de política que tienden al desconocimiento de sus derechos. La segunda categoría permitió incluir los trabajos que reseñan experiencias comunitarias de gestión de recursos de uso común; esta clasificación resultó útil para alimentar una comprensión interdisciplinaria del problema de investigación en la medida en que la mayoría de estos aportes provienen de disciplinas como la economía o la ecología. Finalmente, se encuentran una serie de trabajos cuya pretensión era caracterizar el problema de investigación desde una perspectiva de los conflictos por los recursos de uso común; esta categoría facilitó el reconocimiento de las tensiones entre las posturas comunitarias, estatales y empresariales sobre la administración de los bienes públicos y los recursos de uso común.

Metodológicamente, para el desarrollo de este proyecto de investigación se acudió a diversas estrategias para poder alcanzar los objetivos mencionados. La más significativa fue la revisión y sistematización de las fuentes bibliográficas, normativas y jurisprudenciales. Este recorrido bibliográfico permitió contar con una lectura amplia del problema en cuestión que no solo se alimentó de las reflexiones jurídicas, sino que acudió a otras disciplinas de las ciencias sociales y naturales para dar una

compresión más integral del problema. La integración disciplinar fortalece el estudio de un proceso complejo, sin que esto signifique la reducción de la ecología o la sociología al estudio del derecho, sino el diálogo de las disciplinas para la comprensión de un fenómeno complejo (Leff, 2005).

Además, se realizaron entrevistas a académicos y líderes sociales para comprender su posición sobre el problema de investigación. Este trabajo también es el resultado de mi experiencia como parte del equipo de investigadores y asesores del Observatorio de Territorios Étnicos de la Universidad Javeriana, con quienes tuve la oportunidad de discutir y afinar algunas de las ideas que plasmo en este documento. De igual forma, también se alimentó de mi vinculación al equipo que trabaja la temática de tierras desde CINEP.

El problema del gobierno de los bosques en Colombia requiere, ante todo, comprensiones construidas desde una perspectiva integral (Mesa, 2007). El derecho como disciplina tiende a desintegrar las realidades para comprenderlas y dominarlas, así la desintegración de los bosques y de sus elementos, contemplada en ciertas disposiciones del marco normativo forestal, no se corresponde con los acercamientos a este objeto de estudio realizado desde otras disciplinas. La construcción de las instituciones jurídicas de regulación debe alimentarse de los aprendizajes y experiencias de otros campos de pensamiento.

El reconocimiento y la garantía de derechos de las comunidades sobre los bosques, que defiende este trabajo de investigación, puede superar el escenario monolítico que supone considerarlos como propiedad privada o estatal, y promover así la participación social en la construcción de sus planes de conservación y uso de los mismos. Este giro puede permitir un diálogo más fecundo sobre las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza, y además sentaría las bases de una administración y un manejo democrático de los bosques; hecho que le permitirá a la sociedad colombiana superar el divorcio entre los seres humanos y la naturaleza, que ha facilitado la deforestación de una amplia extensión del territorio nacional. Es necesario mirar nuevamente a la naturaleza, es vital comprender mejor a los bosques.

1. Capítulo 1. Antecedentes de la política forestal

Las normas que regulan los derechos y los usos sobre los bosques han variado dependiendo de las estructuras y las condiciones políticas y económicas de los diferentes períodos de la historia reciente del país. Las metas de conservación que se pueden distinguir en algunas de las normas y disposiciones de la actual política forestal, surgieron después del auge de modelos normativos y políticos que fomentaban la devastación y promovían la "civilización" sobre estos espacios naturales.

El propósito de este capítulo es realizar una reconstrucción histórica de los escenarios de regulación de los bosques en el derecho público y privado colombiano, para así comprender los antecedentes la actual política ambiental en materia forestal. Para lograr este objetivo se utilizaron algunas herramientas metodológicas de la historia del derecho, particularmente aquellas que resultan útiles para estudiar las disposiciones normativas que regularon la materia durante los ordenamientos constitucionales del siglo XIX.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera, se exponen algunas ideas sobre el contexto político del siglo XIX en el cual se definieron los marcos normativos forestales. En segundo lugar, se identifican los diferentes momentos de la política y las normas forestales, por medio de un rastreo histórico de las mismas desde los primeros ordenamientos constitucionales y legales. En este recorrido también se reconoce la presencia de ideas políticas y económicas en la construcción de los marcos normativos de regulación. Finalmente, se presenta una reflexión sobre la importancia del reconocimiento de los antecedentes de cara al análisis del actual marco normativo que regula la política forestal en el país.

1.1 Contexto siglo XIX

Comprender el contexto del siglo XIX es relevante para identificar las tendencias de las normas que regulaban la relación sociedad - naturaleza. Durante este periodo las sociedades latinoamericanas vivieron procesos de independencia política de las metrópolis coloniales. En estos procesos las élites sociales se dieron a la tarea de construir instituciones jurídicas que recogieran el

espíritu de las ideas emancipadoras y permitieran la fundación de los Estados republicanos; y simultáneamente respondieran a las expectativas económicas y sociales de los diferentes grupos sociales que participaron en la independencia.

De esta forma, en la configuración de las instituciones republicanas se enfrentaron las élites que participaron en el proceso de independencia. Unas deseaban promover la modernización y la imposición de los modelos de industrialización que se observaron primero en Europa y después en los Estados Unidos. Otros grupos, que habían heredado ciertos privilegios coloniales, no avalaron el impulso modernizador que parecía acompañar a los procesos de independencia, debido al riesgo que este suponía para el sostenimiento de su posición dominante. El resultado de esta situación fue la intensificación de los conflictos sociales en las sociedades latinoamericanas (Burns, 1990).

La sociedad colombiana no fue ajena a esta situación generalizada de la región latinoamericana. Durante este siglo, el panorama político se vio determinado por dos factores que se encontraban íntimamente relacionados: la altísima producción de textos constitucionales y la constante utilización de la guerra para el trámite de los conflictos entre las élites políticas. Las guerras y las constituyentes fueron dos expresiones de los enfrentamientos entre las élites por la consolidación del poder y el establecimiento de una hegemonía política (Valencia Villa, 2007).

Uno de los momentos constitucionales más importantes en este contexto fue la Convención de Rionegro que expidió la Constitución de 1863. Esta Constitución puede comprenderse como un hito de gran importancia del proceso de la revolución liberal del siglo XIX (Bushnell, 1997). La inspiración de esta carta política fueron las ideas liberales y de progreso. Es posible afirmar que este texto constitucional, y sus posteriores desarrollos legislativos pretendieron impulsar la modernización de la sociedad colombiana mediante la importación e implementación de las ideas e instituciones liberales en el panorama político nacional. Resulta importante contextualizar la desarticulación de la sociedad colombiana para entonces: el mundo rural y los centros urbanos se encontraban distantes y existían grandes dificultades para ejercer el gobierno en amplias regiones del territorio nacional, y era frecuente encontrar expresiones en las élites modernizantes que señalaban que en el mundo rural se encontraba el atraso y la barbarie, en tanto que en los centros urbanos vivían el progreso y la civilización.

1.2 Los bosques en la república liberal

Existen algunos antecedentes normativos que muestran una preocupación desde las instituciones estatales por promover la conservación de los bosques. El más evidente de ellos es el

Decreto del 31 de julio de 1829, firmado por el presidente Simón Bolívar, sobre las reglas que se han de observar para la extracción de maderas y la protección de los bosques. El propósito de este decreto era detener la explotación incontrolada de los bosques y el establecimiento de licencias y permisos para la realización de las actividades de explotación: “[Los gobernadores de provincia] harán publicar en cada cantón que ninguno pueda sacar de los bosques baldíos o del Estado, maderas preciosas, i de construcción de buques para el comercio, sin que preceda licencia por escrito del gobernador de la provincia respectiva”². Sin embargo, estas iniciativas de protección de los bosques fueron transformadas en el contexto de la república liberal.

Las ideas de progreso y civilización inspiraron la Constitución de 1863, así como a las leyes que desarrollaron sus postulados. Algunas tuvieron impacto en cuanto al acceso, administración y regulación de los bosques, entre ellas las Leyes del 6 de abril y del 20 de mayo de 1870, cuya materia de regulación era la explotación y uso de los bosques nacionales. Estas fueron leyes de los Estados Unidos de Colombia, expedidas por el Congreso Nacional y fueron producidas en virtud de las facultades otorgadas por la Constitución de 1863, que en su artículo 78 señalaba que “Serán regidos por una ley especial los Territorios poco poblados, u ocupados por tribus de indígenas, que el Estado o los Estados a que pertenezcan consientan en ceder al Gobierno general con el objeto de fomentar colonizaciones y realizar mejoras materiales”³. Como se ve, estas leyes se encontraban particularmente dirigidas a las autoridades públicas y a los posibles inversionistas que adelantaran labores de explotación de los bosques nacionales.

Las normas que regulaban el acceso a los bosques se inscriben dentro del pensamiento político del liberalismo del siglo XIX que, como ya se mencionó, inspiró la Constitución de 1863. Bajo esta noción política, se consideraba que la explotación de los bosques y la colonización de tierras consideradas baldías y desocupadas, por parte de particulares, podría impulsar el progreso de estas regiones y activar empresas tan importantes para la época como la construcción de caminos y de ferrocarriles⁴.

² Decreto expedido por el Libertador sobre las reglas que se han de observar para extraer maderas preciosas y de construcción de los bosques. Guayaquil, 31 de julio de 1829. Consultado en: www.cervantesvirtual.com. (22.04.2012)

³ Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863. 8 de mayo de 1863. Disponible en: www.cervantesvirtual.com. (30.11.2010).

⁴ Es importante anotar que esta no era una preocupación surgida en el periodo republicano, ya que este “se encontraba ligado a las orientaciones de los últimos virreyes, influidos éstos por la ideología progresista de la ilustración”. (Carrizosa, 2001:183).

Las normas forestales del siglo XIX se caracterizan por la sencillez de su mandato. Por ejemplo, el articulado de la Ley del 6 de abril/1870 señala: "Art. 1. Declárase (sic) libre la explotación (sic) de los bosques de las tierras baldías pertenecientes a la nación", y "Art. 2. El Poder Ejecutivo dictará las medidas convenientes a fin de que, sin entrabar la libre explotación (sic) de dichos bosques, se procure su conservación i reproducción (sic)"⁵.

La Ley del 20 de mayo/1871, sólo tiene un artículo: "Art. único. Para la explotación libre de las tierras baldías pertenecientes a la Nación a que se refiere la lei de 6 de abril de 1870, nadie necesita licencia de autoridad alguna, ni puede cobrarse con tal motivo ningun derecho. Las medidas que debe dictar el poder ejecutivo sin entrabar la libre explotación de dichos bosques, para procurar su conservación i reproducción, son simplemente de policía, sin que puedan afectar la libertad concedida a los explotadores (sic)"⁶.

Es importante resaltar que para el año 1870, los Estados Unidos de Colombia tenían una población total de 2.707.952 habitantes, y algunos datos exponen que para el año de 1850 el 70% de la población del país vivía en tierras frías (Palacio, 2006), es decir en paisajes intervenidos por los seres humanos con una alta transformación de sus características primarias, como la cobertura arbórea en el caso de los bosques. Según estos datos, en las zonas bajas, o de tierra caliente, la población era escasa.

Por lo general, estas zonas eran catalogadas como baldíos nacionales, al no encontrar un propietario legalmente reconocido de las mismas en los registros públicos. Sin embargo, no puede considerarse que estas fueran zonas desocupadas ya que en ellas habitaban pueblos indígenas que vivían en sistemas de propiedad tradicional o comunitaria, o incluso en territorios reconocidos como resguardos desde la época de la colonia. Durante la segunda mitad de siglo XIX "los baldíos ocupaban las cuatro quintas partes del territorio de la república" (Guerra, 1892:53).

En 1870, el país vivía bajo la propuesta política emanada de la Constitución de Rionegro. Este periodo también es conocido como la república liberal ya que durante el mismo se intentaron materializar los postulados de esta ideología política que inspiró la redacción del texto constitucional. Es importante anotar que

⁵ Estas leyes fueron producidas por el Congreso de los Estados Unidos de Colombia, por tal motivo fueron firmadas por los presidentes del Senado de Plenipotenciarios, Marco A. Estrada, los presidentes de la Cámara de Representantes, Emiliano Restrepo y José M^a Quijano y por el presidente de los Estados Unidos de Colombia, Eustorgio Salgar.

⁶ Congreso de los Estados Unidos de Colombia, Ley del 20 de mayo/1871, "Que adiciona la de 6 de abril de 1870, que declara libre la explotación (sic) de bosques nacionales".

esta posición política recibía una importante influencia de las ideas europeas y norteamericanas sobre la modernización y el progreso. En este sentido, las políticas del Estado federal colombiano se encontraban dirigidas a superar las condiciones de atraso en las cuales se encontraba sumergida la sociedad colombiana. En el contexto latinoamericano, el concepto de progreso para el siglo XIX puede comprenderse como el resultado de una amalgama de filosofías que comprendían la ilustración, la teoría de la evolución y el positivismo (Burns, 1990).

Así, la empresa del progreso nacional encontró en los bosques un escenario que le permitía por lo menos dos cosas: la explotación de los recursos naturales que se encontraban allí presentes y la concesión de tierras y derechos a los particulares; escenario que creaba una importante generación de facilidades para la iniciativa privada.

La colonización antioqueña y el inicio de los cultivos de exportación, como café y tabaco, significaron grandes cambios en la superficie arbórea entre los 1.000 y los 2.200 metros sobre el nivel del mar. Sin embargo, existen indicios de que porciones de estas zonas habían sido ya taladas por algunos pueblos indígenas de vertiente y por lo tanto, el bosque cortado por los procesos de colonización en estas zonas era de crecimiento secundario (Carrizosa, 2001). Este hecho nos permite comprender que la colonización no se hizo únicamente sobre bosques intactos o primarios, sino sobre algunos que ya habían sido intervenidos.

A pesar de esta situación es necesario ratificar que estas normas promovieron un cambio ambiental significativo y permitieron consolidar un escenario legal favorable para la apropiación de baldíos y la explotación de los bosques y los recursos presentes en estos, como la quina y el añil.

De esta forma, la política de la explotación de los bosques nacionales se fundaba en el principio de libertad de explotación, sin cobro de derechos a los particulares que realicen esta tarea. Además, se establecieron prohibiciones para aquellos requerimientos que impliquen la obstrucción o paralización de las labores de explotación forestal. Todo esto en el contexto de una precaria actividad de fiscalización y policía por parte de las autoridades públicas, que como ya se demostró, tenían grandes dificultades para ejercer el imperio de la ley en amplias zonas del territorio nacional.

La libertad de explotación de los bosques se articulaba con otra ambiciosa política que el Estado impulsó durante esta época: la adjudicación de los baldíos nacionales a particulares para que estos impulsaran aprovechamientos económicos de estas tierras. El proceso de colonización de las tierras calientes fue impulsado desde el gobierno nacional con el propósito de avanzar en la

civilización y transformación de estos amplios territorios inexplorados. Así, la Ley del 1 de julio/1870 sobre colonización de territorios nacionales, señalaba que se concedía a las compañías exploradoras las tierras baldías que se cultivaran, para que después estas vendieran las mismas a otros particulares, cediendo también la explotación de las minas y yacimientos presentes en estos territorios⁷.

Estas normas situaron unas funciones de vigilancia y policía en cabeza de las autoridades públicas, para que supervisaran las labores de explotación de los bosques que estaban realizando los particulares. Es importante anotar que la ley no prevé ningún mecanismo coercitivo que complemente la posible acción de control que vayan a realizar las autoridades públicas. Tampoco es posible identificar en estas normas si existían funciones de policía creadas por el gobierno central o por las autoridades federales para controlar y sancionar a quienes realizaran explotaciones indiscriminadas de los bosques⁸.

En los textos normativos de la época se encuentra una prohibición genérica a las autoridades públicas: éstas no podían definir requisitos que obstaculizaran la libre explotación de los bosques por parte de los particulares, sólo debían procurar tomar algunas medidas que garantizaran su conservación. A partir de esta situación es posible inferir que no era posible que las autoridades tomaran medidas coercitivas que tendieran a la protección de estos bienes, ya que este tipo de medidas podía atentar contra el ejercicio de la libertad de empresa, el cual se encontraba en boga para el momento político constitucional del país de dicha época.

Como se ha señalado, estas normas se promulgaron en el contexto de la Constitución de Rionegro, en pleno auge del proceso de reformismo liberal que experimentó el país desde el año de 1849 hasta 1886 y que tuvo un breve interregno conservador. Es importante anotar que los líderes y gobernantes durante este período promovieron un modelo de crecimiento económico hacia el exterior, fundamentado básicamente en las exportaciones. De igual forma, fieles al ideario liberal, realizaron un proceso significativo de impulso a la educación pública, encontrando un

⁷ Congreso de los Estados Unidos de Colombia, Ley 1 de julio/1870, "Sobre colonización de territorios nacionales".

⁸ En la historia ambiental comparada es posible encontrar que las autoridades estatales realizaron controles e impusieron sanciones a los particulares que realizaron explotaciones indiscriminadas de recursos forestales: "Desde la mitad del siglo XIX los Estados centroeuropeos empezaron a reconocer un deber público de protección, convirtiéndose en rudimentarios Estados ambientales de Derecho de primera generación". (Marquardt, 2010:47).

hito en la fundación de la Universidad Nacional en 1867 (Bushnell, 1997).

Así, en los planes de gobierno de la élite liberal se fortaleció la inversión en ciencia y tecnología para impulsar las colonizaciones, traduciéndose de esta manera en la explotación de los bosques y en el aumento de la producción agrícola de exportación (principalmente tabaco y café). Estos hechos hacían parte de una misma moneda con la cual se buscó firmemente el progreso de la nación.

Este marco normativo de la época apuntó a fortalecer los procesos de colonización, a ampliar la frontera agraria y a la explotación forestal por medio de la tala de los bosques. Para comprender si este marco normativo fue eficaz y alcanzó los fines propuestos habría que preguntarse por las tasas de deforestación en el periodo de vigencia de las normas, para lo cual nos debemos apoyar en la historia ambiental colombiana. Es importante señalar que, como lo ha mencionado Germán Palacio, esta es un área poco explorada en Colombia. Sin embargo, hay algunos análisis que pueden ser útiles para abordar esta pregunta puntual de investigación. En primer lugar, habría que comparar las coberturas originales de bosques en Colombia con su estado actual, con el fin de determinar el grado de intervención humana que han sufrido durante los últimos siglos.

Sin lugar a dudas, la intervención humana ha generado cambios drásticos en el paisaje y en los ecosistemas del actual territorio colombiano. Por ejemplo, la cobertura vegetal original se ha transformado particularmente en la zona andina en la cual primaban bosques de galería y selvas andinas y subandinas; así como en los bosques secos de la región Caribe. Un dato que ilustra esta situación es que los bosques andinos ocupaban una extensión original de 170.000 kilómetros cuadrados y actualmente cubren 45.000 (Márquez, 2001).

Sin embargo, no es posible afirmar que estas dimensiones de la transformación de los paisajes y ecosistemas tengan su causa directa en políticas y las normas que favorecieron la deforestación y apropiación de baldíos analizadas, pues habría que tener en cuenta por lo menos dos factores. En primer lugar, determinar cuál fue el impacto de este marco normativo en las sociedades prehispánicas y coloniales en lo relativo a la explotación y tala de los bosques; y en segundo lugar, determinar claramente el periodo de vigencia de estas normas, para precisar cuáles fueron los alcances en el tiempo de la libre explotación que estas permitían, y así compararlo con la historia ambiental de dicho periodo referida a los bosques.

Para responder al primer interrogante es necesario abandonar un mito que se ha configurado sobre la población indígena

precolombina que consideraba que aquellas poblaciones se encontraban inmersas en la naturaleza sin tocarla o transformarla, en contraste con el proceso de poblamiento europeo en las Américas, que se caracterizó por la transformación violenta del paisaje. Los pueblos indígenas intervinieron en la naturaleza, la transformaron y llevaron a cabo un proceso de "humanización del paisaje" (Palacio, 2001a:47); que si bien no generó las transformaciones radicales de la naturaleza que se pueden observar en la actualidad, sí tuvo impactos puntuales en ciertos ecosistemas intervenidos. Sin embargo, esta relación puede considerarse, en términos generales, de mayor sostenibilidad: "{los pueblos indígenas} sienten y perciben la naturaleza como parte de su sociedad y cultura, como una prolongación de su cuerpo personal y social" (Boff, 2006:117).

Habría que concentrarse entonces en las transformaciones ambientales que ocurrieron en el territorio colombiano con el establecimiento de las sociedades occidentales. Es importante señalar que durante la colonia la principal economía de extracción y explotación fue la minera, particularmente en los yacimientos de oro y plata, y que la explotación de los bosques no fue una prioridad. Los procesos de liberalización de los bosques y sus recursos aparecieron con la independencia, particularmente durante los periodos de consolidación liberal en el gobierno.

Las ideas liberales, promovieron la libre explotación de los recursos naturales y consideraron que las limitaciones a la iniciativa particular generaban atraso y pobreza. Es así como en 1850 Manuel Ancízar anotaba en su relato de viajero, bajo una clara doctrina liberal, cómo la pobreza se apoderaba de la gente que habitaba la zona del Cocuy y que tenía prohibido el cultivo de las tierras y la explotación de la sal, que era una renta exclusiva del Estado y que promovía la libre explotación por parte de los colonos, y no de los contratistas del Estado: "Muchas vejaciones desaparecerían de esta manera, y las ganancias que pasan a manos de los contratistas de elaboración quedarían en las de los colonos, asegurándoles una existencia cómoda y dejando a su propio interés la conservación de los montes, sin perjuicio del cultivo de buenas sementeras; por manera que el campesino hallaría en la fabricación de la sal y en la agricultura libre, dos fuentes de riqueza que hoy se le obstruyen cruelmente" (Ancízar, 1984:253).

Como se ha señalado, las ideas liberales impregnaron desde la mitad del siglo XIX en adelante, la relación entre las sociedades y la naturaleza. En la periodización realizada por la historiografía ambiental colombiana, se considera que entre 1850 y 1920 se puede identificar una etapa denominada 'naturaleza liberalizada', la cual se caracterizó por la transformación del paisaje y la simplificación de la biodiversidad en la zona andina, así como por el comienzo de las actividades extractivas y la consecuente transformación de la Amazonía, la Orinoquía y otras

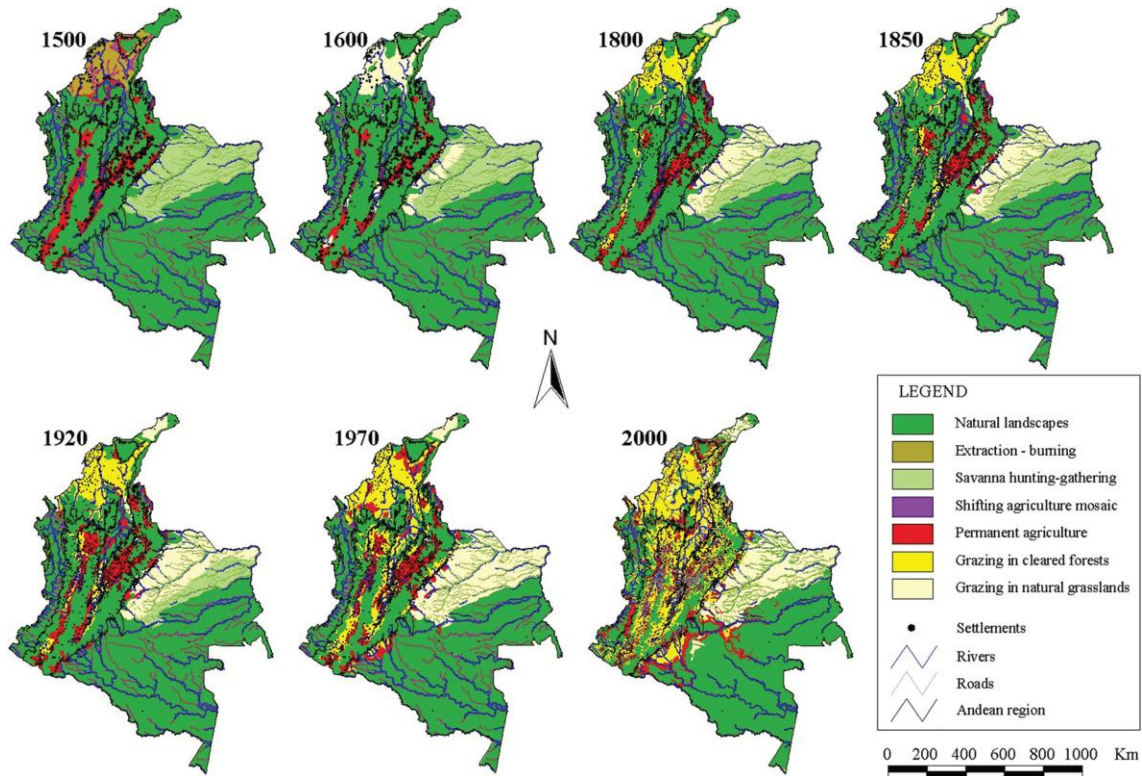
tierras calientes (Palacio, 2001a). Este periodo también ha sido denominado como patrimonialista, en el sentido de que la autorización de la explotación de los recursos naturales se daba bajo la idea de que estos debían ser explotados y que su existencia significaba una posición ventajosa frente a otras naciones que no contaban con los mismos (Mesa, 2010a).

Las normas analizadas se encuentran dentro de esta periodización y tuvieron efectos puntuales sobre los procesos de deforestación y transformación ambiental vividos particularmente sobre la región andina. Sin embargo, hay quienes señalan que este proceso de civilización que estuvo presente en el discurso político de las élites liberales tuvo un efecto directo en las normas y en las ideas pero no en la realidad, pues: "a pesar del discurso liberal progresista y de los intentos civilizadores de los proyectos dominantes de la segunda mitad del siglo XIX, la transformación del paisaje nacional fue más simbólica que material" (Palacio, 2006).

Es importante tener en cuenta otro elemento, que puede resultar determinante, para comprender los efectos de las normas en las sociedades concretas: durante el siglo XIX los gobiernos republicanos tuvieron una débil capacidad para hacer efectivas las normas legales en el territorio geográfico de su jurisdicción. Si bien es cierto que las leyes tenían un pretendido carácter nacional, la presencia del gobierno en muchas regiones fue precaria, y puede sostenerse que su autoridad fue ejercida principalmente en la región Andina y en menor medida, en la costa Caribe.

En este sentido, es posible afirmar que la aplicación de las normas estudiadas se dio principalmente en la región Andina y Caribe, y que la transformación de los paisajes y la deforestación, impactó estas mismas. Un análisis periodizado de la historia ambiental nos permite corroborar esta conclusión (Véase Figura 1).

Figura 1-1: Patrones históricos del cambio de paisaje en Colombia desde 1500



Fuente: Etter, McAlpine y Possingham (2008)

Como se puede corroborar en la Figura 1, los cambios en el paisaje ocurridos durante el periodo comprendido entre 1850 y 1920 afectaron principalmente a la región Andina y Caribe, principalmente con procesos de deforestación asociados al aumento de zonas para el pastoreo y para la agricultura permanente. Así, aunque se puede afirmar que las normas sí tuvieron un impacto directo en los procesos de deforestación, es preciso matizar esta afirmación teniendo en cuenta la capacidad de acción del gobierno nacional, y los procesos reales deforestación que se vivieron en el país durante dicho periodo. En este sentido vale la pena anotar que en el caso de la colonización antioqueña, que significó la transformación de los ecosistemas y paisajes de la cordillera central y occidental, se produjo una tala sistemática de palma de cera, cuya madera fue utilizada para distintos fines y las hojas se utilizaban en la celebración del domingo de ramos. Sin embargo, sólo con el crecimiento demográfico del siglo XX el problema de la

deforestación adquirió las dimensiones que conocemos actualmente (Palacio, 2001b).

Además, es importante anotar las leyes de 1870 tuvieron una vigencia de cerca de 30 años. En 1899 durante el gobierno de Rafael Núñez, en el periodo de la Regeneración, se promulgaron una serie de normas que tenían por objetivo restringir la consagrada libertad de explotación de bosques, por medio del establecimiento de licencias para explotar bosques, o prohibiendo la tala de árboles para la explotación de la quina. En 1905 se expidió la Ley 56/1905 que declaraba la prohibición para la libre explotación de los bosques, con el principal propósito de limitar la iniciativa particular y generar, a partir de esta actividad, rendimientos económicos para el Estado (Palacio, 2001b). Así, aunque se hubiera restringido la explotación, esto no significó que el fin que perseguía esta norma era la protección de los bienes ambientales que albergan los bosques.

En este sentido, aunque la política forestal del siglo XIX no logró la transformación total de la cobertura vegetal boscosa por las causas ya señaladas, es importante reseñar que sí tuvo impactos precisos en territorios específicos, hecho que confirma su eficacia en la sociedad concreta y cuyas consecuencias son evidentes al igual que su impacto sobre la sociedad actual.

1.3 Conclusiones

La reconstrucción de los antecedentes históricos de la política forestal adquiere gran relevancia en la actualidad debido a la comprobada oferta de servicios ambientales de los bosques: captura de carbono, protección y contención de fuentes hídricas, regulación climática; y además aquellos que son esenciales para los pueblos y las comunidades, como el alimento, la medicina, la habitación y los rituales. Observar las raíces republicanas de la regulación de los bosques en nuestro país puede ofrecer pistas sobre la evolución de este tema y también, imaginar respuestas a los interrogantes que hoy tiene la sociedad colombiana sobre este asunto. Sin embargo, se requiere continuar el estudio del tema durante el siglo XX hasta llegar a la actualidad.

Aunque no es posible explicar la degradación actual de la cobertura forestal colombiana como un proceso que tuvo su única causa en las leyes liberales de 1870, estas significaron un hito histórico en el proceso de transformación del paisaje colombiano, particularmente en la región andina. El estudio de estas normas permite ver las raíces de una posición que aún hoy se debate, en cuanto al derecho de explotación y uso de los bosques y otros recursos naturales.

Durante los últimos siglos hemos experimentado la vigencia de diferentes paradigmas en la regulación de la relación entre los seres humanos y la naturaleza, hemos pasado de un paradigma liberal que contemplaba la explotación indiscriminada de recursos naturales, pasando por paradigmas conservadores y posturas conciliadoras de ambos paradigmas y llegando a posiciones emancipadoras. En el siguiente capítulo se continuará reconstruyendo la evolución del marco normativo y de la política forestal en Colombia durante el siglo XX, para completar una lectura integral de los mismos. El reconocimiento de este largo proceso resultará útil para comprender las mejores formas de relacionarnos con los bosques.

2. Capítulo 2. El marco normativo y la política forestal en Colombia

Durante los últimos años hemos experimentado la vigencia de diferentes paradigmas en la regulación de la relación entre los seres humanos y la naturaleza, particularmente en los derechos de uso y explotación que se establecen sobre los bosques. En Colombia, tuvo vigencia durante un amplio lapso (la mayor parte del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX) el paradigma liberal que facilitaba la explotación de los recursos naturales. El cambio o transición de este paradigma se comenzó a observar en el país a mediados del siglo XX cuando se tuvo en cuenta la declaración de zonas protegidas o de reserva forestal.

Así, la política forestal en Colombia tuvo un hito paradigmático en la década de los 50, momento en el cual el paradigma conservador hizo presencia con algunas normas en la materia. Sin embargo, la reglamentación de esta norma, la emergencia de otras normas de derecho ambiental, el cambio de la Constitución Política y las decisiones de la Corte Constitucional permiten observar la presencia de diferentes enfoques políticos y económicos, que alimentaron el acervo normativo de la política ambiental.

El propósito de este capítulo es caracterizar el marco normativo relevante para la política forestal e identificar los paradigmas teóricos que orientan la formulación de las diferentes posiciones que hacen presencia en la configuración de la misma. El capítulo está dividido en tres partes, la primera de ellas estudia la evolución del marco normativo sobre los bosques, partiendo de los antecedentes a la ley de reservas forestales, y su reestructuración con los cambios normativos ya señalados. En segundo lugar se observan las tendencias actuales de la política forestal en Colombia, realizando un énfasis en el tratamiento que desde la misma se da a las comunidades locales. Finalmente, una conclusión del capítulo señala las tendencias actuales y los problemas que estas suponen para la garantía de derechos de comunidades locales asociadas al uso y a la gestión de los bosques.

El estudio de las tensiones entre los paradigmas que subyacen a la configuración de la política forestal, permite observar cómo el debate sobre la misma no se encuentra cerrado, ni hay una posición definitiva, facilitando así la emergencia de interpretaciones

constitucionalmente fundamentadas, que favorezcan el reconocimiento de derechos de las comunidades locales sobre los bosques.

2.1 Evolución del marco normativo forestal en Colombia

Para hacer una reconstrucción de las tendencias de la política forestal colombiana y del marco normativo que la sustenta, es necesario tener en cuenta que a partir de la segunda mitad del siglo XX, surgió una preocupación por la administración y la conservación de los bosques la cual se tradujo en el diseño de normas orientadas a regular este tema. Sin embargo, esta preocupación no llevó a la construcción de una política integral que regulara de forma ordenada los múltiples aspectos relacionados con el uso, la administración y la conservación de los bosques. Por el contrario, el marco normativo creció de forma dispersa y desordenada, generando una gran cantidad de normas y directrices que intentan regular estos aspectos: "El marco normativo ambiental, y especialmente el marco normativo forestal, es desordenado y las disposiciones muy numerosas, lo que determina una falta de coherencia en los conceptos jurídicos y técnicos en cuanto a definiciones, criterios y conceptos. No hay claridad acerca de la vigencia de las normas forestales, ya que no se han hecho las derogatorias expresas en las normas que modifican otras normas existentes. Esto ha generado un caos en las entidades públicas que se ha extendido a los particulares al momento del cumplimiento de requisitos y procedimientos" (Ucrós, 2009:25).

Teniendo en cuenta esta situación, la reconstrucción total del marco normativo forestal en Colombia, no sólo resultaría demasiado dispendioso, sino que puede resultar igualmente innecesario. Para analizar las principales tendencias de la política y del marco normativo forestal en Colombia, se estudiarán las normas más representativas, haciendo énfasis en los cambios que han sufrido tanto la política como el marco normativo forestal en la historia reciente de Colombia.

Como se mencionó en el capítulo anterior, las tendencias de libre apropiación de los bosques se mantuvieron desde el siglo XIX y permanecieron durante la primera mitad del siglo XX. Las normas dedicadas a la regulación forestal se expidieron durante este periodo de tiempo, mantuvieron la liberalización de los bosques, que ya había sido consagrada en las normas del siglo XIX.

Sin embargo, hay disposiciones normativas que pueden comprenderse como intentos de conservación de estos recursos, por lo menos en lo relativo a algunas especies. La Ley 119/1919, "por la cual se reforma el Código Fiscal sobre la explotación de los bosques nacionales", señala en su artículo 1 que "Se consideran como

bosques nacionales las plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henoquéa, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la Nación”⁹. La consecuencia de definir a estos bosques como nacionales, es que los suelos sobre los cuales se encuentran se vuelven inadjudicables.

Un rasgo distintivo que se mantendrá durante varias disposiciones del marco legal es el reconocimiento de derechos a colonos que han realizado transformaciones en los ecosistemas de bosques. El artículo 16 de esta ley señala que “Los pequeños colonos establecidos en bosques nacionales, con anterioridad a la destinación de que trata el artículo 1 de esta ley, serán respetados en sus cultivos, y tendrán derechos a la adjudicación de la extensión cultivada y otro tanto, de acuerdo con la Ley 71/1917”¹⁰. Este tipo de disposiciones se articularon con las normas agrarias que en lugar de promover la distribución de las tierras cultivables en el interior del país, favorecieron la colonización campesina de los bosques como solución para la falta de acceso a la tierra. Esta política de distribución de la tierra es reconocida también como reforma agraria marginal, o contrarreforma agraria (García, 1973)¹¹.

Con la Ley 93/1931 “Por la cual se fomenta la explotación de los productos forestales”, no se generaron límites legales a la explotación de los bosques, pero se definieron algunas obligaciones de control en cabeza de los alcaldes municipales y de los contratistas que explotan los bosques. Las obligaciones contenidas en esta norma, no significaron un cambio de la tendencia liberalizadora que se daba a las explotaciones forestales.

El giro en la política forestal colombiana está marcado por el Decreto 2278 de 1953. Este decreto definió por primera vez una clasificación de los bosques del país: protectores, públicos, de interés general y de propiedad privada. Esta clasificación de los bosques se hace en relación con dos criterios: 1. La utilidad que estos representan para los seres humanos, cuando son protectores o de interés general; y 2. La calidad jurídica del suelo sobre el

⁹ Congreso de la República, Ley 119/1919, “Por la cual se reforma el Código Fiscal sobre la explotación de los bosques nacionales”.

¹⁰ Congreso de la República, Ley 119/1919, “Por la cual se reforma el Código Fiscal sobre la explotación de los bosques nacionales”.

¹¹ Las contrarreformas agrarias sostienen las relaciones de dominación y la concentración de poder sustentado en la concentración de la propiedad de la tierra. En este escenario, la modernización del sector rural no es un fin que se persiga explícitamente. Las reformas agrarias marginales pretenden dar soluciones paliativas a las demandas de acceso a la propiedad de la tierra del campesinado y otros sectores rurales, manteniendo el statu quo y las relaciones de dominación presentes en toda la sociedad.

cual se encuentra el bosque: privado o público. De igual forma, el decreto avanzó en la construcción de criterios y presunciones para todas las explotaciones forestales. Por ejemplo, en el artículo 34 señala que todas las explotaciones forestales que no cuenten con la debida concesión o licencia se presumirán como realizadas en bosques públicos nacionales y se concede a la autoridad la posibilidad de decomisar estos productos. Sin embargo, el mensaje puede ser contradictorio cuando se observa que el artículo 43 señala que quienes realicen la explotación bajo estas condiciones deberán pagar al Estado una participación del 30% del total del producto, un porcentaje mayor que el 15% que deben pagar cuando la explotación es legal¹².

El decreto también señala los porcentajes que ganan los departamentos, intendencias, comisarias y municipios en los aprovechamientos forestales; configura obligaciones de autoridad forestal al Ministerio de Agricultura, y declara la prohibición de la tala de las siguientes especies: "tagua, caucho, balita, chicle, tolú, juansoco, pita, henequén, piassaba, jengibre y palmas productoras de nueces oleaginosas", muchas de las cuales resultan útiles para el aprovechamiento humano por los frutos que producen. Este decreto puede considerarse como un hito en la transformación de la política forestal colombiana, pues nunca antes una regulación en la materia había abarcado de forma simultánea aspectos como la protección, la regulación de la explotación, la conservación de especies, la comercialización y la imposición de sanciones económicas.

El decreto fue la antesala de la Ley 2/1959, que aún se encuentra vigente. Esta norma avanzó en la identificación geográfica de las "zonas forestales protectoras" y de los "bosques de interés general" que definió el Decreto 2278/1953. En términos ideológicos, la ley consolidó la transformación de la tendencia de liberalización de los recursos forestales que caracterizó el marco normativo del siglo XIX y que había continuado con controles mínimos con el marco normativo de la primera mitad del siglo XX. La declaración de las zonas de reserva forestal implicó en ese momento histórico el establecimiento de límites para la colonización, la explotación y la utilización de los recursos forestales presentes en las zonas identificadas. Puede afirmarse que tanto el Decreto 2278/1953, como la Ley 2/1959, configuraron el inicio de un enfoque conservacionista de la normativa forestal colombiana.

La Ley 2/1959 tiene impactos que aún hoy se mantienen, pero sin lugar a dudas el más importante de todos fue el de declarar una amplia extensión del territorio nacional como zona de reserva forestal. Según el IDEAM el área original que fue declarada como

¹² Presidencia de la República, Decreto 2278/ 1953, "Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales".

zona de reserva forestal fue de 65'280.321 hectáreas. Sin embargo, se ha identificado que durante la vigencia de la ley se han sustraído el 26,29% de las áreas de reserva forestal, es decir 16'809.307 hectáreas, de forma tal que el área actual de las reservas, teniendo en cuenta los cálculos del área cartográfica del IGAC, es de 48'118.322 hectáreas (PPTP, 2010). Si tenemos en cuenta que el área total del país es de 114.174.800 hectáreas, es posible afirmar que el 42,14% de su superficie se encuentra bajo la declaración de zona de reserva forestal.

Sin embargo, la política de conservación de los bosques se hizo generando problemas para los habitantes de los mismos. La declaración de protección de los suelos en los cuales se encuentran estos bosques generó una situación de inseguridad jurídica para los 'bosquesinos' en sus territorios. Sobre este punto vale la pena observar lo dispuesto en el artículo 7 de la ley: "La ocupación de tierras baldías estará sujeta a las reglamentaciones que dicte el Gobierno con el objeto de evitar la erosión de las tierras y proveer a la conservación de las aguas. Al dictar tal reglamentación, el Gobierno podrá disponer que no serán ocupables ni susceptibles de adjudicación aquellas porciones de terreno donde la conservación de los bosques sea necesaria para los fines arriba indicados, pero podrá también contemplar la posibilidad de comprender en las adjudicaciones, bosques que deban mantenerse para los mismos fines, quedando sujeta en este caso la respectiva adjudicación a la cláusula de reversión si las zonas de bosques adjudicadas fueren objeto de desmonte o no se explotaren conforme a las reglamentaciones que dicte el Gobierno"¹³.

Esta tendencia no sólo es confirmada por otros artículos de la misma Ley 2/1959, sino que es confirmada por otras disposiciones que integran el marco normativo ambiental en Colombia. El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente expedido mediante el Decreto 2811/1974, se convirtió en la norma rectora en materia ambiental. Este Código, recogió varias disposiciones dispersas y organizó la institucionalidad ambiental en torno al Inderena, dándole funciones de manejo y administración de los recursos naturales renovables (Ucrós, 2009).

Para el tema forestal, el Código reafirma algunas de las disposiciones sobre clasificación, uso y aprovechamiento de los recursos forestales, introduciendo también requisitos como el licenciamiento ambiental para la realización de ciertos proyectos de infraestructura que se prevén sobre suelos de bosques. En su artículo 209 señala que "No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal. Se podrá otorgar concesión sobre el

¹³ Congreso de la República, Ley 2/1959, "Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables".

uso de baldíos desprovistos de bosques, aún dentro del área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código"¹⁴.

La prohibición de adjudicación de baldíos sobre zonas de reserva forestal puede comprenderse como un instrumento de política pública que busca disminuir la presión sobre estos ecosistemas. Sin embargo, para ciertas regiones del país, esta disposición desconoce los procesos históricos y comunitarios de poblamiento, que han estado ligados a la conservación y el uso sostenible de los bosques, de los cuales son protagonistas las comunidades rurales, particularmente aquellas que han construido una territorialidad popular de conservación de los bosques. Además, generó una presión de los procesos de colonización sobre otros ecosistemas que no se encontraban protegidos como las sabanas¹⁵. Esta situación fue particularmente grave para las comunidades negras que habitan la cuenca del pacífico, zona declarada como de reserva forestal mediante la Ley 2/59, pues por una parte las normas agrarias no facilitaron el acceso a tierras rurales en las zonas de aptitud agrícola y fomentaron la explotación de tierras por fuera de la frontera agraria como criterio para la titulación de baldíos, tal como era definido por el artículo 29 de la Ley 135/1961. Simultáneamente, las normas ambientales y en particular, las forestales, les impidieron contar con un estatus de seguridad jurídica sobre la tenencia de sus territorios tradicionales, en la medida en que estos fueron declarados como zonas de reserva forestal.

De esta forma, en el marco normativo se configuró un discurso de la conservación forestal que alertaba de los riesgos de los procesos de poblamiento rural vinculados con los bosques. Una posible causa de esta situación es que en el análisis previo a la expedición de las normas, se asumiera que la principal causa de la deforestación son los procesos de poblamiento sobre los bosques naturales, sin embargo, mediante el Decreto 82/1976, el marco normativo también contempló la necesidad de regular los aprovechamientos comerciales de los "bosques naturales o artificiales ubicados en baldíos y demás terrenos de dominio público"¹⁶, generando las condiciones para que las empresas forestales y los agentes de capital pudiesen competir para el otorgamiento de las concesiones para la explotación forestal. Durante este periodo la política forestal reguló las explotaciones

¹⁴ Presidencia de la República, Decreto 2811/1974, "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente".

¹⁵ Observatorio de Territorios Étnicos. Entrevista a Andrés Etter. Profesor e investigador Universidad Javeriana. (15.08.2011)

¹⁶ Presidencia de la República, Decreto 82/1976, "Por el cual se reglamentan los artículos 56 y 216 del Decreto - Ley 2811/1974".

forestales realizadas por las empresas mediante el establecimiento de tasas, permisos y condiciones de transporte.

Es posible observar cómo con el marco normativo y la política forestal desde la segunda mitad del siglo XX hasta la década de los 90, se intentó articular un propósito de conservación de los bosques naturales mediante herramientas como la limitación a la adjudicación y reconocimiento de derechos de los pobladores sobre los mismos; con la legalización y regularización de las explotaciones forestales realizadas por las empresas. En el trasfondo de esta tendencia comercial-conservacionista se encuentra el problema de la propiedad de los bosques.

El proceso constituyente de 1991 introdujo un importante cambio de tendencia en la forma bajo la cual se comprendían los derechos de las comunidades sobre los bosques. El cambio implicó la constitucionalización de la función ecológica de la propiedad (artículo 58), la incorporación del derecho al medio ambiente sano dentro del catálogo de derechos constitucionales (artículo 79), y la configuración de las acciones populares como el mecanismo ideal para la protección de este (artículo 88). De esta forma, el proyecto constitucional, además de tener un sustento axiológico en lo social, en el contexto actual, encuentra un sustento axiológico en lo ambiental, permitiendo la configuración de lo que algunos autores denominan el Estado Ambiental de Derecho (Mesa, 2007).

Además de este marco constitucional 'verde', uno de los hechos más significativos de la Constitución de 1991 fue la ampliación de la ciudadanía liberal, a una ciudadanía multicultural por medio del reconocimiento de derechos especiales a los pueblos indígenas y a los afrocolombianos (Villa, 2002), y a una ciudadanía ambiental, que reconoce no solo derechos, sino también sitúa obligaciones de actuar con responsabilidad frente a los desconocidos y a las especies tanto en el tiempo, como en el espacio (Mesa, 2007). Sobre este punto hay dos normas cuyos efectos fueron de gran importancia: el Convenio 169 de la OIT, incorporado a la legislación interna mediante la Ley 21/1991, y la Ley 70/1993. Un nuevo giro en la política forestal se puede observar por el proceso de ampliación de la ciudadanía multicultural, que transformó el régimen de propiedad que se tenía sobre los bosques naturales que se ubican en los territorios tradicionales de los grupos étnicos.

La aprobación e incorporación del Convenio 169 transformó el marco normativo de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades negras. El reconocimiento del derecho al territorio, que además de los suelos comprende la totalidad del hábitat, significó una transformación del contenido de los derechos sobre las tierras para los pueblos indígenas, y la emergencia del reconocimiento de los mismos para las comunidades negras. El artículo 13 de esta norma así lo señala: "Al aplicar las

disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. La utilización del término 'tierras' en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera"¹⁷.

El artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991 le ordenó al Congreso de la República la expedición de una norma que viabilizara la formalización de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades afrodescendientes. Años después el Congreso, en cumplimiento del mandato constitucional, expidió la Ley 70/1993. El concepto de derechos territoriales de las comunidades negras definido por esta ley, incluyó los bosques y otros recursos naturales:

Artículo 6: Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden:

- a. El dominio sobre los bienes de uso público.*
- b. Las áreas urbanas de los municipios.*
- c. Los recursos naturales renovables y no renovables.*
- d. Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos.*
- e. El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la ley 200 de 1936.*
- f. Las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional.*
- g. Áreas del sistema de Parques Nacionales.*

Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente:

- a. Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso. Para adelantar estos últimos se requiere autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal.*
- b. El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agrosilvicultura, la agroforestería u otros similares, diseñando los mecanismos idóneos para estimularlos y para desestimular las prácticas ambientalmente insostenibles.*

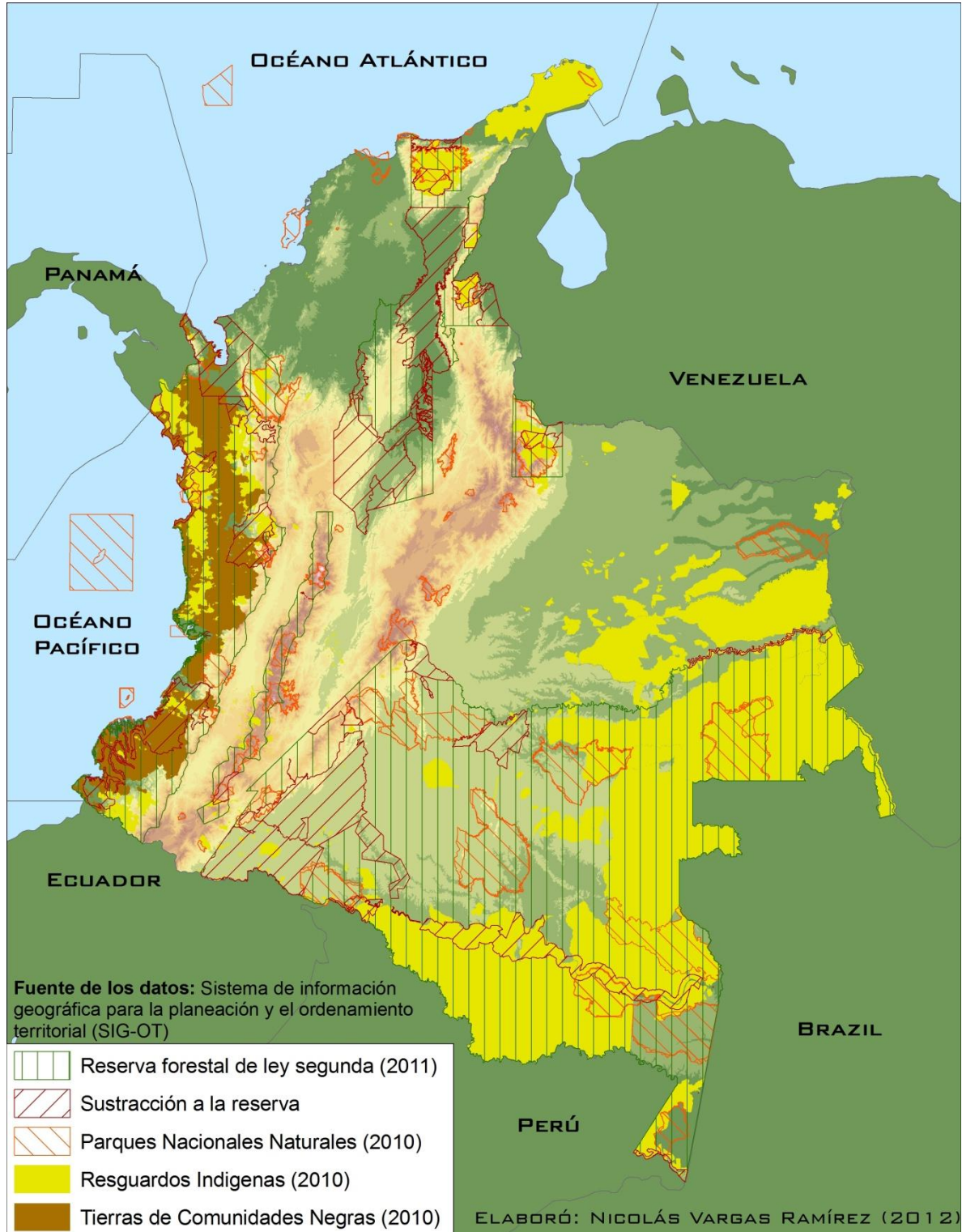
¹⁷ Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Aprobado mediante la Ley 21/1991.

Tanto el Convenio 169 de la OIT, como la Ley 70/1993 fueron normas cuyo propósito fue el reconocimiento de derechos territoriales a los pueblos indígenas y a las comunidades negras, sin embargo, tuvieron también un gran impacto en el marco normativo forestal, ya que fue la primera norma que facilitó el reconocimiento de derechos de las comunidades locales sobre los bosques. Hasta este momento, el marco normativo facilitaba una fragmentación de los derechos de los seres humanos sobre la naturaleza, en la medida en que separaba los derechos de propiedad sobre los suelos de otros derechos, como aquellos que se pueden ejercer sobre los recursos forestales. Esta integración favoreció la posición de comunidades étnicas, quienes reivindican un uso y administración de sus territorios colectivos de forma integral, es decir sin separar los suelos, de los bosques y ríos.

Este cambio en el marco normativo permitió que las comunidades negras ubicadas en la zona de reserva forestal del Pacífico, pudieran tener seguridad jurídica en la tenencia de sus territorios colectivos que incluyen una amplia cantidad de bosques naturales, situación que en el entonces vigente marco normativo forestal hubiera sido imposible, en la medida en que no brindaba alternativas para la garantía de derechos territoriales más allá de la adjudicación, prohibida por las normas ya estudiadas.

El resultado de esta situación es el traslape de zonas de reserva forestal con zonas de derechos territoriales reconocidas a los grupos étnicos. Se ha establecido que hay 304 resguardos indígenas al interior de las zonas de reserva forestal, área que representa el 40,7% de las zonas de reserva; de igual forma hay 131 títulos colectivos de comunidades negras al interior de las zonas de reserva forestal, que equivalen al 7,3% del total de las zonas de reserva (PPTP, 2010), de tal forma que en el 48% de las zonas de reserva forestal hay derechos territoriales de grupos étnicos:

Figura 2-1: Mapa de territorios étnicos y áreas de protección ambiental en Colombia:



La Constitución de 1991 también propició la reestructuración y la creación de una nueva institucionalidad ambiental. La Ley 99/1993, que creó el Ministerio del Medio Ambiente, reorganizó la institucionalidad ambiental alrededor de este y, para el tema que nos ocupa, otorgó funciones de investigación y monitoreo sobre los bosques al IDEAM¹⁸. El Sistema Nacional Ambiental - SINA, creado con esta ley, facilitó un escenario de articulación e integración de las autoridades ambientales del Estado colombiano de varias formas; definiendo competencias y jurisdicciones entre las corporaciones autónomas regionales y el poder ejecutivo, y facilitando la participación de las organizaciones ciudadanas en los espacios de decisión ambiental. Sin embargo, una profundización de la democracia ambiental es aún necesaria: las instituciones ambientales deben ir más allá de la inclusión en sus consejos directivos a miembros de las comunidades y de organizaciones sociales y étnico-territoriales; así como favorecer el reconocimiento de las mismas como gestoras y autoridades ambientales, con los controles y supervisión que una responsabilidad de este tipo implica.

Para el tema forestal, el diseño de una institucionalidad ambiental abierta y participativa, encuentra tensiones con el posterior marco normativo que en dicha materia se continuó gestando desde el Estado colombiano. El Decreto 1791/1996, reguló los diferentes procesos de aprovechamiento forestal, entre ellos el doméstico, comercial, único y permanente. Este decreto hace una única mención a los derechos de las comunidades negras sobre los bosques, en la medida en que autoriza su uso doméstico con una finalidad definida por dicho reglamento: "la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de vivienda, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de las comunidades negras de que trata dicha ley se consideran usos por ministerio de la ley, por lo que no requieren permiso ni autorización; dichos recursos, así como el resultado de su transformación, no se podrán comercializar"¹⁹.

En este sentido se configura una idea que puede poner en riesgo la gestión forestal que realicen las comunidades locales sobre los recursos ubicados dentro de su hábitat o territorio tradicional, pues únicamente se permiten los aprovechamientos domésticos que no impliquen una transacción comercial, generando así una situación problemática: las comunidades están obligadas a conservar, no solo

¹⁸ Congreso de la República, Ley 99/1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones".

¹⁹ Presidencia de la República, Decreto 1791/ 1996, "Por medio de la cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal".

por sus tradiciones culturales, sino también por el mandato legal, pero se prohíben los aprovechamientos forestales que puedan significar ingresos económicos. Esta situación se vuelve particularmente problemática en contextos de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Lo anterior se profundiza con las medidas que fomentan la protección y conservación de bosques naturales. El Decreto 900/1997 contempla la posibilidad de pagar a aquellos propietarios de tierras que conserven bosques naturales, sin o con una mínima intervención, y que cumplan con algunas condiciones señaladas por el artículo 3 de esta norma:

1. *Bosque localizado por encima de la cota 2.500 m.s.n.m.*
2. *Bosque cuya sucesión vegetal se encuentre en estado primario o secundario y que se halle localizado al margen de los cursos de agua y de los humedales.*
3. *Bosque localizado en predios ubicados dentro del Sistema de Parques Nacionales o Parques Regionales Naturales, siempre y cuando hayan sido titulados antes de la declaratoria del área como parque y cuyos propietarios no estén ejecutando acciones contraviniendo las disposiciones establecidas en las normas vigentes para la administración y manejo de dichas áreas.*
4. *Bosque que se encuentre en las cuencas hidrográficas que surten acueductos veredales y municipales.*

No se otorgará el incentivo en áreas de propiedad de la Nación, ni en aquellas en que por disposición legal se obliga a conservar el bosque natural. La autoridad ambiental competente deberá informar a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales acerca del otorgamiento del CIF de conservación en áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales²⁰.

El Certificado de Incentivo Forestal - CIF, no estuvo diseñado para promover la conservación de los bosques que se encuentran en territorios colectivos de comunidades étnicas, ni tampoco en territorios de comunidades campesinas que no han formalizado los derechos de propiedad sobre sus tierras. De igual forma, no contempla una amplia cantidad de bosques que se encuentran por debajo de la altitud señalada en la norma. Así, esta medida de conservación generó una situación discriminatoria que no fomentó la protección de una amplia cantidad de bosques ubicados en territorios con estas características, como es el caso del bosque seco tropical, uno de los ecosistemas más transformados y amenazados del país, y a la vez uno de los menos conocidos (Etter, McAlpine y Possingham 2008)

Los derechos de las comunidades étnicas sobre los bosques se veían afectados por la Ley 1021/2006, también conocida como Ley General Forestal. Si bien la ley contenía algunos principios y

²⁰ Presidencia de la República, Decreto 900/ 1997, "Por el cual se reglamenta el Certificado de Incentivo Forestal para la Conservación".

disposiciones favorables a ciertos intereses de los pueblos indígenas y las comunidades negras sobre los bosques, como el respeto a las actividades forestales sostenibles que desarrollan sobre sus territorios (Rodríguez, 2008), también contenía una serie de disposiciones problemáticas. En lo relativo a los derechos de las comunidades locales sobre los bosques se puede afirmar que esta norma estaba concebida desde una perspectiva multiculturalista conservadora. Como ya se señaló, la norma reconocía la existencia de los grupos étnicos, pero facilitaba la explotación de sus bosques generando un mercado de derechos de uso y aprovechamiento sobre los mismos. La ley preveía "el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y comunidades negras para insertar sus bosques en el mercado forestal, y establecía reglas que permitían que el aprovechamiento se rigiera por la soberanía y la voluntad de sus beneficiarios e inversionistas" (Betancur, 2006:35).

La propuesta general de la Ley forestal favorecía los intereses de los empresarios forestales y de la industria extractiva de la madera. La norma contenía cláusulas que facilitaban la celebración de contratos con el Estado y comunidades en condiciones de desigualdad excluyéndolos además del control por parte de las autoridades estatales; cuestionaba los criterios de delimitación de las zonas de reserva forestal y facilitaba la apropiación de tierras baldías en las cuales se desarrollaban aprovechamientos forestales comerciales, entre otros aspectos (Betancur, 2006). Esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, ya que en su trámite no se garantizó de forma adecuada el derecho a la consulta previa, libre e informada del cual son titulares los grupos étnicos. Sin embargo, algunas de sus disposiciones, particularmente las relativas a las plantaciones comerciales fueron expedidas posteriormente mediante los Decretos 1498/2008 y 2803/2010, con una importante disposición que refuerza el marco normativo de conservación forestal: "no podrá realizarse la eliminación del bosque natural para el establecimiento de sistemas forestales o cultivos forestales con fines comerciales o cultivos agrícolas en el país"²¹.

El recorrido por el marco normativo forestal en Colombia, permite identificar las tendencias, cambios e innovaciones que este sufrió en un periodo superior a los 50 años. Una propuesta de periodización de la política y del marco normativo forestal de Colombia debe tener en cuenta esta situación. Como conclusión preliminar, es posible afirmar que entre las primeras décadas del siglo XX y la primera década del siglo XXI se puede caracterizar el marco normativo forestal en tres fases: una primera fase de continuidad de las políticas de liberalización de los recursos

²¹ Presidencia de la República, Decreto 1448/ 2008, "Por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del artículo 5° de la Ley 99/1993 y el artículo 2° de la Ley 139 /1994".

forestales, impulso a la colonización y apertura de la frontera agraria a costa de los bosques naturales; la segunda definida por un impulso a la conservación y a la comercialización de ciertos recursos forestales, así como por la creación de una institucionalidad encargada de su vigilancia y control; y la tercera, sin abandonar el marco de la conservación, articulada con el reconocimiento de ciertos derechos territoriales sobre los bosques, y simultáneamente dedicada a la formalización y crecimiento de la industria forestal en Colombia.

Particularmente, a partir de la segunda mitad del siglo XX se puede observar que el marco normativo se articula dentro de una política forestal más integral y ambiciosa. El marco normativo que acabamos de recorrer presenta articulaciones y puntos de encuentro, y desencuentro con las tendencias de la política forestal, que además de expresarse en el marco normativo, es posible rastrear sus efectos en otros tipos de documentos e investigaciones. A continuación profundizaremos al respecto.

2.2 Tendencias actuales de la política forestal en Colombia

Comprendemos a una política pública como la intervención de las autoridades estatales y actores sociales, que persiguen objetivos comunes y realizan acciones con miras a la transformación de una situación percibida como problemática (Roth, 2002). Así, en la política pública se deben identificar por lo menos cuatro elementos que constituyen su existencia: "la implicación del gobierno, la percepción de problemas, definiciones de objetivos y el proceso" (Roth, 2002:27).

Bajo esta perspectiva, es posible afirmar que la política forestal en Colombia existe a partir de la década de los 90, cuando se articulan en planes, proyectos y documentos de una forma clara estos elementos constitutivos de las políticas públicas. Esta percepción es corroborada en algunos análisis que existen sobre la materia: "Aunque se cuenta con directrices de política y planificación sectorial, éstas aún no han adquirido el carácter de 'política de Estado' que requiere la gestión de largo plazo de los bosques, no establecen un orden de prioridades; no cuentan con los recursos para su mínima implementación y no han sido adaptadas ni adoptadas regional y localmente" (Orozco, 2004:180).

Es posible considerar que este análisis ha perdido cierta vigencia, en la medida en que durante la última década se han producido más documentos de política pública forestal. Sin embargo, resultaría aventurado afirmar que a partir de la expedición de éstos nos encontremos con una política forestal que atienda los requerimientos básicos de una política pública.

El marco normativo forestal, con las características y tensiones ya expuestas, es una expresión de las dificultades que la política forestal tiene para consolidarse. De tal forma que se observa que un marco normativo puede existir y crecer, sin que esto implique la existencia de una política que oriente y articule sus elementos, con la acción de las instituciones estatales y las autoridades públicas para atender una situación percibida como problemática. Actualmente, se observan algunos documentos de política pública que reconocen parte de esta situación e intentan consolidar una unidad de acción frente al manejo, uso y conservación de los bosques.

Como se ha señalado, existe una gran dificultad para rastrear la política forestal en Colombia antes de la década de los 90. Los únicos elementos con los que se cuenta para realizar este acercamiento son las leyes y los decretos a los cuales ya hemos hecho referencia en el análisis del marco normativo. La Constitución de 1991 introdujo otros elementos que complejizan aún más un acercamiento de carácter nacional a la política forestal. Uno de ellos es la descentralización. El modelo de descentralización administrativa revistió a los gobiernos locales con facultades en el ámbito del ordenamiento territorial. La definición de los usos de los suelos está determinada en este ámbito por medio de los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial; situación que debe articularse con las disposiciones nacionales en materia de uso y conservación de los bosques.

Con el propósito de articular las diferentes instancias y autoridades competentes en materia ambiental en el país, la Ley 99/1993 creó el SINA comprendido como "es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta ley"²², situando la responsabilidad de la articulación en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente, como órgano rector de la política ambiental en Colombia.

Esta no es una función fácil, teniendo en cuenta las múltiples funciones y competencias que tienen las instituciones y autoridades del SINA frente a la política forestal en Colombia:

Tabla 2-1: Funciones y competencias de las entidades que integran el SINA en materia forestal

Entidad	Funciones y competencia
Ministerio del Medio Ambiente	Reservar y alinderar y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques

²² Congreso de la República, Ley 99/1993. Artículo 4. "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones".

	Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento. Fijar la política de cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, con base en la Política Nacional Ambiental y de Recursos Naturales Renovables Estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional ²³ .
IDEAM	Realizar investigaciones que sobre recursos forestales y conservación de suelos ²⁴ .
Corporaciones Autónomas Regionales	Reservar, alinderrar y administrar las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción. Otorgar los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal ²⁵ .
Departamentos	Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables ²⁶
Municipios y Distritos	Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) las funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano. Determinar los usos del suelo por medio de los planes y esquemas de ordenamiento territorial. ²⁷
Territorios Indígenas	Las mismas de los municipios ²⁸

Fuente: Adaptación propia de la Ley 99/1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones".

En la distribución de las competencias administrativas también se debe tener en cuenta que es una obligación de todas las entidades que componen el SINA propiciar y fomentar la participación de las

²³ Congreso de la República, Ley 99/ 1993. Artículo 5.

²⁴ Congreso de la República, Ley 99/1993. Artículo 17.

²⁵ Congreso de la República, Ley 99/1993. Artículo 31.

²⁶ Congreso de la República, Ley 99/1993. Artículo 64.

²⁷ Congreso de la República, Ley 99/1993. Artículo 66.

²⁸ Congreso de la República, Ley 99/1993. Artículo 67.

organizaciones ciudadanas en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental, incluyendo en este universo, las relacionadas con el uso y administración de los bosques y los recursos forestales.

En desarrollo de los mandatos de la Ley 99/1993, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Medio Ambiente expedieron el Documento CONPES No. 2834 "Política de Bosques". Este documento es una herramienta de política pública dedicada exclusivamente a orientar la política forestal en el país y tiene el objetivo de "lograr el uso sostenible de los bosques, con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal a la economía nacional, y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población" (DNP, 1996:2). En principio, el ámbito de acción de la política está diseñado desde una perspectiva integral, en la medida en que se comprende a los bosques en el entramado de relaciones sociales, económicas y culturales en los cuales se encuentran: "La política de Bosques comprende los ecosistemas boscosos y las áreas de aptitud forestal, los factores sociales que interactúan con estos, las actividades de conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los bosques y los aspectos institucionales que inciden directa o indirectamente sobre los factores mencionados" (DNP, 1996:4). Una prueba que sustenta dicho argumento es la relación que se identifica en el diagnóstico entre la ausencia de una política de distribución de las tierras con aptitud agrícola, con las migraciones y la colonización, y su impacto sobre la conservación de los bosques naturales (DNP, 1996).

Esta situación se reafirma en otro apartado del documento de política pública. En la descripción de principios, donde se reconocen la presencia de pobladores de los bosques, también denominados 'bosquesinos' (Palacio, 2004) y la necesidad de identificar sus derechos: "Gran parte de las áreas boscosas del país se encuentran habitadas por lo que se apoyará el ejercicio de los derechos de sus moradores" (DNP, 1996).

Para cumplir con los propósitos de conservación, aprovechamiento y competitividad, el documento fija 4 estrategias que deberán desarrollarse en la ejecución de la política de bosques en Colombia:

1. "Modernizar el Sistema de Administración de Bosques;
2. Conservar, usar y recuperar los Bosques;
3. Fortalecer la Investigación, Educación y la Participación Ciudadana, y
4. Consolidar la Posición Internacional en Materia de Bosques" (DNP, 1996:2011)

El documento también presenta un criterio conservacionista y de no-regresividad en las medidas de protección de los bosques

naturales que se encuentren en predios públicos por medio de la prohibición de sustracción con fines de colonización o cambio de uso del suelo. Sin embargo, un problema sustancial que enfrenta el documento es la pretensión de articular una política de conservación y uso sostenible de los bosques, con el desarrollo del mercado y la comercialización de los recursos forestales. Un ejemplo de esta situación está en la misma disposición: aunque se prohíben las sustracciones para la colonización y los cambios en el uso del suelo de los bosques nacionales, se contempla que en "los casos en los que sea indispensable ejecutar obras de utilidad pública, el ejecutor adquirirá la obligación de restituir los bosques afectados" (DNP, 1996:16). Esta propuesta resulta preocupante si se tiene en cuenta que la minería es una de las actividades que más daños y deterioros puede causar ciertos ecosistemas de bosques y que el Código de Minas, Ley 685/2001 declara de "utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases"²⁹.

Otro problema sustancial que presenta la política de bosques propuesta por este documento es su capacidad de articularse con otras políticas públicas, particularmente la política agraria y de tierras. Como es señalado por el documento, una de las situaciones que más afecta la conservación y la protección de los bosques naturales son los procesos de colonización que se explican por la ausencia de políticas integrales de reforma agraria y de distribución de tierras. Si no se atienden ciertas causas estructurales de la degradación ambiental de los bosques, como la concentración de tierras, los diseños de política serán insuficientes para cumplir con los propósitos de la conservación.

Finalmente, el documento toma partido en un profundo debate que tiene serias implicaciones en la toma de decisiones de política pública sobre los bosques y los recursos forestales: privilegia una estrategia de reforestación basada en el crecimiento y la expansión de plantaciones forestales en tierras de aptitud forestal, al considerar que estas pueden "incrementar la producción y el empleo en zonas rurales marginales, contribuir al ordenamiento ambiental del territorio y rehabilitar suelos y cuencas" (DNP, 1996:18). La discusión que subyace a esta decisión de política pública es definir qué se comprende por un bosque, y las diferencias sustanciales que este tipo de ecosistemas con otros sistemas productivos como las plantaciones forestales.

Comprender que las plantaciones comerciales forestales son bosques es considerado por algunos sectores ambientalistas como un error, ya que en lo único en que se pueden parecer unos y otros es que en ambos se destacan los árboles (WRM, 2003). Los bosques contienen numerosas especies de árboles y de otras especies vegetales de

²⁹ Congreso de la República, Ley 685/2001, Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones".

todas las edades, una enorme variedad de especies de fauna, e incluso una interrelación con comunidades humanas que encuentran en ellos su fuente de supervivencia; en tanto que las plantaciones comerciales contienen una o unas pocas especies de árboles de la misma edad, escasas especies de flora y fauna y no tienen vínculos territoriales con las comunidades humanas³⁰.

Esta situación presenta dificultades aún mayores si se observan otros instrumentos de política pública relevantes para el tema. El documento "Visión Colombia 2019" promueve una meta de reforestación con un gran énfasis en las plantaciones comerciales forestales productivas. El documento plantea que para el año 2019, se aspira contar con una reforestación de 40.000 hectáreas por año, alcanzar 1'500.000 hectáreas de bosque natural y 1'200.000 de plantaciones forestales productivas (DNP, 2005). Un análisis integral de estas cifras y conceptos permite comprender que, según las orientaciones de la política pública, la reforestación puede realizarse también por medio de las plantaciones comerciales, a pesar de que estas no pueden reemplazar los bosques por las condiciones ya descritas. Incluso, si por motivos de utilidad pública e interés general se llega a extraer una zona de reserva forestal se podría cumplir el compromiso de la reforestación por medio de una plantación comercial y acceder a otras herramientas de compensación también contempladas por la política forestal.

Este debate adquiere una especial relevancia en las condiciones actuales de la política forestal, especialmente cuando esta se vincula con las acciones y proyectos de mitigación del cambio climático. Recientemente, en el plano internacional se han generado propuestas como los mecanismos REDD³¹ y REDD+³² que consisten en instrumentos de estímulo al mantenimiento de los bosques privados y públicos por medio de ayudas económicas a los titulares de derechos de propiedad sobre los bosques cuando evitan actividades que implican la eliminación de los bosques (Leoni, 2011).

Estos mecanismos se inscriben en una reflexión más amplia sobre el pago de servicios ambientales realizado a individuos, poblaciones o entidades que aseguran la conservación de ecosistemas estratégicos y cuya acción asegura la oferta de estos servicios.

³⁰ Esta distinción permite ciertas diferenciaciones o matices dependiendo del tipo de manejo ambiental que se da ciertas plantaciones, así hay casos de plantaciones que con un adecuado manejo de sotobosque facilitan la existencia de otras especies vegetales, e incluso de animales. En cuanto al vínculo con las comunidades humanas, hay 'bosques plantados' por comunidades locales cuyas características se asemejan más a la de bosques naturales, que a las de una plantación.

³¹ Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal.

³² Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal + Conservación de los bosques y su manejo sustentable (Hernández Ángeles, 2011)

Los incentivos bien pueden darse a través de instrumentos de mercado como pagos, tasas y compensaciones; o con instrumentos de política ambiental, como proyectos de educación, conservación y uso de la biodiversidad, entre otros (Gómez, 2010).

Actualmente, existe un gran interés en implementar los mecanismos de compensación REDD y REDD+ en Colombia, tal como fue afirmado por el presidente Santos en el discurso pronunciado en diciembre ante las Naciones Unidas, e incluso existe una Mesa interinstitucional compuesta por organismos internacionales, ONG, instituciones públicas e incluso el sector privado, quienes han manifestado el interés en la implementación de este tipo de programas en Colombia (Rodríguez, 2011).

Es posible plantear una serie de críticas a la implementación de estos mecanismos. La primera de ellas, y la más sensata, es que estos no atienden las causas estructurales de las emisiones de carbono en el mundo. Se conciben como una ventana de oportunidad en la cual los países y comunidades de bajos recursos pueden beneficiarse de las necesidades que tienen los países y las empresas poderosas de continuar emitiendo carbono, bajo la condición de pagar para que se sostenga un bosque que lo capte. De igual forma, los vínculos del mecanismo con las transacciones en el mercado de valores pueden generar un problema para las comunidades propietarias de bosques que se vinculan con el programa en la medida en que pierden el control y el gobierno sobre sus bosques, e incluso para los bosques mismos, ya que se pueden llegar a desconocer la diversidad de vínculos y relaciones que se generan a su interior y pasar a considerarlos únicamente como sumideros de carbono.

En el contexto colombiano, los mecanismos REDD y REDD+ también tienen la desventaja de dar un trato igual a los bosques naturales y a las plantaciones comerciales. Incluso, tal como está considerado el mecanismo es posible que sobre suelos deforestados de bosque natural, se hagan plantaciones comerciales y sobre estas se pague una compensación por reducción de deforestación. Como ya se señaló, la reforestación comercial implica una serie de problemas, entre ellas la imposibilidad de configurar un modelo de aprovechamiento territorial de las comunidades locales (Herrera, 2011), en la medida en que estos cultivos no ofrecen servicios para las poblaciones humanas más allá de la contratación marginal de mano de obra.

Si bien es un debate que hasta ahora está comenzando, es importante reconocer las limitaciones y problemas de este tipo de iniciativas en el contexto de la actual política forestal y del marco normativo vigente sobre los bosques. El reconocimiento de ambos nos permite avanzar en la comprensión del papel y los derechos que tienen las comunidades locales en la gestión y conservación de los bosques en Colombia.

2.3 Conclusiones

El recorrido por el marco normativo y por la política forestal en Colombia nos permite acercarnos aún más al principal problema de estudio que se aborda con esta tesis: la posición y los derechos de las comunidades locales sobre los bosques. Este recorrido nos permite encontrar en la política y en el marco normativo forestal, ciertas tendencias que se presentan en la política y en el marco normativo ambiental en Colombia. Tanto unas como otras, son amplias, dispersas, desordenadas e incluso contradictorias. Esta situación se complejiza aún más cuando se integran al marco normativo los pactos y convenios internacionales relativos al derecho al medio ambiente sano y a la conservación ambiental.

Los principios 2, 3 y 4 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano resaltan las obligaciones del Estado de protección y preservación de los recursos naturales de la tierra, incluidas la flora y el agua, proteger las capacidades de la tierra de continuar produciendo recursos renovables y planificar el desarrollo teniendo en cuenta estas prioridades de conservación de la naturaleza³³. 20 años después, este compromiso se ratificó con la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo incluyendo aspectos de gran importancia como la participación de las mujeres, los derechos de los pueblos indígenas y la obligación de responder por los daños ambientales³⁴. La comprensión de estos y otros instrumentos internacionales debe servir como criterio de corrección del marco normativo forestal y facilitar la orientación e implementación de la política forestal.

Si bien podemos concluir que actualmente existe una política pública forestal, en la medida en que esta cuenta con todos los elementos que nos permiten caracterizarla como tal: presencia del gobierno, la percepción de problemas, definiciones de objetivos y el proceso, también es necesario resaltar que la posición de las comunidades locales en la gestión y en la garantía de sus derechos resulta débil en el diseño y en los procesos de implementación de la política misma.

Por este motivo, estas comunidades deben acudir a otras herramientas derivadas del derecho constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos para la adecuada protección de sus derechos en relación con el uso y la conservación de los bosques. Esta situación es relevante en un contexto como el colombiano, en el cual a diferencia de los otros países de la cuenca amazónica, la mayoría de los bosques naturales pertenecen a los grupos étnicos y no a la nación (Rodríguez Becerra, 2004).

³³ Naciones Unidas, Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano. 1972.

³⁴ Naciones Unidas, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 1992.

Esta contradicción de la política pública también se expresa con la dificultad de articular las metas de conservación con la metas de aprovechamiento y comercialización de los recursos forestales, máxime cuando queda demostrado que las plantaciones forestales y los bosques son dos sistemas, que aunque se parecen en algunos aspectos, resultan radicalmente diferente en los ámbitos ecológico y social. Además, una evaluación de la evolución del sector permite concluir que "los modestos logros en materia de bosques comerciales se deben al hecho de que el sector maderero ha encontrado más rentable explotar los bosque naturales, en forma legal o ilegal, que desarrollar plantaciones" (Rodríguez Becerra, 2004).

De forma tal que a pesar de las acciones de política que impulsan las plantaciones comerciales, estas no han logrado disminuir la presión comercial sobre los bosques naturales. Algunas experiencias comunitarias de gestión de los recursos forestales pueden resultar útiles para encontrar salidas a esta situación.

Finalmente, existe un último factor que resulta extremadamente crítico en la construcción e implementación de la política forestal: su articulación con otras políticas. Si no se avanza en la construcción de una política integral de reforma agraria será imposible disminuir la presión de la colonización sobre los bosques naturales. Si las tierras con vocación agraria siguen concentradas y el modelo actual de desarrollo rural, caracterizado por la exclusión y la insostenibilidad (PNUD, 2011) no se transforma, será imposible que la política forestal cumpla sus objetivos en lo relativo a la protección y a la conservación de los ecosistemas estratégicos; particularmente si no se valoran los derechos de las comunidades locales sobre los mismos. Sobre este punto profundizaremos en el siguiente capítulo.

3. Capítulo 3. Los bosques como recursos de uso común

¿Qué engendran los bosques? Suelo, agua y aire puro
Bachni Devi

El recorrido y análisis del marco normativo y de la política pública sobre los bosques en Colombia nos permite acercarnos a una lectura más integral de los problemas relacionados con su uso, gestión y administración. Los capítulos anteriores permiten evidenciar las diferentes comprensiones e ideologías que han orientado la construcción de las normas y han justificado las decisiones de política pública sobre la administración de los bosques en Colombia.

Tanto en el derecho como en la política forestal, se puede observar la tensión entre diferentes posturas ideológicas y cognitivas que respaldan intereses en las decisiones públicas sobre los bosques en Colombia. Como ya se anotó en los capítulos anteriores, en lo relativo a la gestión de los bosques se pueden distinguir tendencias liberalizadoras y conservacionistas sobre el uso y la gestión de los recursos forestales; así como posturas pro-estado, comunitarias y mercantilistas en la definición de derechos sobre los bosques.

En el actual panorama académico y de política pública ha emergido con una gran fuerza una postura teórica que respalda la gestión comunitaria y local de los bienes ambientales. Una amplia cantidad de experiencias estudiadas en diferentes lugares del mundo permiten comprender que la administración de los bienes ambientales realizada por comunidades locales puede ser mucho más efectiva en la consecución de metas de conservación, en la sostenibilidad en la gestión de estos bienes y en la superación de necesidades básicas de las comunidades locales en cuyos territorios se ubican.

El propósito de este capítulo es identificar el estado actual del debate sobre los bosques como bienes o recursos de uso común desde diversas perspectivas disciplinares y teóricas. Para cumplir esta meta se presentan los principales elementos de los acercamientos teóricos sobre los recursos de uso común. Posteriormente se identifican algunos argumentos que permiten comprender a los

bosques como recursos de uso común. A modo de conclusión del capítulo se presentan algunas líneas argumentativas que apoyan la construcción de un discurso de derechos sobre los bosques frente al debate teórico propuesto en el capítulo.

Una mirada integral a esta propuesta teórica, teniendo en cuenta sus debates y algunos de ejercicios prácticos nos permitirá argumentar a favor del reconocimiento de los bosques como recursos de uso común y de la reconstrucción del concepto de derechos territoriales de las comunidades locales a partir de esta evidencia.

3.1 El debate sobre los recursos de uso común

Comprendemos como los recursos de uso común, o comunes, a los bienes que un grupo, comunidad o sociedad utiliza en común (Ostrom, 2000), o un recurso que es apropiado, administrado y usado por una comunidad (Shiva, 2005). El problema del acceso y administración de los recursos de uso común ha sido abordado desde diferentes posiciones políticas y corrientes de pensamiento. No ha existido una visión unánime sobre las instituciones que deben regular el acceso y el gobierno sobre este tipo de recursos, sino por el contrario, este asunto ha sido generado interpretaciones sustentadas en estudios de caso que han permitido generar reflexiones teóricas sobre el mismo. A continuación vamos a identificar, en términos generales, tres corrientes teóricas sobre el acceso a los recursos de uso común. En primer lugar vamos a observar las características de la corriente *conservadora*, en segundo lugar la corriente *democrático-institucional* y finalmente la corriente *emancipadora*, que recoge las posiciones más radicales sobre este asunto.

3.1.1 Corriente conservadora

El ensayo "La tragedia de los bienes de propiedad común" publicado por Garret Hardin en 1968 abrió el debate sobre los regímenes de administración y propiedad de los recursos comunes. Este ensayo permitió comenzar la polémica sobre este asunto en el momento en el cual el mundo se comenzaba a dar cuenta de los impactos negativos de la relación de los seres humanos con los sistemas naturales.

La posición de Hardin ha sido aceptada y recreada bajo diferentes modelos de políticas ambientales y de administración de los recursos comunes. Su principal sospecha es que los bienes de uso y propiedad común están destinados a una tragedia estructural, en la medida en que su conservación es imposible si no se clarifican los

derechos de propiedad y administración en cabeza del Estado o de agentes privados. Desde un punto de vista jurídico, la lectura de Hardin resulta incompleta ya que además de estos derechos se pueden configurar más categorías jurídicas para el uso, manejo y acceso de los bienes naturales y ambientales.

El conservadurismo de Hardin se refleja en dos de sus posiciones más polémicas: las poblaciones que crecen con mayor rapidez son aquellas que viven en condiciones críticas de pobreza, haciendo énfasis en la supuesta existencia de una relación directa entre la existencia de pobres y el deterioro ambiental de los ecosistemas; y el ejercicio de la libertad sobre los bienes comunes traerá necesariamente su agotamiento o deterioro, en la medida en que cada individuo tenderá a maximizar su bienestar, hecho que generará una situación de insostenibilidad y conllevará necesariamente al deterioro del recurso, porque nos encontramos en un contexto de recursos limitados (Hardin, 2009).

La posición descrita se sustenta en un pesimismo antropológico sustentado en estudios que el autor realizó sobre el deterioro de recursos que se encontraban bajo regímenes de propiedad común como los parques públicos, el aire que respiramos o la libertad para procrear. Bajo esta perspectiva, la limitación de la libertad es la única alternativa que tienen las sociedades y los regímenes políticos para garantizar la existencia de los recursos, y por lo tanto la definición de derechos de propiedad privada, o de administración del Estado, sobre estos recursos es la única alternativa para garantizar su conservación.

Como señalamos, la tesis conservadora de uso y administración de los recursos de uso común ha inspirado el diseño e implementación de políticas ambientales en diferentes sentidos. Las posturas conservadoras alimentan la separación y el divorcio entre comunidades locales y entornos naturales en aras de la conservación de los recursos comunes. De igual forma, justifican la creación de zonas de administración de los recursos por parte de los gobiernos, que excluyen la posibilidad de participación de las comunidades en los sistemas de gestión. También facilitan la apropiación privada de los recursos por parte de administradores racionales, que garanticen la explotación de los recursos comunes. Estas posiciones incluso han reclamado la deslegitimación de derechos humanos universales en aras de la preservación ambiental (Hardin, 2009). De forma tal que si asumimos como válida la postura de Hardin, las únicas alternativas para la conservación de los bienes comunes es la configuración de un sistema empresarial privado, o de un estatismo fuerte sobre su gestión (Ostrom, 2000).

Las investigaciones que se han realizado desde esta perspectiva tienden a caracterizar los modelos comunitarios de gestión de los recursos de uso común. En este campo es posible distinguir por lo menos dos enfoques. El primero de ellos ha considerado que los

recursos naturales, cuando se encuentran sometidos a sistemas comunitarios o colectivos de administración, se encuentran destinados a su extinción o agotamiento. El mismo Garret Hardin señaló que los parques naturales, comprendidos como recursos de propiedad común, se encuentran destinados a extinguirse en la medida en que se encuentran abiertos a todo el mundo, sin imponer ningún límite: "los parques en sí mismos tienen una extensión ilimitada, mientras que la población parece crecer sin límites" (Hardin, 2009: 117).

El enfoque conservacionista de Hardin ha tenido una amplia difusión en círculos académicos, que han apoyado o criticado su propuesta. Su ataque a la propiedad común se fundamenta en una concepción errada de este concepto, en la medida en que asume que esta supone un libre acceso a los recursos por parte de un número indeterminado de ciudadanos; así se asume que la única defensa posible para la conservación de los bienes ambientales es la propiedad privada³⁵. Esta difusión ha impactado particularmente algunos estudios de economía ecológica, desde los cuales se promueven enfoques de privatización de recursos comunes, o de incorporación de externalidades y contaminación en los análisis económicos. Martínez Allier y Schlüpmann, han identificado una serie de estudios que, sustentados en esta teoría, han diseñado recomendaciones de política económica, traduciendo la cuestión ecológica y el uso de los recursos naturales a problemas de riesgo, problemas de elección colectiva o externalidades (Martínez Allier y Schlüpmann, 1997).

De igual forma, es posible identificar, en esta misma corriente de estudios, algunos trabajos que intentan realizar vínculos de los problemas de uso y acceso a los recursos naturales, con escenarios de regulación jurídicos y normativos. Una solución a los impactos de la acción humana sobre los ecosistemas, construida a partir de una perspectiva jurídica de derecho ambiental, se refiere a los sistemas de apropiación de las externalidades generadas por el consumo que las sociedades tienen sobre los recursos naturales. Dabul observa cómo a partir de sistemas de tributación y de política fiscal es posible compatibilizar la iniciativa privada con la protección al medio ambiente: "El Estado puede actuar (...) suministrando subsidios, creando programas de incentivo a la utilización de materiales o procesos no dañinos al ambiente o imponiendo tributos ambientalmente orientados" (Dabul, 2008:37).

Si bien es cierto que las tesis de Hardin permitieron la generación del debate sobre los recursos de uso común, sus posiciones han sido ampliamente cuestionadas por académicos de

³⁵ Según Aguilera Klint (1991:167) si realmente existiera la propiedad sobre los bienes ambientales "no se produciría el libre acceso a los recursos y, en el caso que fuera común, existiría una serie de reglas y acuerdos entre los copropietarios para el uso y gestión de esa propiedad común". Citado por Mesa (2007:177).

diversas disciplinas que intentan demostrar con estudios científicos la ausencia de validez universal de la tragedia de los recursos de uso común.

3.1.2 Corriente democrática- institucional

En 1990, Elinor Ostrom compiló en su obra: *El gobierno de los bienes comunes*, los hallazgos de varios años de investigación sobre los modelos de administración de los recursos de uso común. El propósito fundamental de Ostrom era controvertir los modelos y políticas de administración y gestión de los recursos de uso común que se encuentran, aún hoy, sustentadas en las ideas expuestas por los académicos de la corriente conservadora.

Los descubrimientos a partir de los cuales Ostrom construye su corriente teórica acerca de los bienes de uso común están sustentados en años de trabajo de campo con comunidades rurales de diferentes países del mundo. Esta corriente se caracteriza por identificar los sistemas comunitarios de administración de los recursos de uso común a partir de reglas o instituciones que son construidas socialmente y que tienen legitimidad, situación que permite su funcionamiento y la administración concienzuda de estos recursos.

Ostrom distingue que las instituciones y los sistemas de gobierno de los recursos de uso común pueden ser exitosos cuando estas cumplen tres variables: confianza, reputación y reciprocidad. De igual forma han señalado que la imposición de normas externas ha significado el deterioro de los sistemas cooperativos, sustentados en la comunicación y la discusión y orientados hacia creación de acuerdos locales (Ostrom, 2000).

La posición de Ostrom es construida a partir de la aplicación de juegos económicos con comunidades locales que realizan ejercicios de administración de recursos de uso común, dejando entrever la diversidad de alternativas que se presentan en determinado escenario para procurar la defensa de los comunes y señalando que éstas son preferibles a la privatización o estatización de los recursos. Hemos señalado que la corriente de Ostrom es democrática en la medida que reconoce la diversidad de alternativas, y que resulta institucional porque realiza el énfasis en la construcción social de instituciones que regulan los sistemas de administración. A pesar de que esta propuesta resulta ser bastante crítica de los modelos conservadores, existen otras voces que radicalizan la discusión y permiten la incorporación de nuevos elementos.

Una de las conclusiones principales a las que llega Ostrom después de su trabajo de campo es que "La gestión colectiva de los

recursos comunes permite la generación de normas y contratos que son cumplidos y supervisados por quienes pertenecen al grupo social que se beneficia de la existencia del recurso" (Ostrom, 2000:44-45). Muchos otros investigadores han realizado trabajos de campo con el propósito de generar comprensiones sobre cómo funcionan estos modelos y qué características tienen que hayan permitido hacer un uso sostenible de los recursos de uso común. El propósito central de estos estudios es hacer evidente que los sistemas comunitarios de gestión de recursos naturales permiten, no sólo la utilización eficiente de los mismos, sino que generan dinámicas que facilitan su conservación.

En Colombia, se destacan los trabajos producidos en Universidades y centros de investigación. En primer lugar, los trabajos liderados por Juan Camilo Cárdenas, desde el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE, han permitido observar la vigencia de las tesis del gobierno comunitario de los recursos colectivos en diferentes comunidades rurales del país, entre ellas Consejos Comunitarios del Pacífico norte y sur, comunidades campesinas de los andes y comunidades costeras del mar Caribe. En su trabajo, Cárdenas caracteriza los sistemas comunitarios de administración de recursos de uso común e identifica las instituciones que han permitido que éstos se configuren como sistemas exitosos en la gestión y conservación de estos recursos. El autor acude a las teorías económicas de los juegos y los dilemas de acción colectiva, para identificar las racionalidades económicas que sustentan la actitud de los actores sociales que protagonizan los sistemas comunitarios de gestión de los recursos. Además, la propuesta de Cárdenas también reconoce la relación del éxito de la administración comunitaria con la política pública de conservación y de ordenamiento territorial: "para lograr los objetivos sociales y ambientales de la *sostenibilidad*, los países deben reconocer y consolidar la construcción de territorios colectivos, en armonía con las áreas productivas basadas en la propiedad privada y estatal. Las diversidades biológica y cultural de un país dependen sustancialmente de que su Estado defienda mediante normas jurídicas y de acciones directas de defensa y apoyo a los grupos humanos que ocupan estos territorios colectivos" (Cárdenas, 2009:1). Si bien esta postura toma distancia de la posición de Hardin sobre la propiedad común, puede resultar insuficiente para comprender las diversas formas de relacionamiento y apropiación de los seres humanos y la naturaleza, particularmente de aquellas lógicas que implican una racionalidad distinta a la del capitalismo. La armonización entre estas y la forma de propiedad privada se torna imposible en ciertas condiciones de contradicción y tensión social, tal como es demostrado por la corriente emancipadora.

De igual forma, Maya y Ramos (2006), han estudiado los sistemas de administración de los recursos de uso común de las mujeres pertenecientes a los consejos comunitarios del Pacífico sur colombiano. A partir de estudios sustentados en las teorías

económicas de los juegos, estos investigadores han profundizado en la caracterización del gobierno sobre recursos alimenticios, como los moluscos y los pescados, teniendo en cuenta los análisis de género.

El conjunto de estos estudios permite comprender los alcances y las oportunidades de análisis que ofrece la corriente institucional de la teoría de los recursos de uso común. La valoración de los acuerdos y normas creadas por las comunidades y los actores económicos locales en la definición de estrategias para el uso y la conservación de los recursos de uso común resulta valiosa para una argumentación a favor del reconocimiento de derechos de las comunidades locales sobre los mismos. Sin embargo, elementos derivados de una lectura más crítica permiten comprender el contexto en el cual ocurren las tensiones y conflictos entre actores privados, empresas y el Estado.

3.1.3 Corriente emancipadora

La lectura más crítica acerca de los problemas de administración de los recursos de uso común se caracteriza por dos elementos. En primer lugar tiene en cuenta los procesos históricos de 'encerramiento' de los bienes comunes. En segundo lugar sitúan las demandas de las comunidades locales de acceso y soberanía de los recursos de uso común como conflictos (agrarios, ambientales o territoriales) que suceden en el marco del proceso de globalización económica.

Las lecturas emancipadoras abogan, al igual que la corriente democrática - institucional, por situar la administración y el gobierno de los recursos de uso común a favor de las comunidades rurales que tradicionalmente han tenido acceso a los mismos y que han logrado generar prácticas de conservación y manejo sustentable de los mismos. La lectura emancipadora señala que la existencia de estos sistemas de gobierno común no sólo garantiza la existencia del recurso, sino también garantiza la supervivencia de las comunidades locales que dependen del mismo, como en el caso de la tierra, el agua o los alimentos. Según algunos autores estos son los medios de vida con los cuáles ellos cuentan para subsistir, además señalan que la regulación comunitaria de los recursos de uso común es el mecanismo que ha permitido enfrentar la explotación de la naturaleza (Shiva, 2005).

De igual forma, el análisis es presentado como un conflicto entre los pequeños productores y campesinos y los Estados y las grandes corporaciones y terratenientes. La posición de confrontación permite identificar quienes han sido los responsables de los procesos de deterioro de los recursos naturales, cuyas consecuencias sufre la humanidad en su conjunto. La posición

emancipadora reconoce a los campesinos y comunidades locales como víctimas de la acción de los Estados y las corporaciones, y señala que la alternativa para la consolidación de un proceso democrático de conservación y acceso a los recursos está sustentado por los modelos comunitarios de gobierno de los recursos, no los modelos de gestión y privatización que aparecen con la economía de mercado. Además, esta situación también tiene connotaciones geográficas en el contexto mundial, ya que la presión sobre recursos comunes en los países pobres se realiza, en buena medida, para satisfacer un acceso ilimitado a recursos por parte de quienes habitan los países ricos (Shiva, 2005).

La posición emancipadora sostiene que los seres humanos, al igual que todas las formas de vida, tienen un derecho natural de compartir y utilizar la riqueza natural y asegurar su subsistencia, en términos del acceso al agua, al espacio ecológico y a la libertad (Shiva, 2005). Este elemento nos permite distinguir con mayor claridad esta posición de la democrático-institucional, en la medida en que supone una forma radicalmente diferente de comprender la relación entre los seres humanos y la naturaleza.

En cuanto a los estudios que se pueden ubicar en esta tendencia se destacan aquellos que toman como objeto de investigación a los conflictos. Los trabajos de investigación sobre los conflictos relativos a los recursos naturales de uso común son una corriente importante de reflexión sobre el problema de investigación descrito. La relevancia de estos trabajos es que suelen identificar los conflictos que se estudian en términos de gobierno sobre los recursos o tensiones de derechos de las comunidades rurales.

Así, sobre este tema se encuentran pesquisas sobre conflictos agrarios, cuando el recurso común es tierra; como conflictos socioambientales, cuando el recurso en cuestión es el agua, el aire o la biodiversidad, entre otros; o como conflictos territoriales, cuando estos problemas también están mediados por patrones culturales.

En cuanto al agua, los conflictos por los modelos gestión de los recursos comunes han sido documentados por Vandana Shiva. Esta reconocida autora india, muestra como los modelos de gestión comunitaria de los recursos hídricos se desestructuran cuando son intervenidos por los sistemas de derechos de propiedad que facilitan la mercantilización de estos bienes (Shiva, 2007).

La administración de los bosques en el tercer mundo también es objeto de estudios, en la medida en que la declaratoria de zonas de reserva forestal en zonas altamente pobladas y con elevados índices de pobreza ha generado conflictos entre los pobladores pobres quienes ven en la explotación ilegal de las maderas una alternativa de ingresos y la ampliación de la frontera agraria que

les permitirá desarrollar actividades agrícolas sobre estos suelos (Amanor, 2008).

En cuanto a la biodiversidad como recurso estratégico, también se han realizado estudios que tienen a confrontar el papel las políticas estatales que desestructuran los modelos de gestión comunitaria que han permitido la conservación de la biodiversidad. Massieu (2009) identifica cómo la intervención estatal ha destruido sistemas locales de conservación de la biodiversidad en México. En Colombia, se destacan los estudios realizados por Toro (2010) sobre la negociación de la biodiversidad en los tratados de libre comercio que ha implicado la privatización de los bienes comunes como los genes, el agua, los bosques y los páramos y los mecanismos de distribución de beneficios por el aprovechamiento de la biodiversidad.

Finalmente, también se destacan los estudios sobre conflictos ambientales y ecologismo popular de Martínez Allier (2005), quien reseña los movimientos de pescadores locales en defensa de los bosques de manglar de los cuales dependen para subsistir, frente al crecimiento de las industrias camaroneras en América Latina y África y los movimientos sociales en defensa de los bosques en la India y Brasil; y los estudios sobre los sistemas de gestión comunitaria de la selva amazónica en Brasil, realizados por Porto (2001), quien a partir de un comprometido trabajo de campo con los seringueiros, sustenta sus propuesta de constituir reservas extractivistas, como una alternativa para conservar la selva amazónica y proveer de medios de vida a las comunidades locales que habitan en esta.

El panorama teórico construido sobre los recursos de uso común nos permite abonar el terreno para la comprensión de los bosques como recursos de uso común. Para ello nos concentraremos principalmente en las posiciones de las corrientes institucional y emancipadora y en la construcción de un concepto integral de los bosques que nos permita argumentar a favor de la siguiente premisa.

3.2 Los bosques como bienes y recursos de uso común para comunidades locales

Para desarrollar este postulado debemos responder por lo menos dos interrogantes: ¿Qué comprendemos como bosques?, y ¿qué es un recurso de uso común? Existe una dificultad para construir definiciones incluyentes sobre conceptos frecuentemente utilizados desde diferentes disciplinas. Por ejemplo, la amplia mayoría de los textos jurídicos y normativos expuestos en los capítulos 1 y 2 utilizan frecuentemente el concepto de bosques sin generar una comprensión previa de qué se entiende por estos.

Una primera definición de bosque, basada en criterios técnicos es aportada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO:

Tierra con una cubierta de copa (o su grado equivalente de espesura) de más del 10 por ciento del área y una superficie superior a 0,5 hectáreas (ha). Los árboles deberían poder alcanzar una altura mínima de 5 metros (m) a su madurez in situ. Puede consistir ya sea en formaciones forestales cerradas, donde árboles de diversos tamaños y sotobosque cubren gran parte del terreno; o formaciones forestales abiertas, con una cubierta de vegetación continua donde la cubierta de copa sobrepasa el 10 por ciento. Dentro de la categoría de bosque se incluyen todos los rodales naturales jóvenes y todas las plantaciones establecidas para fines forestales, que todavía tienen que crecer hasta alcanzar una densidad de copa del 10 por ciento o una altura de 5 m. (FAO, 1998:2).

Esta definición técnica es usada por las instituciones y sus funcionarios para tomar decisiones políticas forestales. Sin embargo, esta no recoge otros elementos que aporta el debate interdisciplinario. Para efectos de este trabajo se pretende realizar una construcción amplia del concepto de bosques que tenga en cuenta no sólo los elementos derivados de disciplinas como la biología y la ecología, sino también la vivencia de comunidades que dependen de los mismos para subsistir.

Así, al acercarnos a estas disciplinas y experiencias emerge un primer elemento sobre el cual se debe construir el concepto de bosques. Si bien la característica más evidente de un bosque es contar con una alta densidad o con predominio de especies de árboles, es necesario ir más allá. Más que un conjunto que árboles, los bosques son ecosistemas que albergan múltiples relaciones entre los diferentes elementos que se pueden encontrar en su interior, de forma tal que son escenarios que alojan la biodiversidad y la megadiversidad, principalmente en las zonas tropicales³⁶.

Así, partiendo de este supuesto nos podemos acercar a definiciones que incorporan más elementos y características de estos ecosistemas: "{Los bosques son} comunidades complejas de seres vivos, microorganismos, vegetales y animales que intervienen y relacionan al mismo tiempo y se subordinan al ambiente dominante de los árboles. Las especies que conforman esta comunidad dependen del clima y del tipo de suelo; sin embargo, muchos bosques son capaces de elaborar su propio suelo característico a partir de un sustrato rocoso" (Páez, 2010:13).

³⁶ Observatorio de Territorios Étnicos. Entrevista a Johana Herrera, investigadora Observatorio de Territorios Étnicos. Agosto de 2011. (18.08.2011)

Esta última definición de bosques aporta un elemento que vale la pena enfatizar. Dentro de las comunidades complejas de seres vivos que integran estos ecosistemas también se pueden ubicar, o no, las comunidades humanas. Esta acepción nos ubica en un escenario de integración de los seres humanos y sus comunidades con la naturaleza, postura que toma distancia de la construcción moderna de las ciencias sociales que generó una ficción antropocéntrica que los separó artificialmente (Toledo y González, 2007). Es importante resaltar la complejidad y reciprocidad en la construcción de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza. La historia social y cultural de cada comunidad y sociedad, se relaciona con el medio natural en el cual se encuentra; y a su vez, los contextos naturales aportan rasgos y características particulares a las sociedades y culturas de cada región.

La anterior idea se reafirma con un concepto aportado desde la cosmovisión indígena: "El bosque no es únicamente las plantas o los árboles verdes que se ven, sino que en el bosque tienen que ver el agua, la fauna, la vida de la gente, la pervivencia de todos los seres vivos, del territorio y del planeta. Es un lugar donde viven los espíritus de las plantas, animales, minerales y del agua; y que necesitan pervivir y estar concentrados en estos sitios del bosque como las lagunas, los ríos y las montañas, para que mantengan el equilibrio, la tranquilidad y para que controlen todo lo que tiene que ver con los fenómenos naturales"³⁷. Los vínculos entre ecosistemas y cultura resultan evidentes en la construcción indígena sobre el concepto de bosques. Además, su idea sobre las funciones y los servicios ambientales que cumplen los ecosistemas de bosques son respaldadas por diversos estudios científicos. Una clasificación útil sobre los servicios ecosistémicos de los bosques es considerar que estos se dividen en cuatro tipos: conservación de la biodiversidad, fijación de carbono, ciclo hidrológico y educación - recreación (Ruíz, García y Sayer, 2007).

En Colombia existen diferentes formas de clasificar a los bosques. Una tipología básica nos permite comprender las diferencias entre los bosques basales, o de tierras bajas, y los bosques andinos. Al interior de esta gran división se pueden encontrar una gran cantidad de subdivisiones dependiendo de los gradientes de altura y de las características propias de cada ecosistema de bosque, por ejemplo en la región del pacífico hay bosques altamente dependientes de los regímenes de inundación de aguas como los naidizales, guadales y cativales³⁸. Esta clasificación de bosques no solo da cuenta de algunas características ecosistémicas, como

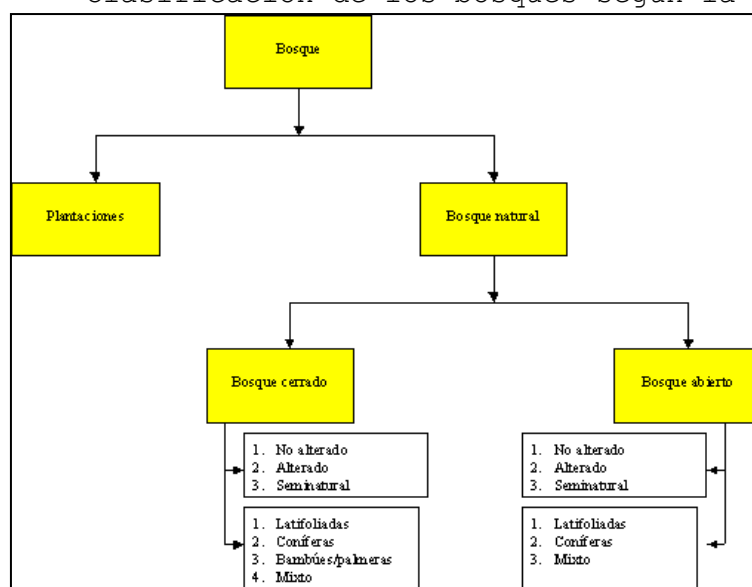
³⁷ Observatorio de Territorios Étnicos. Entrevista a Alberto Áchito, líder indígena Embera. (19.08.2011).

³⁸ Observatorio de Territorios Étnicos. Entrevista a Johana Herrera, investigadora Observatorio de Territorios Étnicos. (18.08.2011).

los regímenes de agua, sino de la denominación propia que las comunidades allí asentadas tienen sobre los mismos.

Otra clasificación es aquella presentada por la FAO, que incluye a las plantaciones comerciales dentro del concepto de bosques, hecho que contraría la construcción conceptual como ecosistemas presentada en este capítulo:

Figura 3-1: Clasificación de los bosques según la FAO



Fuente: FAO, 1998

Sin embargo, esta clasificación resulta útil en la medida en que permite diferenciar el grado de intervención humana en los bosques naturales. Esta clasificación es ratificada por el IDEAM que reproduce el esquema propuesto por la FAO:

Tabla 3-1: Categorías y clases de cobertura de la tierra según IDEAM

Categoría	Clases de cobertura de la tierra
Coberturas mayormente naturales	Bosques naturales
	Vegetación secundaria
Coberturas de agroecosistemas	Bosques plantados

Fuente: IDEAM, 2009

A pesar de que esto resulta problemático, porque como ya se señaló en el capítulo 2 las plantaciones comerciales no pueden comprenderse como bosques, en Colombia la superficie de bosques naturales supera enormemente la de bosques secundarios o de plantaciones forestales. El mapa que se presenta a continuación enseña con el verde oscuro las áreas de bosque natural, y con los

otros tonos de verde los bosques secundarios y las plantaciones forestales.

Figura 3-2: Superficie de bosques naturales, bosques plantados y vegetación secundaria en jurisdicción de las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible o Autoridades Ambientales de grandes centros urbanos

y cálido muy húmedo, pero también se encuentran otros climas como "cálido pluvial, templado húmedo y muy húmedo, frío húmedo y muy húmedo, muy frío húmedo y muy húmedo" (Páez, 2010:22-23).

A partir de esta división general, el IDEAM construyó una clasificación detallada de los ecosistemas de bosques que permite diferenciar sus características geográficas y ecosistémicas, así como su extensión:

Tabla 3-2: Ecosistemas con bosque natural, vegetación secundaria y bosque de manglar

Ecosistemas con bosque natural, vegetación secundaria y bosque de manglar que conforman el universo de estudio	
ECOSISTEMA	ÁREA (Ha)
Bosques naturales del zonobioma del desierto tropical de La Guajira y Santa Marta	2.000,14
Vegetación secundaria del zonobioma del desierto tropical de La Guajira y Santa Marta	485,24
Bosques naturales del helobioma de La Guajira	2.014,41
Bosques naturales del zonobioma seco tropical del Caribe	168.587,11
Vegetación secundaria del zonobioma seco tropical del Caribe	712.223,95
Manglar del Caribe	76.861,55
Bosques naturales del halobioma del Caribe	27.400,47
Vegetación secundaria del halobioma del Caribe	21.547,71
Bosques naturales del zonobioma alterno higrico y/o subxerofítico tropical del Alto Magdalena	1.198,27
Vegetación secundaria del zonobioma alterno higrico y/o subxerofítico tropical del Alto Magdalena	177.027,15
Vegetación secundaria del zonobioma alterno higrico y/o subxerofítico tropical del Valle del Cauca	50.347,70
Vegetación secundaria del helobioma del Valle del Cauca	1.186,56
Bosques naturales del zonobioma húmedo tropical de la Amazonia y Orinoquia	29.387.323,28
Vegetación secundaria del zonobioma húmedo tropical de la Amazonia y Orinoquia	120.748,82
Bosques naturales del helobioma Amazonia y Orinoquia	6.166.543,79
Vegetación secundaria del helobioma Amazonia y Orinoquia	250.732,86
Bosques naturales del peinobioma de la Amazonia y Orinoquia	2.942.866,20
Vegetación secundaria del peinobioma de la Amazonia y Orinoquia	112.366,87
Bosques naturales del litobioma de la Amazonia y Orinoquia	6.547.623,08
Vegetación secundaria del litobioma de la Amazonia y Orinoquia	9.552,44
Bosques naturales del zonobioma húmedo tropical del Pacífico y Atrato	2.278.623,36
Vegetación secundaria del zonobioma húmedo tropical del	772.303,08

Pacífico y Atrato	
Bosques naturales del helobioma Pacífico y Atrato	441.605,42
Vegetación secundaria del helobioma Pacífico y Atrato	296.103,77
Manglar del Pacífico	231.641,51
Bosques naturales del halobioma del Pacífico	166.819,99
Vegetación secundaria del halobioma del Pacífico	60.208,25
Bosques naturales del zonobioma húmedo tropical del Magdalena y Caribe	1.041.667,36
Vegetación secundaria del zonobioma húmedo tropical del Magdalena y Caribe	481.152,12
Bosques naturales del helobioma Magdalena y Caribe	258.696,03
Vegetación secundaria del helobioma Magdalena y Caribe	351.379,57
Bosques naturales del zonobioma húmedo tropical del Catatumbo	126.368,64
Vegetación secundaria del zonobioma húmedo tropical del Catatumbo	13.742,56
Bosques naturales del helobioma del río Zulia	696,91
Bosques naturales del orobioma bajo de los Andes	5.186.634,47
Vegetación secundaria del orobioma bajo de los Andes	2.907.960,74
Bosques naturales del orobioma medio de los Andes	3.076.225,41
Vegetación secundaria del orobioma medio de los Andes	842.907,46
Bosques naturales del orobioma alto de los Andes	943.056,69
Vegetación secundaria del orobioma alto de los Andes	111.166,20
Bosques naturales del orobioma azonal de Cúcuta	5.899,15
Vegetación secundaria del orobioma azonal de Cúcuta	34.561,32
Bosques naturales del orobioma azonal del río Sogamoso	193,41
Vegetación secundaria del orobioma azonal del río Sogamoso	3.609,98
Bosques naturales del orobioma azonal del Valle del Patía	1.344,87
Bosques naturales del orobioma azonal del Valle del Patía	1.344,87
Vegetación secundaria del orobioma azonal del Valle del Patía	37.291,81
Vegetación secundaria del helobioma andino	116,44
Bosques naturales del orobioma de la serranía de San Lucas	582.914,94
Vegetación secundaria del orobioma de la serranía de San Lucas	154.791,62
Bosques naturales del orobioma de La Macarena	216.470,01
Bosques naturales del orobioma de la serranía del Baudó y Darién	932.585,75
Vegetación secundaria del orobioma de la serranía del Baudó y Darién	294.726,13
Bosques naturales del orobioma bajo de la Sierra Nevada de Santa Marta y Macuira	315.171,17
Vegetación secundaria del orobioma bajo de la Sierra Nevada de Santa Marta y Macuira	324.836,41
Bosques naturales del orobioma medio de la Sierra Nevada de	102.132,54

Santa Marta	
Vegetación secundaria del orobioma medio de la Sierra Nevada de Santa Marta	2.381,83
Bosques naturales del orobioma alto de la Sierra Nevada de Santa Marta	15.314,10
Vegetación secundaria del orobioma alto de la Sierra Nevada de Santa Marta	514,78
Manglar de San Andrés y Providencia	179,28
Vegetación secundaria del bioma insular Caribe	2.180,18
TOTAL	69.394.812,85

Fuente: IDEAM, 2007

Como se puede observar, tanto en la construcción del concepto, como en su clasificación, los bosques son un complejo objeto de estudio. Las características del bosque varían dependiendo de sus condiciones geográficas, físicas y del tipo de interacción que los seres humanos establecen con los diferentes elementos que integran estos ecosistemas. Los elementos aportados desde otras disciplinas permiten construir un concepto integral de bosque y facilitar así una comprensión en la cual se vincula a las comunidades humanas.

Una alternativa para reconocer las relaciones entre las comunidades humanas y los bosques es considerar a estos como recursos de uso común. Para acercarnos a este propósito debemos resaltar dos elementos que ya han sido expuestos con anterioridad. Si comprendemos a los bosques como un recurso de uso común su acceso no debe estar limitado por derechos de propiedad privada que restrinjan las posibilidades de uso y aprovechamiento para colectivos humanos. De tal forma que las plantaciones forestales no solo no pueden comprenderse como bosques por su estructura ecosistémica, sino que tampoco se pueden comprender como un recurso de uso común, ya que generalmente sobre estas recaen derechos de propiedad privada que excluyen un posible uso colectivo de estos recursos.

Además, comprendemos a las comunidades humanas como un elemento que hace parte de los ecosistemas de bosque, aunque es necesario reconocer que en algunos casos su impacto ha sido tan alto, que ha derivado en la transformación completa del escenario natural y se ha reemplazado por un espacio artificial. Sin embargo, en muchos otros casos la existencia de los bosques sólo se explica a partir de la interacción de comunidades humanas que usan y conservan sus recursos y biodiversidad.

Estos argumentos nos permiten avanzar en una comprensión de los bosques como recursos de uso común. Uno de los criterios más significativos para la teoría de los recursos de uso común, vista desde una perspectiva democrático-institucional, es comprender que la colaboración mutua de los individuos es posible y viable, y que facilita la gestión y conservación del recurso, así como la

obtención de beneficios colectivos para el grupo que desarrolla relaciones de apropiación con este. De esta forma, esta postura rescata el valor de los arreglos e instituciones locales sobre uso y conservación, prefiriendo estas sobre decisiones centralizadas o la imposición de derechos de propiedad privada para la gestión de los recursos comunes (Ostrom, 2000).

En su investigación, Ostrom realiza un trabajo de campo que le permite identificar dos tipologías de instituciones relacionadas con el uso y conservación de recursos de uso común - RUC. La primera, denominada RUC de larga duración, se refiere a sistemas de gestión de recursos que están ligados a procesos culturales que han estado vigentes durante muchos años, e incluso siglos. En estos casos, se han logrado definir principios que orientan las instituciones sociales y el modelo de gestión y conservación de los recursos:

Tabla 3-3: Principios de diseño característicos de instituciones de larga duración de los RUC

1.	Límites claramente definidos. Los individuos o familias con derechos para extraer unidades del recurso del RUC deben estar claramente definidos, al igual que los límites del recurso
2.	Coherencia entre las reglas de apropiación y de provisión con las condiciones locales. Las reglas de apropiación que restringen el tiempo, el lugar, la tecnología y la cantidad de unidades de recurso se relacionan con las condiciones locales y con las reglas de provisión que exigen trabajo, material y dinero o ambos
3.	Arreglos de elección colectiva La mayoría de los individuos afectados por las reglas operativas pueden participar en su modificación.
4.	Supervisión. Los supervisores que vigilan de manera activa las condiciones del RUC y el comportamiento de los apropiadores, son responsables ante ellos o bien son apropiadores.
5.	Sanciones graduadas. Los apropiadores que violan las reglas operativas reciben sanciones graduadas (dependiendo de la gravedad y del contexto de la infracción) por parte de otros apropiadores, funcionarios correspondientes, o de ambos.
6.	Mecanismos para la resolución de conflictos. Los apropiadores y sus autoridades tienen un acceso rápido a instancias locales para resolver conflictos entre los apropiadores, o entre éstos y los funcionarios a bajo costo.
7.	Reconocimiento mínimo de derechos de organización. Los derechos de los apropiadores a construir sus propias instituciones no son cuestionados por autoridades gubernamentales externas.
8.	Entidades anidadas. Las actividades de apropiación, provisión, supervisión, aplicación de las normas, resolución de conflictos y gestión se organizan en múltiples niveles de entidades incrustadas.

Fuente: Ostrom, 2000:148

Como se puede observar, las instituciones de larga duración relativas a la gestión y manejo de los recursos de uso común están construidas sobre la base de una alta comunicación de los individuos que participan en la gestión y aprovechamiento de los recursos que se puede reflejar en un alto grado de organización social. Además, suponen el desarrollo de la autonomía comunitaria en la toma de decisiones sobre la gestión del recurso, en la medida en que se señala que las decisiones comunitarias no deben ser desconocidas por instituciones o autoridades externas. Para validar sus hallazgos, Ostrom se basó, entre otros, en un estudio que valida la presencia de estos principios en sistemas de gestión de los bosques y praderas de las altas montañas de Suiza.

En esta comunidad existen normas locales sobre la gestión de las tierras comunes que datan del siglo XV. La base de este sistema es la tenencia comunal de las tierras y de los bosques. Este tipo de tenencia "promueve el acceso general a la producción óptima de ciertos recursos, al tiempo que encomienda a toda la comunidad las medidas de conservación necesarias para proteger estos recursos de su destrucción" (Ostrom, 2000:113). La utilización del bosque también está sujeta a reglas construidas y aceptadas localmente y a mecanismos de control, que vinculan la capacidad de carga del ecosistema con las necesidades y las tecnologías a las cuales tiene acceso la comunidad. Así, sólo se autoriza la tala de madera en una época específica del año; un individuo de la comunidad selecciona, con base en criterios y conocimientos propios, los árboles que serán cortados; y las familias que son seleccionadas por la comunidad para recibir la madera realizan de forma colectiva el trabajo de extracción y distribución del recurso (Ostrom, 2000). La combinación de estas estrategias no solo facilita la conservación y sostenibilidad del recurso, sino también la satisfacción de las necesidades comunitarias de acceso a la madera. De esta forma que para el caso expuesto el uso y el acceso del bosque por parte de una comunidad se ajusta a los preceptos de la teoría de los recursos de uso común.

Ahora bien, las instituciones de recursos de uso común no sólo funcionan en culturas y comunidades que las han construido y afianzado en procesos históricos de larga duración. Ostrom también documenta ejemplos de manejo y gestión de recursos naturales que asimilaron las variables de manejo definidas anteriormente, en un periodo de tiempo más corto, por medio de un proceso denominado cambio institucional (Ostrom, 2000). Así, a partir de la necesidad de asociación y comunicación para la gestión de un modelo de administración de un recurso común que garantice beneficios colectivos para los usuarios y la sostenibilidad del mismo, se produce un ejercicio deliberativo y democrático de negociación que termina en la construcción de normas e instituciones orientadas a regular el comportamiento de los usuarios del recurso.

Para finalizar, en el desarrollo de la teoría de los recursos de uso común se presentan algunos resultados derivados de la investigación de campo de sistemas locales de gestión de los comunes:

- “1. Cuando se permite a los usuarios comunicarse, obtienen beneficios conjuntos sustancialmente mayores.
2. Cuando los pagos son relativamente bajos, la comunicación cara a cara permite a los usuarios alcanzar y mantener acuerdos cercanos a los niveles óptimos de apropiación.
3. Cuando los pagos son más altos, algunos participantes están tentados a incumplir los acuerdos; los resultados conjuntos mejorados son más bajos que en la situación de pagos bajos.
4. Si se ofrece la oportunidad de participar en un monitoreo costoso y en la aplicación de sanciones, los usuarios están dispuestos a pagar para castigar a quienes sobreutilizan el recurso común.
5. Cuando los usuarios discuten abiertamente y acuerdan sus propios niveles de uso y sus sistemas de sanciones, el incumplimiento de los acuerdos se mantiene muy bajo y se obtienen resultados cercanos a los óptimos” (Ostrom, 2000:11).

Así, se destacan tres elementos que están presentes en los ejemplos exitosos de modelos comunitarios de uso, gestión y conservación de recursos comunes: la participación democrática de los usuarios, el acceso a canales de comunicación y sistemas de información relevantes y un alto grado de autonomía en la construcción de normas y reglas propias que regulan el comportamiento, acceso y aprovechamiento de los usuarios frente a los recursos.

Ahora bien, la ya mencionada corriente emancipadora permite identificar que la acción colectiva de los sujetos en la gestión de recursos de uso común está inmersa en un contexto de tensión y contradicción de los modelos comunitarios de gestión, con los intereses de otros actores económicos en el aprovechamiento de los recursos de uso común. De forma tal que las instituciones relevantes para el análisis de los sistemas comunitarios de gestión no son únicamente aquellas derivadas de los ejercicios culturales y democráticos de una comunidad, sino también aquellas las instituciones estatales que definen jurisdicciones y derechos sobre el aprovechamiento de los recursos.

La institución estatal más significativa son los derechos de propiedad sobre los recursos de uso común. Aunque resulta difícil rastrear con claridad la construcción de los derechos de propiedad en el mundo occidental, ya que las raíces de los mismos se ubican en la tradición del derecho civil romano, sí es posible identificar dos procesos simultáneos que facilitaron la constitución de este tipo de derechos sobre bienes comunes: el primero fue la declaración de tierras baldías o vacías en territorios de expansión del poder y jurisdicción de un Estado

nación; el segundo fue el reconocimiento de derechos de propiedad privada por parte del Estado sobre estas tierras a quienes las delimitaran y demostraran capacidad de trabajo sobre las mismas.

La declaración de tierras baldías o vacías, y la constitución de derechos de propiedad estatal sobre estas se hizo desconociendo procesos históricos de apropiación y producción colectiva que tenían las comunidades sobre estos bienes comunes. Este ejemplo resulta evidente para el proceso de colonización de América por parte de las metrópolis europeas: las tierras americanas fueron declaradas baldías y por lo tanto propiedad de las Coronas, desconociendo que estas eran espacios comunes de producción y aprovechamiento de los pueblos nativos del continente⁴⁰.

Sin embargo, esto no ocurrió únicamente en los procesos de colonización. El encerramiento de los comunes británicos ocurrido durante los siglos XVIII y XIX, se hizo posible mediante la expedición de más de 3.000 normas por el Parlamento y transformó completamente los sistemas de derecho consuetudinario de los campesinos sobre el acceso y administración de los bienes comunes. Como resultado de este proceso, cerca de 2.500.000 hectáreas de tierras comunes como prados, humedales, campos abiertos y bosques, se cercaron, cultivaron y sus recursos se apropiaron, cazaron y talaron para la generación de utilidades en el marco de los derechos de propiedad privada reconocidos por el Estado (Shiva, 2005).

El monopolio del Estado en el reconocimiento y validación de los derechos de propiedad privada sobre las tierras facilitó un escenario de formalización de los encerramientos y, de paso, el ascenso de una nueva forma de relación de los seres humanos con la naturaleza, mediada por las características del derecho de propiedad: la apropiación y la libre disposición. En Europa, el tránsito de la Edad Media a la modernidad implicó el ataque a los sistemas tradicionales comunitarios de acceso y gestión de los bienes para facilitar la instauración de un régimen fundamentado en el ejercicio de derechos de propiedad privada, que excluían el acceso comunitario a los bienes comunes y generaron una relación directa entre el propietario y el Estado (Ost, 1996). Estas características distan radicalmente de los sistemas de gestión de los bienes comunes, en donde la capacidad de disponer de un individuo está sometida a un conjunto de reglas acordadas y

⁴⁰ De hecho, el sistema de gestión de las tierras de los pueblos indígenas de América no solo permitió la sedentarización, sino que sobre las mismas se construyeron sistemas agrarios que se adaptaron a las condiciones biofísicas de las regiones con estaciones marcadas y en las zonas tropicales bajas. Los pueblos indígenas lograron acondicionar sus sistemas agrarios a las condiciones particulares de cada ecosistema, por ejemplo en la zona del pacífico se plantaba maíz cuando por la humedad se volvía imposible la quema (Chonchol, 1994).

validadas en un proceso democrático, histórico y cultural de un sujeto colectivo.

Así, de un sistema solidario que se manifestaba en "la explotación común de los bosques, praderas, campos abiertos y marismas que rodeaban a las explotaciones familiares" (Ost, 1996:48), se consolida un régimen de derechos de propiedad, que encuentra en las ideas modernas de John Locke sobre el trabajo y la transformación de la naturaleza como fuente de los derechos de apropiación, su sustento ideológico; en el Código Civil su sustento legal, y en la capacidad de represión del Estado su forma de materialización. En Francia, el perfeccionamiento de este sistema ocurrió con un decreto que les otorga a los propietarios el derecho de cercar sus tierras, completando así un proceso de exclusión del acceso común a los bienes (Ost, 1996).

En Colombia la declaración de la propiedad estatal de los bosques naturales, expuesta en el capítulo 1, encuentra varias semejanzas con el proceso descrito. En primer lugar, la declaración de propiedad estatal desconoció derechos de acceso y uso común de los bosques de comunidades humanas que habitaban en ellos desde mucho tiempo atrás. Por ejemplo, muchas comunidades negras, descendientes de la diáspora africana, se ubicaron en los bosques basales de la cuenca del pacífico luego de procesos de cimarronaje o compra de su libertad, ocurridos durante el periodo colonial (Romero, 1998). Ya en el siglo XX, una situación similar ocurrió con muchas comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas cuyos procesos de poblamiento y conservación de ecosistemas de bosques fueron desconocidos por el Estado con la declaración de estas áreas como Parques Naturales, o como zonas de Reserva Forestal⁴¹.

Además de la configuración de estas instituciones jurídicas, comprender a los bosques como bienes y recursos de uso común enfrenta una amenaza en el contexto de la globalización económica y de 'primarización' de los procesos económicos que ocurren en los países del tercer mundo. En todo el mundo se pueden identificar conflictos territoriales entre el uso común que dan a los bosques comunidades locales de pobladores rurales, frente a los intereses del capital, representado en agentes económicos apoyados por las instituciones estatales que buscan la explotación de los recursos de estos ecosistemas. En India, el movimiento chipko surgió en la aldea Nahi-Kala en contra de la tala del bosque comunitario, que proveía de recursos para la subsistencia de los miembros de la comunidad, para dar paso a la explotación de la piedra caliza que estaba debajo del suelo del bosque. Una de las acciones de las mujeres de la aldea fue amarrarse a los árboles para impedir su tala. Esta aldea se encuentra en conflicto permanente con los

⁴¹ Observatorio de Territorios Étnicos. Entrevista a Gabriel Tobón, profesor Departamento de Desarrollo Rural, Universidad Javeriana. (23.08.2011).

interesados en desarrollar la extracción de los minerales, pero gracias a la acción colectiva y a la resistencia comunitaria han logrado permanecer en sus territorios (Shiva, 1998). Los seringueiros de la Amazonía brasilera generaron un movimiento en los años 70 de defensa de los bosques y de la selva amazónica, de la cual obtenían los recursos para su subsistencia por medio de la extracción del caucho de los árboles, en contra de la tala para la expansión de la producción ganadera en el Estado de Acre, Brasil (Porto, 2001); Chico Mendes, su líder más representativo fue asesinado en 1988 por los hacendados que vieron amenazados sus intereses por el proyecto de protección y conservación de la territorialidad seringueira.

Estos últimos párrafos nos permiten comprender que el éxito de los sistemas de recursos de uso común también depende de los proyectos políticos de los sujetos que los administran, y que estos se ponen a prueba cuando surgen conflictos territoriales que enfrentan la territorialidad comunitaria y solidaria con la territorialidad extractivista, privativa y capitalista. En este sentido, no basta con el cumplimiento de normas o instituciones locales, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias que las sustentan se convierte así en una tarea primordial para la protección de los sistemas de gestión de los bienes comunes.

3.3 Conclusiones

Como se ha señalado en el capítulo 2, las clasificaciones jurídicas sobre los bosques son diversas, e incluyen no solo disposiciones desde el derecho público, sino también desde el derecho privado. Una lectura amplia, realizada desde el marco jurídico constitucional y de los marcos internacionales del derecho ambiental y de los derechos humanos permite comprender que más allá de los sistemas de regulación nacionales se pueden configurar múltiples relaciones jurídicas sobre los bosques.

Así, para el caso de los bosques se pueden identificar las relaciones reglamentadas por el marco normativo nacional. Dentro de esta se destaca la propiedad pública estatal, en la cual se incluyen los bienes fiscales y los bienes de uso público (Ochoa, 2011). También se pueden constituir sobre los bosques derechos de propiedad privada individual. Esta situación es jurídicamente posible porque no todas las áreas boscosas se encuentran delimitadas como áreas protegidas como zonas de reserva forestal o parques naturales. El ejercicio de los derechos de propiedad privada individual sobre los bosques está estrictamente regulado por las normas ambientales y por la figura de la función ecológica de la propiedad.

Una forma de propiedad que emerge en el contexto del constitucionalismo actual es la propiedad colectiva. Si bien esta figura tiene ciertas raíces históricas en las instituciones jurídicas de la colonia en el caso de los pueblos indígenas, bajo el actual constitucionalismo adquiere unas características especiales, que la revisten del carácter de derecho fundamental. Además, la propiedad colectiva se desprende de ciertas características de la propiedad privada individual y configura un derecho diferente cuyas características se pueden identificar y relacionar con el desarrollo de proyectos de autonomía territorial. Sin embargo, este derecho también adquiere las limitaciones propias de la función ecológica de la propiedad.

Recientemente, los derechos de propiedad sobre los bosques se han visto acompañados de conceptos y categorías jurídicas que tienen por intención soportar formas determinadas de aprovechamiento y explotación forestal. Este es el caso del vuelo forestal, que reconoce los derechos de las comunidades sobre los suelos, pero reservaba para el Estado la concesión de derechos de explotación de los bosques; o del derecho de superficie, que reconoce la propiedad pero restringe el usufructo para el titular y lo otorga a un actor externo. Tanto el vuelo forestal, como el derecho de superficie intentan desintegrar los derechos de las comunidades sobre los bosques para facilitar las iniciativas de explotación capitalista de los mismos.

Recientemente ha emergido un concepto sustentado en la evolución del derecho internacional ambiental. Se puede comprender que los derechos de los seres humanos sobre los bosques no son de apropiación, sino que estos se comprenden como un patrimonio común. Este concepto implica la integración de una nueva ética ambiental en la cual los seres humanos se reconocen como parte de la naturaleza y generan responsabilidades múltiples frente a las especies y ecosistemas. Esto implica también la imposibilidad de configurar derechos privativos de uso sobre el patrimonio común y la valorización de las prácticas y culturas de pueblos y comunidades (Mesa, 2007).

La propuesta de los bienes y recursos de uso común que se ha expuesto en este capítulo se puede articular tanto con los derechos territoriales de propiedad colectiva para bienes en los cuales es posible identificar el número de usuarios, como con los derechos de patrimonio común para aquellos en los cuales resulta mucho más difícil construir esta caracterización, teniendo en cuenta los límites ya planteados. También es importante reconocer la propuesta de Stone (2009) de reconocer personalidad jurídica a los bosques. Esta idea se ha consagrado, con algunos matices, en el texto constituyente de Ecuador, tal como se expone adelante.

También es importante resaltar que para muchas comunidades las relaciones que establecen con los bosques no están determinadas por ninguna de las categorías jurídicas que se han expuesto, las

relaciones de uso y conservación están mediadas por patrones culturales que no se enmarcan con facilidad dentro de las categorías de propiedad y los derechos reales que se han revisado. En este sentido se observa que no todas las realidades sociales se pueden enmarcar dentro de las instituciones jurídicas, el derecho debe reconocer esta situación y proponer soluciones que no restrinjan, ni encasillen la realidad.

La amplia evidencia recogida desde la teoría de los recursos de uso común, permite concluir que la gestión colectiva y comunitaria de los bosques, en la medida en que se cumplan las condiciones expuestas, no solo garantiza la viabilidad y sostenibilidad de estos ecosistemas, sino que además satisface los medios de vida de las comunidades que dependen de ellos.

Sin embargo, esta situación no se traduce necesariamente en instituciones jurídicas que faciliten la protección de este tipo de territorialidades y de derechos. Los derechos de propiedad privada, al igual que ciertos derechos de propiedad estatal, no solo resultan insuficientes para comprender la acción y la lógica colectiva y comunitaria, sino que además las atacan y desestructuran. De esta forma el derecho y las instituciones jurídicas aportan mucho en el desarrollo de este tipo de conflictos territoriales. Históricamente, la configuración e implementación de sistemas de derechos de propiedad privada, devastaron sistemas completos de solidaridad y conservación en el uso y administración de recursos de uso común. Sin embargo, el derecho también es un campo de disputa que se adapta a los intereses de los actores que participan dentro de este sistema.

Así, a pesar de que existen ciertas instituciones jurídicas que limitan el ejercicio de sistemas de apropiación común sobre los bosques, también hay otras que pueden facilitar la gestión comunitaria y solidaria de los mismos. Al situar esta discusión en términos de derechos, el tema adquiere una contundente relevancia para el campo de estudio del derecho constitucional. En este sentido, esta rama del derecho debe reconocer los diversos desafíos y retos de las realidades sociales, y asumirlos en términos de asegurar los medios de vida de las comunidades locales, así como la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales del planeta. Sobre este punto profundizaremos en el siguiente capítulo.

4. Capítulo 4. Bosques, comunidades y derechos en el marco del constitucionalismo social contemporáneo

El ejercicio de derechos sobre los bosques para las comunidades rurales, indígenas, campesinas y afrocolombianas se encuentra inmerso en un complejo entramado de jurisdicciones, derechos de propiedad, concesiones y medidas de conservación. Esta situación puede generar inseguridad jurídica para la gestión y el gobierno de los bosques como recursos de uso común, que además son el principal medio de vida y de satisfacción de las necesidades de comunidades enteras.

La inseguridad jurídica en los derechos de acceso y administración de los bosques sitúan a las comunidades en un escenario desfavorable, en la medida en que los recursos y las oportunidades de superación de las necesidades que los bosques ofrecen, se encuentran lejos del acceso de los miembros de las comunidades, y su poder de administración se sitúa en otros agentes, ya sea estatales o privados. Esta inseguridad afecta no solo en la gestión, sino también en la resolución de controversias por medio de mecanismos administrativos o judiciales de administración de justicia.

Estas comunidades cuentan con una menor capacidad de representación de sus intereses, menos acceso a información y menor conocimiento del sistema judicial (Gallanter, 2005), que las empresas o entidades estatales interesadas en asumir el control sobre la administración de los bosques. Una posibilidad de equilibrar esta situación a favor de las comunidades es construir interpretaciones constitucionalmente válidas sobre los derechos fundamentales de las mismas en cuanto al acceso y administración de los bosques.

El recorrido por el marco normativo y la política forestal realizado en los capítulos anteriores permite observar un complejo escenario en el cual la posición de las comunidades bosquesinas apareció tímidamente en los primeros escenarios, hasta la configuración de los derechos territoriales para los grupos étnicos, que incluyen derechos sobre los bosques, en los más recientes. Sin embargo, esto no significa que los sistemas

comunitarios de administración y gestión de los bosques gocen de las condiciones óptimas para su desarrollo.

El propósito de este capítulo es construir argumentos a favor del reconocimiento de los derechos fundamentales de las comunidades locales de acceder y controlar los bosques. Para ello se presenta un contexto general del constitucionalismo, de la teoría de los derechos fundamentales y del marco normativo vigente en el cual se pueden configurar los derechos de las comunidades locales sobre los bosques. En segundo lugar, se avanza en la caracterización de algunos los escenarios de tensión sobre los derechos sobre los bosques entre las comunidades locales, las empresas y el estado que han sido resueltos por la Corte Constitucional. Posteriormente, se presenta un ejercicio de interpretación para comprender los derechos sobre los bosques de las comunidades campesinas.

Para finaliza, se identifican algunas limitaciones en la construcción del discurso jurídico constitucional de los derechos sobre los bosques que serán asumidos con mayor detalle en la conclusión del trabajo.

4.1 Constitucionalismo, derechos fundamentales y derechos sobre los bosques

En Colombia, el acceso a los bosques ha sido una materia de regulación que tiene difusos límites entre el derecho privado y el derecho público ambiental. Como ya se demostró en el segundo capítulo, un problema jurídico es la dificultad para determinar cuál es el escenario bajo el cual se encuentra regulado el acceso a los bosques. Actualmente, muchos ecosistemas de bosques se comprenden dentro de la categoría de áreas protegidas, en la cual pueden converger jurisdicciones de diferentes autoridades estatales, responsabilidades de conservación y derechos de las comunidades. Sin embargo también hay ecosistemas de bosques que no se encuentran sobre esta categoría de áreas protegidas y sobre los cuales existe la posibilidad jurídica de constituir derechos de propiedad privada. El derecho distingue dos tipos de bienes, los de uso privado y los de uso público. En el caso de los bosques y otros recursos naturales, es posible que puedan considerarse a éstos en algunas oportunidades como bienes de uso privado y en otras, como bienes de uso público, con la diferencia de que la propiedad en el primer caso se encuentra en manos de particulares y en el segundo cuando pertenecen al Estado (Velásquez, 2004).

Desde la perspectiva del derecho privado, los bosques pueden ser reconocidos como bienes, es decir como objetos sobre los cuales es posible realizar el ejercicio de los derechos reales de propiedad, posesión y tenencia. En una la lectura preliminar realizada desde

esta rama del derecho, es factible concluir que estos son bienes sobre los cuales son aplicables los derechos de libre apropiación, disposición y transferencia de la propiedad (Velásquez, 2004). Sin embargo es necesario resaltar que esta visión se ha matizado en los últimos años, particularmente con la crítica ambiental a la propiedad privada, que se ha traducido en el reconocimiento de la función ecológica de este derecho. Esta condición intenta situar límites al libre ejercicio de los derechos de propiedad, sobre todo en los eventos en los cuales la libre determinación del ánimo del dueño implique la generación de deterioro ambiental que ponga en riesgo la vida, salud o integridad personal de otros ciudadanos. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991 (Rodas, 1997).

En el otro extremo de la tensión se encuentran una serie de postulados del derecho público que imponen límites a la libre configuración de derechos de propiedad privada sobre determinados espacios y territorios. En este sentido, se puede observar que en el ejercicio de las obligaciones estatales de conservación y manejo de los bosques y otros recursos naturales, se crean disposiciones que prohíben la propiedad privada sobre áreas protegidas en las cuales se encuentran ecosistemas de bosques, tales como los baldíos reservados de la nación, los bienes públicos y las zonas de reserva forestal. La consideración de la biodiversidad, los bosques y el agua como recursos naturales, permite identificar una lectura diferente a la realizada desde el derecho civil, indica una serie de responsabilidades en cabeza del Estado y propicia la configuración de un catálogo de derechos ambientales en cabeza de los ciudadanos, bien sean comprendidos de forma individual, o de forma colectiva⁴². Sin embargo esta postura también presenta serias dificultades. La más significativa es que generó un escenario de desconocimiento de derechos sobre los bosques a las personas y comunidades locales que dependen de ellos para su subsistencia, y que además, han logrado generar estrategias propias de conservación de estos recursos, algunas de ellas ajustadas a la propuesta de las teorías de recursos de uso común expuestas en el capítulo 3.

Sin embargo, las investigaciones que abordan el problema de los derechos sobre los bosques desde la perspectiva de la política ambiental y la administración pública, demuestran las falencias de estos marcos normativos en términos de la participación ciudadana y su deficiente eficacia en la búsqueda de los fines constitucionales de conservación del patrimonio cultural y ambiental de los colombianos. Para el caso de la zona de reserva

⁴² La emergencia de los derechos ambientales tiene, al igual que la de los otros derechos humanos, un origen en las reivindicaciones sociales: "Las reivindicaciones por los derechos medioambientales y otros derechos sociales en los Estados Unidos se derivaron de la lucha por los derechos civiles, primero de los afroamericanos y luego de otras minorías económicas y raciales, y también de las mujeres" (Crawford, 2009:40)

forestal de los cerros orientales de Bogotá, se ha demostrado que cuando los diseños de las políticas públicas de conservación no contemplan estrategias concretas para su implementación y no facilitan el involucramiento comunitario en estas metas, se genera una distancia entre los discursos de conservación y las prácticas que se requieren para materializarlos (Rico, 2010). También hay quienes sostienen que los controles ejercidos desde el Estado para conservar los bienes comunes como los bosques, el aire y el agua son siempre las estrategias más idóneas, ya que "los controles medioambientales son ejemplos o arquetipos de una pocas estrategias genéricas para la gestión de los recursos" (Rose, 2009:233). Lo que subyace a esta afirmación es una crítica integral a las normas de conservación de recursos naturales que se fundamentan en la prohibición y la centralización, sin tener en cuenta los contextos de aplicación de las normas y las condiciones de explotación y utilización de los recursos naturales por parte de comunidades humanas.

La disyuntiva que acá se plantea se resume en comprender a los recursos naturales como bienes susceptibles de apropiación, transmisión y ejercicio del conjunto de los derechos reales -desde la perspectiva del derecho civil-, o como objetos de control, administración y regulación por parte del Estado -desde la perspectiva del derecho público ambiental-.

Frente a esta tensión, surge la necesidad de que derecho constitucional construya una lectura unificadora del debate y proponga alternativas de interpretación del problema descrito, teniendo en cuenta además la perspectiva de los derechos fundamentales que ha marcado profundamente su configuración contemporánea. Así, en el debate actual sobre el derecho constitucional hay posiciones como la del constitucionalismo social. Esta postura promueve un papel activo de las instituciones jurídicas y políticas constitucionales en la realización de los derechos sociales y la inclusión política por medio de la participación democrática; y abogan por la superación de una visión meramente instrumentalista del Estado y el derecho (García, Rodríguez y Uprimny, 2006). Esta lectura facilita la construcción de una interpretación integradora y constitucionalmente válida del problema en cuestión.

Al aplicar esta perspectiva, se debe situar tanto a la propuesta del derecho público ambiental, como a la del derecho civil, en un escenario de subordinación al derecho constitucional, que permita realizar el criterio de jerarquización de las normas jurídicas. Una alternativa viable para avanzar en una interpretación constitucional del estatuto jurídico de los bosques, sería generar un proceso de constitucionalización del derecho ambiental y del derecho civil, a partir del reconocimiento de los derechos ambientales constitucionales, en la medida en que estos ofrecen alternativas para la dignificación y la satisfacción de las necesidades de los sujetos colectivos: "Frente a la ausencia o

eliminación paulatina de los derechos, convertidos en servicios públicos, (...) es necesario invocar la necesidad de los derechos humanos y entre ellos, muy especialmente los derechos colectivos y ambientales como los escenarios en los que se de-construye y reconstruyen las nuevas ideas de dignidad humana a favor de los excluidos y marginados, es decir, de aquellos a quienes todo les ha sido quitado o negado" (Mesa, 2007:6).

Corrientes como el constitucionalismo social han permitido reconocer que el principio de supremacía constitucional es uno de los ejes de articulación de los sistemas jurídicos en el Estado Social de Derecho. Así, en el ejercicio del gobierno, los Estados deben acudir a los principios constitucionales, entre los cuales se encuentra la obligación del proteger simultáneamente de los sujetos individuales y colectivos, construir la justicia social y proteger las riquezas naturales⁴³.

En Colombia, la Constitución de 1991 ha definido el régimen político como un Estado Social de Derecho. Esta figura, lejos de ser una creación del constituyente colombiano, es el resultado histórico de la evolución de las formas de organización del poder político. El Estado Social de Derecho es un paso adelante en la configuración del Estado Moderno, sobrepasando el tradicional Estado de Derecho, cuyo núcleo es la consagración del gobierno de las normas y las leyes y el respeto por los principios naturales de libertad e igualdad. La creación del Estado Social de Derecho se explica ante la necesidad de brindar al Estado de Derecho un contenido económico y social, que permita la distribución de la riqueza y la regulación de la economía en un contexto democrático (García Pelayo, 1982).

El Estado Social de Derecho, además de la consagración del gobierno de las normas, se caracteriza por involucrar ciertos principios axiológicos que deben orientar la acción del Estado. A diferencia del "Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional"⁴⁴.

⁴³ Constitución Política de Colombia. Artículo 8.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1064 de 2001. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba. Temas: Cosa juzgada material, ley de presupuesto.

En este sentido, la configuración del Estado Social de Derecho atiende hacia la realización de la justicia y la igualdad material de los ciudadanos. Para cumplir este propósito el Estado Social de Derecho cuenta con instituciones, normas y autoridades que adquieren estas obligaciones y cuya función es promover la realización de los principios que están consagrados en la Constitución Política, siendo una de estas herramientas los derechos fundamentales. Por lo tanto, bajo esta perspectiva el Estado adquiere una función dinámica de cara a los ciudadanos, en la búsqueda y realización de los valores democráticos. La consagración de principios constitucionales es uno de los elementos de orientación para la realización del Estado Social de Derecho, entre estos se destacan el principio de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la búsqueda de la convivencia a partir del respeto y la garantía de los derechos humanos.

Para que el Estado Social de Derecho se convierta en una realidad democrática, requiere no sólo de los postulados constitucionales que lo originan, sino también de la generación de instituciones, escenarios y poderes que faciliten la realización material de la igualdad. Así, en el diseño institucional del Estado Social de Derecho se profundiza en la separación de los poderes, en los sistemas de pesos y contrapesos, en el fortalecimiento del Ministerio Público y de la participación y control ciudadano. Además de este diseño institucional, las Constituciones, inspiradas en las corrientes del constitucionalismo moderno, que determinan la creación de esta forma de organización política contienen amplios catálogos de derechos fundamentales y de herramientas para que los ciudadanos demanden ante las instituciones la garantía material de los mismos. El Estado Social de Derecho implica también la emergencia de una nueva manera de interpretar y aplicar el derecho que se resume en la "pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos"⁴⁵. En este sentido, el constitucionalismo moderno que se caracteriza por el posicionamiento de un discurso y una práctica favorable para la garantía integral de los derechos fundamentales, encuentra en el Estado Social de Derecho el escenario político ideal para la realización de sus fines y la aplicación de sus teorías.

Además de constituirse en un marco propicio para la garantía y exigibilidad de los derechos humanos, el Estado Social de Derecho y el constitucionalismo social contemporáneo también se pueden comprender como un escenario idóneo para las reivindicaciones en materia ambiental. En Colombia, la cuestión ambiental emerge en la

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón. Temas: Estado Social de Derecho y el juez de tutela.

configuración del Estado Social de Derecho en diversos sentidos. En cuanto al sustento axiológico que caracteriza a esta forma de organización política, la Constitución Política de 1991 consagra la protección del patrimonio ambiental y de las riquezas naturales como un principio fundamental del Estado Colombiano (artículo 8). En cuanto al diseño institucional, la Constitución brindó competencia ambiental a las autoridades territoriales y facilitó la creación de instituciones como el Ministerio de Ambiente, que posteriormente fuera modificado, encargada de las funciones de vigilancia y control de los recursos naturales.

Además, la configuración de los derechos territoriales de los grupos étnicos ha facilitado también un escenario para el reconocimiento y la gestión de los derechos ambientales, así como de derechos sobre los bosques, por parte de estos sujetos colectivos. De esta forma, algunas comunidades locales han generado procesos de administración de los recursos naturales de uso común que superan los postulados de conservación definidos en los estándares constitucionales, en el sentido de que su acción colectiva además de promover las finalidades de conservación, permite la satisfacción de sus necesidades físicas y culturales. Esta situación, obligan a su revisión a la luz de los principios fundamentales y herramientas derivadas del Estado Social de Derecho. Este sistema de administración del poder político además de encontrar un sustento axiológico en lo social, en el contexto actual encuentra un sustento axiológico en lo ambiental, permitiendo la configuración del Estado Ambiental de Derecho (Mesa, 2010).

Esta interpretación abierta de la Constitución, bajo la cual se entiende al derecho como un sistema con capacidad de adaptación para comprender y generar nuevos marcos de regulación de las realidades sociales democráticas (Zagrebeliski, 1999), permite incorporar a la reflexión constitucional los sistemas de gestión y acceso a bosques ejercidos por comunidades locales.

El reconocimiento de la diversidad también encuentra sentido en las propuestas de transformación de la relación entre los seres humanos y la naturaleza, en la medida en que no necesariamente los marcos legales tienden a fomentar una relación armónica y de cooperación con el ambiente (Palacio, 1994). Sin embargo, la interpretación axiológica de la Constitución nos permite construir múltiples alternativas democráticas para enfrentar las diversas realidades ambientales. La teoría de los derechos fundamentales también adquiere un lugar relevante para alcanzar este propósito.

La inclusión de amplios catálogos de derechos en la constitución es una de las características de estas tendencias actuales del constitucionalismo. A partir de este reconocimiento, el lenguaje y las reivindicaciones de los actores sociales hacia el Estado se han transformado hacia el lenguaje de la exigibilidad de los

derechos fundamentales, reconociendo a los ciudadanos, y a los grupos de ciudadanos, como titulares de éstos. En términos de derechos ambientales la Constitución de 1991 consagró una serie de derechos cuyos titulares son los ciudadanos y ciudadanas colombianos en su conjunto. En el catálogo de derechos ambientales constitucionales se encuentra el derecho a gozar de un ambiente sano, la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de áreas de especial importancia ecológica, el fomento de la educación ambiental (artículo 79); el aprovechamiento de los recursos naturales, la prevención y control de los factores de deterioro ambiental (artículo 80), la prohibición de la fabricación de, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (artículo 81) y la integridad del espacio público (artículo 82).

Teniendo en cuenta este contexto resulta válido construir una interpretación del problema de los derechos de las comunidades sobre los bosques en clave de derechos fundamentales. Para ello se debe comprender qué significa el concepto de derechos fundamentales, cuáles son las obligaciones que el Estado adquiere para garantizar, proteger y respetar estos derechos, y qué fundamenta la existencia de estas obligaciones.

Existen diferentes corrientes de fundamentación de los derechos fundamentales: en su concepto se encuentran ideas derivadas del iusnaturalismo y del positivismo, así como del diálogo que se ha producido entre estas corrientes. De igual forma, su reflexión se encuentra presente en la lectura que el paradigma sistémico hace de las realidades sociales contemporáneas (Luhmann, 2002); también alimentan la validación del paradigma consensual frente al equilibrio entre la política, la moral y el derecho (Rawls, 2002); y cumplen una importante función de integración social en la propuesta que se realiza desde el paradigma discursivo (Habermas, 1998). Su aplicación y alcance material han sido objeto de especial análisis desde las corrientes de la interpretación y de la argumentación jurídica.

El paradigma positivista tradicional, que rechazaba de plano los vínculos entre el derecho y la moral, ha generado diálogos con las corrientes naturalistas y se han propuesto alternativas que permiten una sincronización entre ambos sistemas normativos, con el propósito de generar una conciliación que permita la superación de las tensiones y la configuración de un sistema jurídico que responda a criterios de legitimidad y justificación moral. Esta postura es defendida por Hart mediante la configuración de un derecho mínimo natural. Según Hart sin un contenido específico entre el derecho y la moral "las normas jurídicas y la moral no podrían llevar a cabo el propósito mínimo de supervivencia que los hombres tienen al asociarse entre sí" (Hart, 1998:239). El positivismo de Hart recurre a criterios iusnaturalistas para dar una justificación moral de su teoría. Esto es particularmente relevante para la construcción de una argumentación favorable para

los derechos ambientales desde el positivismo, en la medida en que Hart señala como un contenido del derecho mínimo natural el reconocimiento de la limitación de los recursos y la necesidad de instaurar sistemas de propiedad sobre los mismos, aunque no necesariamente la propiedad privada individual (Hart, 1998). Esta postura nos permite tender puentes entre el reconocimiento de los bosques como recursos de uso común y la necesidad de construir categorías jurídicas que faciliten el reconocimiento de las comunidades locales sobre los mismos, más allá de los derechos de propiedad.

Desde una posición que se puede catalogar como un positivismo moderado, se considera a los derechos subjetivos fundamentales en los cuales es posible distinguir tres características: "(i) una norma jurídica, (ii) una obligación jurídica de otro derivada de esta norma, y (iii) un poder jurídico para la consecución de intereses propios reconocidos al sujeto, es decir, una posición jurídica" (Arango, 2005:9). Esta definición, además de otorgar una posición a los ciudadanos, sitúa obligaciones para los Estados. Igualmente, el hecho de reconocer a algunos derechos como fundamentales implica que el Estado debe definir procedimientos especiales para la disposición de su ejercicio por parte de la rama legislativa y ofrecer garantías especiales para su protección.

Los derechos fundamentales son facultades que les permiten a los ciudadanos defender su posición y realizarse como tales en el marco de una democracia. Al reconocer que diferentes situaciones de acceso a los bosques por parte de comunidades locales pueden caracterizarse como derechos fundamentales en el marco de un Estado Social de Derecho, los Estados deben realizar acciones para que éstos puedan acceder y administrar los recursos, abstenerse de intervenir en aquellas ocasiones en que su acción altere una relación armónica de cooperación y conservación y por último, custodiar y proteger a las comunidades locales de agresiones que puedan enfrentar. Estas son las obligaciones que adquiere el Estado para garantizar, proteger y respetar este derecho, que se fundamentan en el orden jurídico nacional e internacional, y en las necesidades vitales de estos colectivos humanos.

El derecho al ambiente que, comprendido desde una perspectiva amplia de articulación de elementos naturales y culturales, les permite a las comunidades obtener un revestimiento jurídico de protección de la relación entre los seres humanos y la naturaleza, puede ser comprendido como un derecho fundamental. El acceso a los recursos naturales bajo principios de solidaridad, primacía de los intereses colectivos y conservación de los recursos (Añón y García, 2004); así como la responsabilidad generacional, la justicia ambiental, la responsabilidad con las otras especies en el ejercicio de construcción de una globalización alternativa (Mesa, 2007), son contenidos de este derecho que pueden

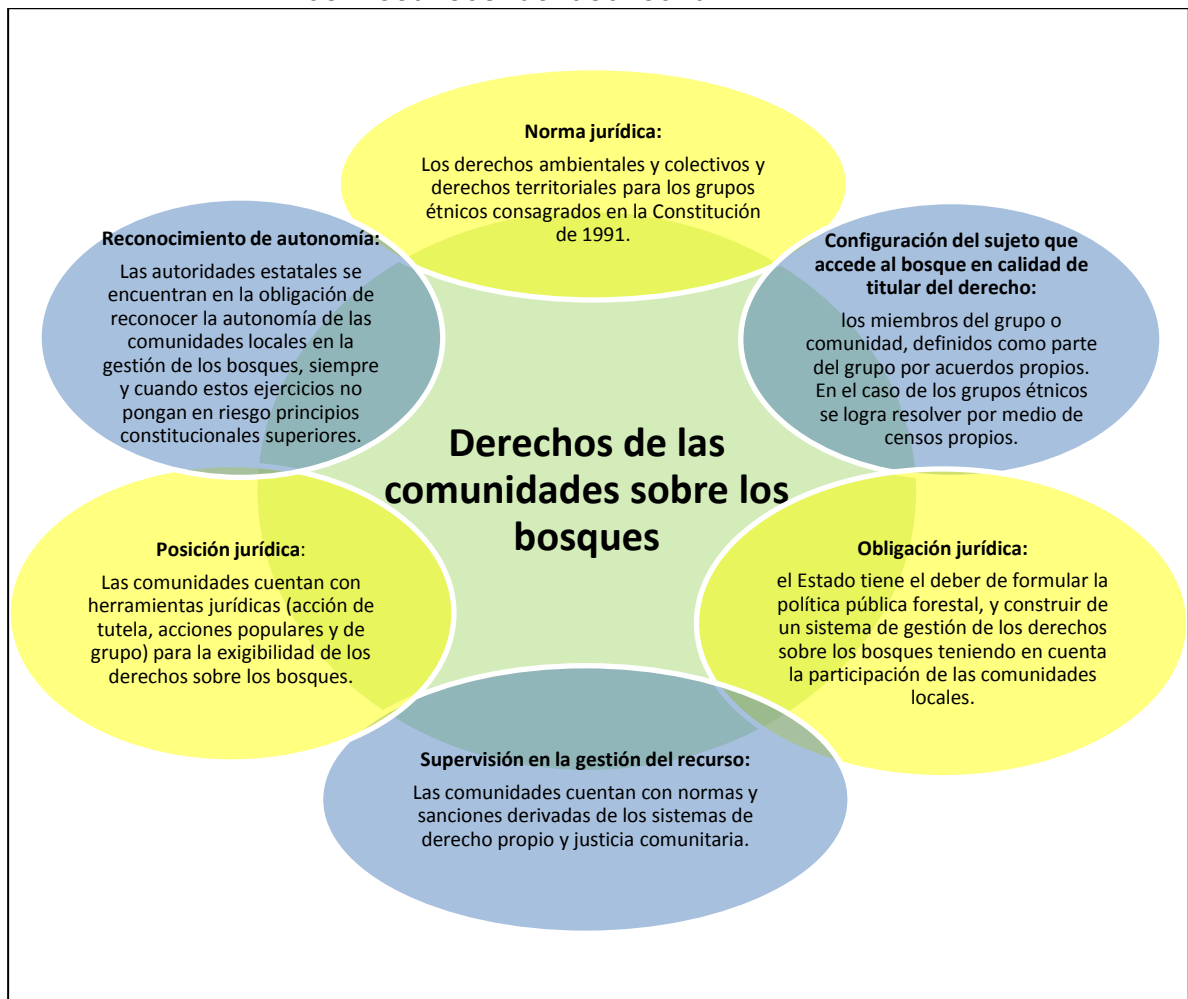
fundamentar la posición de comunidades locales para defender el uso y administración de los recursos de uso común.

En el Estado Social de Derecho la garantía de los derechos fundamentales y la realización de la justicia material son prioridades. De igual forma, la configuración de una base axiológica ambiental y de un catálogo de derechos ambientales permite comprender el papel que juegan estos principios en la estructura del ordenamiento jurídico del constitucionalismo social. Tanto las disposiciones normativas del derecho civil, como las del derecho público ambiental deben reconocer esta situación. Así, las tensiones que puedan generarse en cuanto a la definición de derechos sobre el acceso y el uso de los bosques deben tener en cuenta las posiciones de las comunidades que depende de ellos para subsistir y que han generado estrategias de conservación de los mismos, a partir de la gestión de sistemas que permiten su administración como recursos de uso común. Así, la aplicación de las normas de derecho privado, como las normas de derecho público ambiental, se deben restringir cuando impiden que las comunidades locales accedan y administren sus bosques mediante sistemas colectivos. El acceso y administración colectiva de los bosques por parte de las comunidades no solo implica un ejercicio de profundización democrática en la gestión ambiental, sino que también puede significar la realización de un catálogo de derechos fundamentales a favor de estos sujetos colectivos.

Una conclusión preliminar de este capítulo es que tanto los derechos de propiedad privada, como los derechos de propiedad estatal, resultan insuficientes para comprender la relación ecosistémica y de conservación que muchas comunidades locales han construido frente a los bosques. Por lo tanto, la interpretación constitucional que proponemos y que sitúa esta relación dentro del esquema de los derechos fundamentales resulta mucho más apropiada. En la medida en que el acceso y gobierno del bosque le permiten a los sujetos colectivos el acceso a recursos mínimos para llevar una subsistencia digna, este vínculo debe tener una garantía jurídica reforzada, ya que una vulneración de la misma puede generar un daño irreparable. Ni los derechos reales, ni los derechos de propiedad estatal, cuentan con esta garantía, y a pesar de la función ecológica, su aplicación puede generar distorsiones que justifican la degradación ambiental y la ruptura de los vínculos culturales de las comunidades con los bosques. El derecho de propiedad estatal, así como las medidas de protección ambiental, pueden resultar útiles si no desconocen la existencia de las comunidades bosquesinas y fomentan su participación; sin embargo la experiencia ha demostrado lo contrario. Por lo tanto, la interpretación constitucional se convierte en la mejor estrategia de defensa de los sujetos colectivos. Esta también puede contribuir a realizar el concepto de dignidad y justicia material que está ligado con la construcción contemporánea de los derechos fundamentales.

Una alternativa para la construcción de la posición jurídica del derecho colectivo al uso y acceso al bosque por parte de las comunidades locales resulta de la remisión a normas constitucionales relativas a los derechos ambientales y territoriales, que se refuerza además por el diálogo propuesto con la comprensión de los bosques como recursos de uso común. Un discurso interdisciplinario que facilita la comprensión de estos derechos debe contener los siguientes elementos:

Figura 4-1: Construcción del derecho a los bosques desde elementos del constitucionalismo y de la teoría de los recursos de uso común



Fuente: elaboración propia

Algunos de estos elementos ya han sido tenidos en cuenta por la Corte Constitucional para tomar decisiones en conflictos jurídicos en los cuales las comunidades locales se enfrentan al Estado y a otros actores por el control y el ejercicio de sus derechos sobre los bosques. A continuación se presentarán algunos casos emblemáticos que han permitido comprender cómo en la adjudicación

judicial se pueden incorporar este tipo de elementos que favorecen la construcción de un discurso jurídico constitucional sobre los derechos de los grupos étnicos sobre los bosques. De igual forma, se presentará un caso que facilita la comprensión del mismo conflicto para las comunidades campesinas y se propondrá una argumentación, que superando los límites del multiculturalismo de la Constitución de 1991, genere un escenario de reconocimiento de los mismos derechos para estos sujetos colectivos.

4.2 Conflictos por los bosques en el constitucionalismo contemporáneo

En el desarrollo de los postulados constitucionales de 1991 se ha avanzado en el reconocimiento de derechos sobre los bosques para las comunidades locales bajo la figura de los derechos territoriales de las comunidades negras y de los pueblos indígenas. Estos derechos se materializan por medio de la figura de propiedad colectiva de tierras y territorios de los grupos étnicos. Aunque comparten el nombre y ciertos atributos, la propiedad colectiva supone una construcción distante del concepto de propiedad privada. Esta permite integrar en su concepto las relaciones de dependencia social, económica y cultural, así como una simbiosis entre las comunidades y los territorios.

Tanto la propiedad colectiva como la privada son derechos reconocidos por el Estado por medio de instrumentos públicos que ratifican esta condición y le aportan un criterio de publicidad. Además, esto supone que su perfeccionamiento implica un proceso de inscripción y registro de estos derechos ante las autoridades competentes. De igual forma, el Estado sólo puede reconocer un propietario, individual o colectivo, sobre un espacio determinado.

A pesar de estas semejanzas, el resto de sus características resultan abiertamente diferentes. La propiedad colectiva goza de unas características especiales de protección: esta es inembargable, inalienable e imprescriptible. Su titularidad es del grupo étnico representado por medio de sus organizaciones comunitarias. Además, el desarrollo del principio de función social y ecológica implica un deber de administración y conservación de los recursos allí presentes por parte de la comunidad. Este último atributo implica el reconocimiento, por parte del Estado, de la autonomía de la comunidad en la construcción de normas propias que regulen el acceso y el uso de los recursos comunes, incluidos los bosques. Esto no significa que los miembros de la comunidad tienen la libertad de disposición sobre el territorio y sus recursos, sino que su administración debe articularse con los propósitos de conservación y uso sostenible de los recursos naturales. De hecho, en el constitucionalismo contemporáneo, uno de los argumentos que

justifica la existencia de estos derechos de propiedad colectiva sobre los bosques es la capacidad que han tenido estas comunidades de conservar estos recursos naturales por medio de sus prácticas tradicionales y en virtud del vínculo cultural que tienen con estos espacios.

Ahora bien, la propiedad colectiva no implica la ausencia de propietarios, ni la configuración de una propiedad estatal sobre los bosques y los recursos que estos albergan. Así, la propiedad colectiva no implica un acceso abierto a los bosques para cualquiera que tenga interés en explotarlos, sino un acceso limitado a un grupo específico de usuarios que son titulares comunes de este derecho (McKean, 2000); así en el caso de los derechos territoriales, la delimitación del grupo está determinada por la pertenencia al grupo étnico. Como se puede observar este tipo de propiedad presenta muchas diferencias tanto con la propiedad privada, como con la propiedad estatal; es una propiedad colectiva o comunitaria, que podría clasificarse dentro de un ámbito público no-estatal. El Consejo de Estado ha reconocido el carácter colectivo de la propiedad territorial de las comunidades negras, como un contenido de los derechos constitucionales reconocidos a estos pueblos, como una medida de protección de la diversidad cultural y de las prácticas tradicionales de producción⁴⁶. La Corte Constitucional refuerza esta idea con algunas decisiones de tutela que resaltan el carácter comunitario de la propiedad colectiva de sus territorios tradicionales, tal como se observará a continuación.

El marco normativo que soporta los derechos de propiedad colectiva sobre los territorios de los grupos étnicos no sólo es amplio, sino que además se encuentra en la cúspide del sistema jerárquico del Estado Social de Derecho, es decir, son normas de rango constitucional. Por lo tanto estos derechos, en el contexto del constitucionalismo contemporáneo, se comprenden como fundamentales y cuentan con garantías especiales de protección, como la acción de tutela.

Si bien el marco constitucional de los principios y derechos fundamentales otorga un escenario y unas garantías de protección de los derechos de los grupos étnicos sobre los bosques, muchas otras disposiciones del ordenamiento jurídico contrarían estos principios y facilitan la intervención de actores económicos interesados en la explotación de los bosques. Las instituciones estatales suelen tomar partido por los actores económicos y, desconociendo el marco constitucional de los derechos fundamentales, defienden la explotación que estos realizan de los

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de Acción de cumplimiento del 25 de noviembre de 2005. Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla. Tema: Titulación colectiva del Consejo Comunitario del Río Naya contra el Ministerio del Interior y de Justicia.

bosques, por considerar que esta puede favorecer los intereses de generación de riqueza del conjunto de la sociedad.

Este tipo de conflictos han sido analizados por la Corte Constitucional por medio de la revisión de sentencias de acciones de tutela y de inconstitucionalidad interpuestas por los grupos étnicos. En el estudio de la línea jurisprudencial se destacan tres casos, el de un pueblo indígena, el de una comunidad negra y el de la constitucionalidad de la ley general forestal, al cual ya hicimos referencia en el capítulo 2. A continuación se presentan sus aportes para la comprensión del problema de investigación

El pueblo Embera-Katío de Chajeradó contra Maderas del Darién S.A. y CODECHOCO
Sentencia T-380 /1993.

Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz

Entre junio de 1988 y noviembre de 1990, en Chajeradó, Municipio de Murindó (Antioquia), la empresa Maderas del Darién realizó explotaciones madereras en el área de los ríos Chajeradó, Tabará y Taparal, zona de reserva forestal, sobre el cual se constituyó el resguardo de la Comunidad Embera Katío del río Chajeradó. Dicha explotación forestal se produjo sin la licencia de la Corporación Autónoma Regional del Chocó - CODECHOCO, pero aparentemente con el consentimiento de las autoridades indígenas, quienes validaron la explotación a cambio de algunos implementos y de dinero en efectivo. CODECHOCO sancionó al representante de Madarién y le ordenó realizar un plan de fomento forestal en las áreas explotadas y un estudio del impacto ambiental presente y futuro causado por la construcción de diversos canales. También ordenó a la empresa la limpieza de todo el material del lecho de los ríos y de la ciénaga de Tadia producto de la explotación maderera, y la abstención de realizar nuevos aprovechamientos forestales sin previa licencia o permiso otorgado por CODECHOCO.

Según la comunidad indígena, las sucesivas intervenciones en el territorio indígena de Chajeradó de máquinas, técnicos, ingenieros y técnicos de MADARIEN, entre junio de 1988 y noviembre de 1990, arrojaron como resultado neto la explotación de 3.400 a 4.300 hectáreas de bosque húmedo tropical que constituía la infraestructura natural de la economía de subsistencia y cultura de los nativos. Además sostienen que CODECHOCO tuvo conocimiento de la extracción que se venía haciendo sin permiso de la entidad y no cumplió con su deber de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias en materia de reserva forestal, aunque la organización indígena le solicitó permanentemente que ejerciera dicho control.

La Organización Indígena de Antioquia presentó una acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales la vida, al trabajo, a la propiedad, a la integridad étnica - cultural y territorial -, a la especial protección del Estado como grupo

étnico y los derechos de los niños, consagrados en el marco normativo constitucional y en el derecho internacional de los derechos humanos.

El juez de primera instancia concedió la tutela de los derechos señalados y condenó a MADARIEN y a CODECHOCO a pagar los costos del estudio de impacto ambiental y del cumplimiento del plan de manejo respectivo, con base en los argumentos presentados por la parte demandante. Sin embargo, el juez de segunda instancia, la Sala Agraria del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, revocó el fallo impugnado y denegó la tutela. Esta instancia sostuvo que el derecho a la propiedad colectiva de los territorios indígenas no es absoluto, por lo tanto puede entenderse que el Estado puede disponer de los recursos que en este territorio se encuentran.

La Corte Constitucional revisó el caso, decidió tutelar los derechos fundamentales invocados por la comunidad y produjo una sentencia hito para la comprensión de los problemas derivados del ejercicio de los derechos de los grupos étnicos sobre los bosques. La Corte señaló el problema jurídico del caso de la siguiente forma: "la explotación de recursos naturales en territorios indígenas plantea un problema constitucional que involucra la integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades que sobre ellas se asientan. La tensión existente entre razón económica y razón cultural se agudiza aún más en zonas de reserva forestal, donde las características de la fauna y la flora imponen un aprovechamiento de los recursos naturales que garantice su desarrollo sostenible, su conservación, restitución o sustitución (CP art. 80). La relación entre estos extremos debe ser, por tanto, de equilibrio"⁴⁷.

Además, situó el problema de la explotación comercial de los bosques en el contexto del sistema económico capitalista, que penetra las relaciones que sostienen los pueblos indígenas con sus territorios generando distorsiones: "existen expresiones o secuelas del sistema económico capitalista, que quebrantan la ecuación de equilibrio en la medida en que desconocen la fragilidad de los ecosistemas y la subsistencia de diferentes grupos étnicos que habitan en el territorio. Consciente de esta situación, el Constituyente no sólo protegió el criterio de desarrollo económico sostenible, sino que condicionó la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas a que ésta se realice sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas (CP art. 330). La explotación maderera indiscriminada, con o sin autorización estatal, atenta contra el ecosistema, agota los recursos primarios propios de una economía de subsistencia de las comunidades étnicas

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-380/1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Temas: Derechos fundamentales de la comunidad indígena, propiedad colectiva y vigilancia ambiental.

en las que priman los valores de uso y simbólico sobre el valor de cambio y destruye el estrecho vínculo de los indígenas con la naturaleza"⁴⁸.

La Corte reconoció también que la relación de los pueblos indígenas con sus bosques facilita la realización autónoma de los derechos fundamentales, particularmente del derecho a la vida digna y a la subsistencia. Esta protección además propende por la realización del fin constitucional de protección de la diversidad étnica y cultural de la nación. Si se con la intervención comercial sobre un territorio determinado se genera un daño irreparable, la cultura de los pueblos indígenas puede desestabilizarse e incluso llegar a la desaparición.

La Corte sienta un precedente para comprender las diferencias entre los distintos sistemas económicos presentes en la nación colombiana, estableciendo una protección para aquellos que pueden resultar más débiles: "la Constitución no acoge un determinado sistema económico cuando consagra la libertad económica y de iniciativa privada o regula la propiedad (CP arts. 333 y 58). Por el contrario, el ordenamiento constitucional admite diversos modelos económicos gracias al reconocimiento de la diversidad cultural. Es este el caso de las economías de subsistencia de las comunidades indígenas que habitan el bosque húmedo tropical colombiano, en contraste con la economía capitalista. Uno y otro modelo de actividad económica están garantizados dentro de los límites del bien común, sin desatender que la propiedad es una función social a la que le es inherente una función ecológica"⁴⁹.

Además, situó límites para el ejercicio de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, tal como ha quedado señalado en la caracterización de los derechos sobre los bosques de las comunidades locales: "el derecho de propiedad colectiva de los recursos naturales renovables que se encuentran en sus territorios, no otorga una facultad omnimoda a los representantes de las respectivas comunidades indígenas para disponer libremente de ellos. La autonomía de las autoridades indígenas en el manejo de sus propios asuntos, en especial respecto del aprovechamiento de los recursos naturales (CP art. 330), debe ser ejercida con plena responsabilidad (CP art. 95-1)"⁵⁰. De esta forma, la Corte realizó un ejercicio de interpretación en el cual se hacen compatibles los derechos sobre los bosques de la comunidad, con

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-380/1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Temas: Derechos fundamentales de la comunidad indígena, propiedad colectiva y vigilancia ambiental.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-380/1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Temas: Derechos fundamentales de la comunidad indígena, propiedad colectiva y vigilancia ambiental.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-380/1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Temas: Derechos fundamentales de la comunidad indígena, propiedad colectiva y vigilancia ambiental.

las obligaciones del Estado de protección y conservación de los recursos forestales, desestimando los argumentos del juez de segunda instancia y de la empresa maderera, quienes consideraban que el ejercicio de la libertad económica y la búsqueda del bienestar común podía desestimar el gobierno común del bosque por parte de la comunidad indígena.

La Corte ordenó la restauración del bosque y de los recursos naturales de la comunidad indígena del Resguardo de Chajeradó por parte de la empresa y de CODECHOCO. Además previno a cualquier otra autoridad pública o empresa privada de abstenerse de iniciar explotación forestal alguna en el territorio colectivo de este pueblo indígena. Los argumentos presentados por la Corte fueron revalidados en la revisión de otra sentencia de tutela, presentada esta vez por una comunidad afrocolombiana.

El Consejo Comunitario Mayor de la cuenca del río Cacarica contra el Ministerio del Medio Ambiente, CODECHOCÓ y Maderas del Darién S.A.

Sentencia T- 955/2003

Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis

En febrero de 1997, la fuerza pública dio inicio a la "Operación Génesis", con el fin de atacar a la guerrilla que hacía presencia en la zona del bajo Atrato chocoano, según testimonios de los pobladores de la región, en este operativo fueron bombardeadas las comunidades de Caño Seco, Tamboral y Arenales, en la cuenca del río Salaquí, lo que causó el desplazamiento de aproximadamente quince mil campesinos de las cuencas de los ríos Cacarica, Jiguamiandó, Curbaradó, Domingodó, Truandó y Salaquí, entre otros, hacia el corregimiento de Pavarandó en el municipio de Mutatá, departamento de Antioquia, y hacia las cabeceras municipales de Riosucio y Turbo. Como parte de los acuerdos con el Gobierno para el retorno de la población desplazada, se estableció el compromiso de brindar garantías de seguridad no armada, la reparación, la construcción de asentamientos y el reconocimiento de los derechos territoriales por medio de la titulación colectiva de las tierras, más de 100.000 hectáreas ubicadas en la zona de reserva forestal del Pacífico. En 1999 se otorgó el título colectivo sobre las tierras y en enero del 2000, 270 integrantes de las comunidades desplazadas del Cacarica iniciaron el proceso de retorno a su territorio, luego lo hicieron 84, más adelante 450 personas, y en la última fase, adelantada en marzo de 2001, retornaron aproximadamente 150 personas.

El 27 de octubre de 2001 el consejo comunitario denunció la explotación forestal no consentida de los bosques de su territorio colectivo por parte de la empresa Maderas del Darién. Esta empresa además incitó la conformación de una nueva junta directiva que facilitara el permiso para avalar dicha explotación, y negociaron con un representante de la comunidad que otorgó permisos sin tener

en cuenta la posición de la asamblea del consejo comunitario al respecto.

A raíz de esta situación, el consejo comunitario solicitó por medio de una acción de tutela la protección de sus derechos fundamentales a la integridad étnica, social, económica y cultural, a la subsistencia, a la participación y al debido proceso, que se vieron vulnerados por los demandados al tolerar, permitir y adelantar la explotación de madera en su territorio colectivo.

La Corte destaca los derechos de las comunidades afro a desarrollar y proteger sistemas autónomos de administración de sus recursos naturales, reconociendo que esta "se hará sin desmedro de su integridad cultural, social y económica". En cuanto al gobierno propio de los bosques por parte de las comunidades la Corte señala que: "los recursos naturales que la Carta excluye de la propiedad colectiva de los grupos étnicos son los no renovales y los existentes en el subsuelo, cuya propiedad pertenece al Estado"⁵¹.

Por medio de esta decisión, la Corte Constitucional ratificó las posiciones ya asumidas frente al gobierno de los bosques por parte de los pueblos indígenas. También corroboró las limitaciones en el ejercicio del derecho de propiedad colectiva, en el sentido de que la administración de los recursos de los bosques debe realizarse con criterios de sustentabilidad. Si se desea realizar un aprovechamiento comercial del bosque, se debe contar no solo con el consentimiento de la comunidad afectada por medio de un proceso de consulta previa, sino que también debe aportarse la autorización de la entidad ambiental correspondiente.

Frente al caso del consejo comunitario del río Cacarica, la Corte consideró que estas "i) no han sido consultadas a las comunidades negras de la región, como lo disponen el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT y los artículo 55 transitorio y 330 de la Carta Política, ii) que dichas explotaciones no benefician real y verdaderamente a las comunidades de la región, y iii) que no se ha expedido la reglamentación que deberá regular los aspectos que les permitirán a dichas comunidades extraer de manera sustentable los productos de sus bosques sin desmedro de su identidad cultural"⁵².

Así, la Corte revocó el fallo de segunda instancia que no amparó los derechos de la comunidad a la consulta previa y a la propiedad colectiva y ordenó la suspensión de las explotaciones forestales en la zona hasta que se demuestre que las comunidades negras han

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia T-955/2003. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Temas: Concepto y reconocimiento de la comunidad negra; derecho a utilizar, conservar y administrar sus recursos naturales.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia T-955/2003. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Temas: Concepto y reconocimiento de la comunidad negra; derecho a utilizar, conservar y administrar sus recursos naturales.

consentido la realización de las mismas por medio de los procedimientos adecuados.

*La inconstitucionalidad de la Ley General Forestal
Sentencia C-030/ 2008
Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil*

El Gobierno Nacional, por medio de la Ley 1021/2006 expidió la Ley General Forestal. Esta norma regulaba los mecanismos y sistemas de aprovechamiento y comercialización de los recursos forestales en el país. Un grupo de ciudadanos demandó la norma por considerar que esta era inconstitucional en la medida en que no se protegió el derecho de los grupos étnicos a la consulta previa, libre e informada. Esta norma afectaba directamente los intereses de estos grupos en la medida en que, como ya se demostró en el capítulo 2 de este trabajo, en el 48% de las áreas de zona de reserva forestal hay territorios colectivos de los grupos étnicos.

La Corte revisó la constitucionalidad de la norma, centrando su análisis en la omisión del Estado del deber de consultar a las comunidades étnicas y a sus organizaciones representativas el contenido material de la medida que afecta sus intereses. Además, debía analizar si una norma de carácter general debía ser consultada con grupos específicos, reconociendo que existe una la relación entre los asuntos ambientales y las expectativas de los grupos étnicos.

El análisis del contenido de la norma permite comprender que si bien la ley incluyó cláusulas orientadas a suprimir el impacto que esta norma pueda tener sobre el ejercicio de la autonomía de las comunidades étnicas en el gobierno sobre sus recursos naturales, estas no subsanan la falta que cometió el Gobierno al no realizar de forma adecuada la consulta previa, libre e informada. Para la Corte dichas disposiciones "podrían interpretarse, más que como medidas para afianzar la autonomía de las comunidades, como instrumentos dirigidos a obviar la necesidad de consulta y tendrían un alcance excluyente, porque no se entiende cómo un régimen general e integral en materia de manejo de bosques naturales y plantaciones forestales pueda adoptarse sin incluir en él la regulación de la situación de quienes tienen en el bosque su hábitat natural"⁵³.

Así, la Corte consideró que en el contexto actual de la nación colombiana la administración de los recursos forestales debe comprenderse como una política integral. Además, señaló que la explotación de los bosques está íntimamente ligada con "la identidad de las comunidades indígenas y afrocolombianas y con sus

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-030/2008. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Tema: Constitucionalidad de la Ley 1012/2006, por la cual se expide la Ley General Forestal.

posibilidades de supervivencia”⁵⁴. De forma tal que la Corte decretó la inexecutable de la norma y le ordenó al Gobierno Nacional la garantía del derecho fundamental a la consulta previa para las comunidades étnicas en la presentación de proyectos legislativos y administrativos en materia forestal.

Este conjunto de decisiones de la Corte Constitucional, que se inscriben en una línea jurisprudencial sobre el derecho a la consulta previa y la explotación de recursos naturales en los territorios de los grupos étnicos, nos permiten reconocer que muchos de los argumentos presentados a favor de la configuración de los derechos de las comunidades sobre los bosques han sido tomados en cuenta por este tribunal para resolver procesos judiciales derivados de conflictos ambientales.

Sin embargo, esta línea jurisprudencial, en desarrollo de los principios del multiculturalismo liberal que quedó inscrito en la Constitución Política de 1991, sólo cubre los derechos de los grupos étnicos sobre los bosques. Este hecho genera una situación de desconocimiento y desprotección de las expectativas de constituir derechos territoriales colectivos sobre los bosques que pueden tener las comunidades rurales campesinas que no han experimentado procesos de reivindicación como grupo étnico. El trámite de la ley forestal no solo vulneró el derecho a la participación de los indígenas y afrodescendientes, sino de los campesinos, “quienes por diversos medios se manifestaron y pronunciaron sobre la falta de debate de esta norma de vital importancia para su vida y futuro, considerándola inconveniente y exigiendo el respeto por sus territorios y sus culturas, aspecto que solo podría hacerse efectivo cuando se reconociera, protegiera y promoviera la participación, real, clara, plural y efectiva de estas comunidades en la toma de decisiones que les afectaban directamente (GIDCA, 2010:173).

Aunque en la realidad muchas comunidades campesinas han generado procesos de uso, aprovechamiento y conservación de los bosques naturales, estos vínculos no pueden ser reconocidos dentro de la categoría de derechos territoriales, en la medida en que se asume que las comunidades campesinas no pertenecen a ninguna minoría étnica y no requieren una protección especial por parte de las instituciones jurídicas y políticas de la Constitución. A continuación vamos a observar un ejercicio de interpretación para el reconocimiento de derechos territoriales a las comunidades campesinas que, ubicadas en áreas protegidas, pretenden continuar desarrollando procesos de conservación y uso sostenible del bosque sin poner en riesgo la existencia de este recurso.

Bosques y campesinos. Comunidades rurales en áreas protegidas

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-030/2008. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Tema: Constitucionalidad de la Ley 1012/2006, por la cual se expide la Ley General Forestal.

Existen muchas experiencias que permiten argumentar que las comunidades campesinas pueden desarrollar procesos exitosos de uso y conservación de sus bosques naturales, independientemente de que cuenten con un proceso de reivindicación o de reconocimiento como grupo étnico. La experiencia de la Asociación para el Desarrollo Campesino ubicada en el departamento de Nariño es prueba de ello; durante más de dos décadas han desarrollado programas de reservas naturales y de recuperación de suelos. Un resultado tangible de esta experiencia es la regeneración y reforestación de zonas de bosque, por parte de 57 familias campesinas de la Asociación que hacen parte de la Red de Reservas Naturales "quienes conservan 3.500 hectáreas de bosque de niebla, páramos azonales, humedales y la diversidad asociada" (Ortiz, 2004:285).

A pesar de estas experiencias, muchas comunidades campesinas que conviven con los bosques no cuentan con las herramientas jurídicas que les facilite un reconocimiento ante el Estado y frente a terceros de los derechos que deben tener sobre estos. Estas limitaciones están generadas por el marco normativo de regulación de los derechos sobre las tierras. Como ya se observó, para las comunidades y personas campesinas la propiedad privada se convierte en la única figura para el reconocimiento de sus derechos sobre las tierras; y debido a las restricciones legales sobre los bosques ubicados en zonas de reserva forestal, parques naturales y otras áreas protegidas, no se puede configurar la propiedad privada.

Sin embargo, una interpretación constitucionalmente adecuada de este tipo de situaciones ofrece alternativas para el reconocimiento de derechos de las comunidades campesinas sobre los bosques. En primer lugar, las obligaciones del Estado frente al acceso y la distribución de las tierras rurales para las comunidades campesinas tienen fundamento en las normas constitucionales:

Constitución Política

Artículo 58

Modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador,

dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.

Este artículo de la Constitución protege no solo la propiedad privada sino otros derechos que se pueden establecer con la tierra, como la posesión, la tenencia y el uso. Incluso, se puede comprender que los campesinos que carecen de un título de propiedad, o que no tienen seguridad jurídica sobre las tierras en las que viven y trabajan, también se encuentran protegidos, en la medida en que ejercen otros derechos reales como la tenencia y la posesión. También se resalta que desde los postulados constitucionales se articula la política de acceso y distribución a las tierras con la función social y ecológica de la propiedad sobre las mismas. La función social de la propiedad es un límite al ejercicio del derecho de propiedad que se deriva del principio de solidaridad. La función social implica que el propietario persiga no sólo el interés personal, sino que también se generen, con el uso que hace de la tierra, beneficios para la comunidad. La Corte Constitucional ha señalado que: *"En cuanto atañe concretamente a la propiedad rural, la explotación de la tierra tiene que beneficiar a la comunidad, puesto que dentro de la concepción constitucional de este derecho, no se puede entender ni aplicar en exclusivo y egoísta beneficio personal del propietario"*⁵⁵.

La función ecológica también es un límite al ejercicio de los derechos reales, según se debe procurar un comportamiento de cuidado y respeto por los recursos naturales, así como de velar por la conservación de los ecosistemas. Según la Ley 99/1993, el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales pueden imponer obligaciones a la propiedad en desarrollo de su función ecológica y se pueden adquirir por procedimientos especiales áreas de interés para los acueductos municipales, entre otras disposiciones. Frente a este punto la Corte Constitucional también se ha pronunciado: *"La utilización de la propiedad en beneficio propio, no es razón o fundamento para que el dueño cause perjuicios a la comunidad como por ejemplo con la tala indiscriminada de bosques, la contaminación ambiental, que van en detrimento de otros derechos de los asociados como lo son el de gozar de un medio ambiente sano, que en últimas, se traducen en la protección a su propia vida"*⁵⁶.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-223/1994, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández. Temas: Función social de la propiedad rural, reforma agraria.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C- 1172/2004, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas. Temas: Constitucionalidad de algunas disposiciones del Código Civil, función ecológica de la propiedad privada.

La obligación del Estado de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los trabajadores agrarios y para los campesinos es una meta que debe perseguir y alcanzar, en virtud del principio de progresividad. La Corte Constitucional ha señalado que *"la progresividad en materia de los derechos sociales, no es retórica, sino que impone a los Estados el deber de avanzar gradualmente en la realización de tales derechos, de forma tal que una vez alcanzado un nivel de protección determinado, (...) todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad"*⁵⁷. Para satisfacer esta expectativa de las comunidades campesinas el Estado tiene la obligación de reconocer, respetar y, en algunos casos, formalizar los derechos que las comunidades campesinas tienen sobre las tierras. Para cumplir este fin existen varios procedimientos, y para el caso de tierras baldías el procedimiento idóneo es la adjudicación. Sin embargo existen limitaciones para la adjudicación de baldíos, ya que las normas agrarias señalan que hay baldíos inadjudicables como las áreas protegidas, los baldíos inadjudicables y otros que constituyen reserva territorial del Estado, entre ellos los playones y las sabanas comunales⁵⁸.

La prohibición para la adjudicación de baldíos también se extiende a las zonas de Parques Nacionales Naturales, tal como se expresa en el parágrafo del artículo 67 de la Ley 160/1994.

"No serán adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las aledañas a parques nacionales naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica"

De esta forma, el Estado pretende articular el marco normativo de la política agraria con el marco normativo de la política ambiental, particularmente con aquellas disposiciones relevantes sobre las áreas protegidas, entre ellas los parques nacionales naturales. De esta forma, la adjudicación de baldíos señalada en el anterior artículo también aparece en las normas ambientales que regulan los usos de los suelos al interior de los Parques Nacionales Naturales, como el Decreto 622/1977:

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-038/2004, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Tema: Constitucionalidad de algunas disposiciones del Estatuto del Trabajo.

⁵⁸ Ley 160/1994, "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones". Artículo 69. Reglamentado por el Decreto 2664/1994.

"Artículo 11: En las zonas establecidas o que se establezcan como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, queda prohibida la adjudicación de baldíos, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 2 de 1959".

Si bien queda eliminada la posibilidad de adjudicación de tierras al interior de los Parques Naturales, los usos de los suelos deben ser regulados directamente por las autoridades ambientales mediante criterios reglamentarios de zonificación y protección del ambiente natural. El marco normativo también define ciertas actividades que se pueden realizar al interior de los Parques Nacionales Naturales, entre ellas las de conservación, investigación, educación, recreación, cultura y de recuperación y control. Estas últimas son definidas por el artículo 332 del Código Nacional de Recursos Naturales:

"f). De recuperación y control: son las actividades, estudios e investigaciones para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan."

Esta lectura general del marco normativo aplicable para el caso permite identificar por lo menos tres tendencias (i) la prevalencia de los derechos humanos de la población desplazada por la violencia en la interpretación del marco jurídico; (ii) la obligación del Estado para promover el acceso a la tierra progresivo de la población campesina, entre ella la que se ha victimizado por causa del desplazamiento forzado, y (iii) las obligaciones de protección de ecosistemas y recursos estratégicos por parte del Estado, que encuentran en la prohibición de adjudicación de ciertas áreas protegidas una de sus principales herramientas.

El marco normativo ha logrado reconocer ciertas relaciones de armonización entre las comunidades rurales indígenas y afrocolombianas y las áreas protegidas, en la medida en que se permite su permanencia y uso de los espacios físicos de los parques nacionales naturales. Esta situación se fundamenta, entre otras causas, en que ciertas prácticas que estas comunidades realizan favorecen los propósitos de protección y conservación ambiental perseguida por la figura de los parques. Estas figuras parten de la base de reconocer la función social y ecológica del derecho al territorio, reconociendo así que estas comunidades deben cumplir ciertos parámetros y normas de conservación que deben ser concertadas previamente por las autoridades ambientales.

Las comunidades campesinas que habitan los parques también pueden encontrar ciertas alternativas, en la medida en que cumplan con los criterios de la función social y ecológica de los derechos reales. Si bien no se puede reconocer la propiedad ni adjudicar las tierras de los parques, esto no significa que no se puedan

reconocer derechos territoriales a favor de las comunidades que se encuentran habitando estas zonas, por medio de derechos civiles como el uso, el usufructo o la habitación.

La idea de que ciertas comunidades campesinas puedan habitar y usar los territorios y recursos de los parques nacionales naturales no es nueva. Durante 1998 - 2003, que fueron los años de la ejecución de la "Política de participación social en la conservación", que además de resolver el vacío de participación social que tenía la política pública de conservación hasta esta fecha, fomentó la vinculación de las comunidades campesinas que habitan en las zonas de influencia de los parques naturales en las metas de conservación (Galán, 2005). Esta política, que tuvo algunos logros puntuales en materia de participación social en las estrategias de conservación, no tuvo continuidad debido a que su financiación, en medio del déficit fiscal, dependía de forma mayoritaria de los recursos de cooperación internacional, hecho que la hizo inviable en el largo plazo (Correa, 2004). De igual forma, la política de conservación giró drásticamente y se alejó de la participación social cuando se abrió la posibilidad para la estrategia de fumigaciones sobre las áreas protegidas, y se viabilizó la concesión de los parques para operadores turísticos durante la administración de Uribe (2002-2010).

Actualmente, el marco normativo de garantía de los derechos de reparación y restitución de las víctimas propicia un escenario mucho más idóneo para que las comunidades campesinas que han enfrentado la victimización del desplazamiento obtengan cierta seguridad jurídica sobre sus derechos territoriales y simultáneamente participen en la ejecución de las políticas de conservación.

Como se ha insistido a lo largo de este trabajo, las políticas de conservación de los bosques que no tienen en cuenta los derechos y las expectativas de las comunidades que conviven en estos ecosistemas, que los usan y los conservan, resultan siendo las estrategias menos exitosas. La aplicación estricta de una fracción del marco normativo no puede convertirse en el impedimento para el reconocimiento de derechos de las comunidades locales sobre los bosques. Como se ha demostrado, una interpretación constitucional que priorice la realización integral de los derechos fundamentales, el desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho y la conservación de los bosques y sus recursos naturales, puede armonizar las expectativas de las comunidades locales y las políticas de conservación.

Sin embargo, el ejercicio de la autonomía de las comunidades étnicas y campesinas en el gobierno sobre sus bosques también debe encontrar ciertos límites, para evitar situaciones que pueden afectar de forma irreparable estos ecosistemas. En julio de 2011, el Tribunal Superior de Antioquia, en el trámite de una acción

popular, ordenó suspender la tala y la comercialización de la madera del bosque ubicado en el territorio del Consejo Comunitario de Los Delfines en Bahía Solano Chocó. La tala era realizada por la multinacional canadiense Rem, en el marco de un acuerdo celebrado por el Consejo Comunitario con la empresa. El consejo autorizaba la tala un millón de metros cúbicos de madera en un área de 44.596 hectáreas, ubicadas en el territorio titulado de forma colectiva a la comunidad (Molano, 2011).

La acción popular fue interpuesta por un abogado ambientalista de la ciudad de Medellín, quien demandó a la Corporación Autónoma por otorgar la licencia y al Consejo Comunitario por vulnerar el principio de función ecológica de la propiedad colectiva. Según el demandante esta explotación, no sólo estaba destruyendo el bosque natural, ya que "durante 5 años se han talado unos 3000 metros cúbicos de árboles centenarios, no los han sacado de la selva y allá se pudren, además tienen excavadoras desde hace mucho tiempo, hay movimientos de maquinaria que no se usa para talar árboles y los comentarios de las mismas personas indican que la búsqueda de Uranio es una realidad. En un 90% estoy seguro de esa exploración" (Rodríguez, 2011:1). Por su parte, un abogado del consejo comunitario defendió la alianza celebrada entre la organización étnico-territorial y la empresa multinacional, en el sentido de que a esta comunidad, en ejercicio de su derecho de propiedad, le corresponde definir la mejor forma para aprovechar y comercializar los recursos forestales que están dentro de su territorio.

Este caso permite observar ciertas limitaciones que tiene la figura del gobierno autónomo y el reconocimiento territorial de derechos a las comunidades locales sobre los bosques. Esta situación es particularmente preocupante en los contextos de pobreza y de conflicto armado. Los escenarios de negociación entre comunidades locales y poderosos actores económicos apoyados por el Estado, que tienen por objetivo la construcción alianzas que faciliten la explotación de sus recursos naturales y la generación de ingresos, son altamente desiguales. Las empresas aprovechan los marcos jurídicos que reconocen derechos territoriales a estos grupos para proponer negocios de gestión compartida en la explotación de los recursos forestales. Estas alianzas suponen riesgos el ejercicio de los territoriales y para la función ecológica de la propiedad colectiva.

El ejercicio de los derechos sobre los bosques no puede ir en contra ni de la función social, ni de la función ecológica de la propiedad. La titulación colectiva supone el reconocimiento de que la conservación de estos bosques se encuentra ligada a los saberes ancestrales, a las formas de uso sostenible y al conocimiento tradicional que las comunidades tienen sobre los mismos, así que la conservación de los bosques y los derechos de propiedad de las comunidades negras son dos situaciones complementarias.

En este sentido, la cesión de los derechos de explotación forestal a terceros puede conllevar no sólo una degradación de las formas tradicionales de conservación de los bosques que las comunidades han construido por generaciones, sino también podría constituir un atentado contra la función ecológica de la propiedad y el incumplimiento de obligaciones legales, que para el caso de las comunidades negras están definidas por el Artículo 20 de la Ley 70:

“los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio”⁵⁹.

Además de esto, la situación planteada también puede generar dificultades en el largo plazo para la comunidad. La presión comercial sobre ciertas especies de árboles y de bosques maduros, pone al ecosistema en una condición de vulnerabilidad frente a posibles cambios, y generaría a largo plazo, la disminución de la oferta de bienes y servicios a la comunidad. Estas alianzas pueden implicar también que las comunidades deban ceder al contratista la administración de los conocimientos sobre sus bosques comunitarios.

Finalmente, vale la pena resaltar que los daños en estos ecosistemas no solo afectan a las comunidades que viven en ellos, sino que también tienen impactos dispersos en todos los beneficiarios de los servicios ambientales que ofrecen estos ecosistemas. Por este motivo resulta necesario generar nuevas comprensiones de los derechos sobre los bosques que puedan responder a estos múltiples desafíos.

4.3 Conclusiones

En el actual sistema jurídico, las instituciones constitucionales no solo tienen la función de facilitar la comprensión y la interpretación del conjunto de las instituciones, normas y procedimientos, sino que también se convierte en el principal criterio de corrección. Como se ha demostrado en este capítulo, este postulado también tiene impactos y consecuencias directas en las normas e instituciones que regulan los derechos y las formas de acceso de los ciudadanos, las empresas y el Estado sobre los bosques y los recursos forestales.

Si concentramos la reflexión en las instituciones jurídicas, aparece la tensión entre las diferentes ramas que pretenden regular este problema. Los derechos de propiedad privada resultan insuficientes para generar una comprensión ecológica de los

⁵⁹ Congreso de la República, Ley 70/1993, “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.

vínculos entre los bosques y los seres humanos. Por su parte, los controles del derecho ambiental que desarrollan una regulación pública en el marco del Estado intervencionista, generan una situación paradójica: “[el Estado] se convierte a la vez en contaminador y en instancia encargada de luchar contra los daños causados contra el medio ambiente” (Ost, 1996:99). Esta reflexión permite observar las dificultades que presenta un modelo de conservación de los recursos naturales de uso común dirigido de forma exclusiva por el Estado.

Los argumentos presentados en este capítulo pretendían aportar una lectura constitucionalmente adecuada del problema en cuestión. A pesar de que presentan alternativas viables en el discurso del constitucionalismo social, también presenta algunas falencias que deben ser resueltas en el diálogo interdisciplinario. Por ejemplo, Stone (2009), considera que en la regulación de los bosques y otros recursos naturales, puede explorarse la posibilidad de considerar una personalidad jurídica autónoma de estos, sin la necesidad de que su protección se justifique en la titularidad de derechos ambientales en cabeza de los ciudadanos, bien sean considerados como individuos o colectividades.

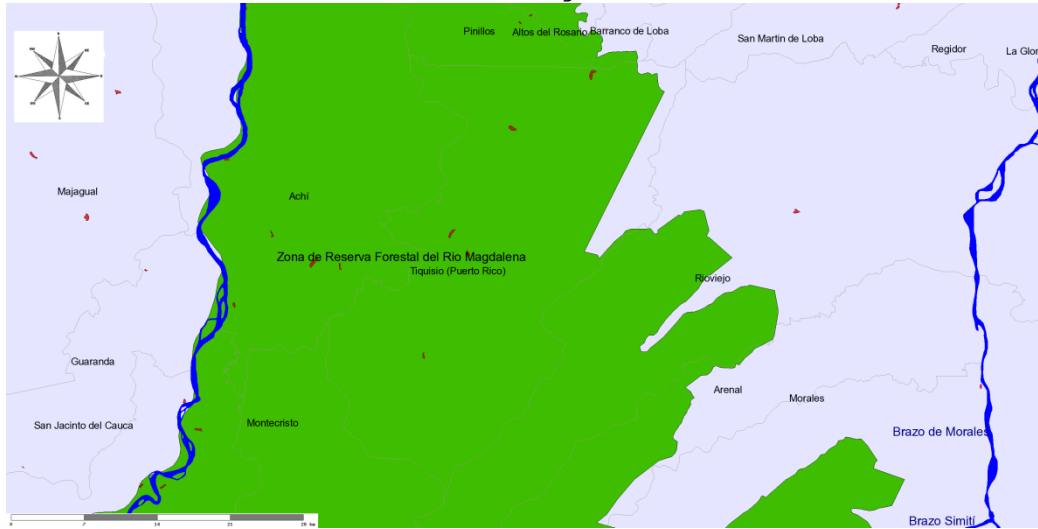
Esta propuesta se puede considerar como un punto de partida para la construcción de un concepto complejo e integral de los derechos sobre, y de, los bosques. A modo de conclusión del trabajo presentaremos algunas reflexiones que, partiendo de las limitaciones abordadas en la última parte de este capítulo, intentan dar una respuesta al problema.

5. Conclusiones: hacia una nueva construcción de los derechos sobre los bosques

El municipio de Tiquisio se encuentra ubicado en el Magdalena Medio bolivarense, cuenta con una extensión de 75.887 hectáreas y tiene 19.609 habitantes. Según su alcalde, uno de los principales problemas para los campesinos de la región es que más del 90% del área del el municipio se encuentra bajo la figura de la zona de reserva forestal⁶⁰. La declaración de área protegida impide a los habitantes de Tiquisio postularse para los programas de adjudicación de tierras y la constitución de derechos de propiedad privada sobre estas zonas. Este hecho, que se produce como consecuencia de la aplicación marco normativo del derecho civil, agrario y ambiental vigente, limita el acceso de estas comunidades a recursos para el desarrollo de actividades agroforestales, las sitúa en un estatus de inseguridad jurídica en los derechos sobre las tierras y los bosques, y facilita el mercado informal de derechos sobre las tierras, que se escapa de las regulaciones comunitarias y estatales.

⁶⁰ Intervención del alcalde municipal de Tiquisio, Oswaldo Rivera, en la mesa de interlocución del sur de Bolívar, realizada en Arenal, Bolívar. (10.03.2012).

Figura 5-1: Zona de reserva forestal en los municipios del sur de Bolívar en el Magdalena Medio



Fuente: elaboración propia con base en el SIG del Observatorio de Territorios Étnicos

El caso de Tiquisio resume algunos de los hallazgos más importantes de esta investigación. Muchas medidas de conservación de los ecosistemas de bosques, asumidas como consecuencia del cambio de la política de libre apropiación de los bosques, se hicieron sin tener en cuenta las realidades, los derechos y las expectativas de las comunidades rurales. Como se ha insistido, estas comunidades convivieron con los bosques y su acción, en muchos casos, explica el estado actual de conservación de estos ecosistemas. La apuesta por la constitución de un mercado moderno de los derechos de propiedad sobre las tierras, que sea controlado por el Estado, así como la expectativa por parte de los pobladores rurales de acceder a los recursos que el Estado y las instituciones financieras sólo ofrecen a los propietarios, en virtud de la posibilidad de embargo de estos bienes, incitan a que se solicite la derogación de medidas de protección ambiental que favorecen la conservación de los bosques.

La privatización de los derechos de uso y propiedad sobre las tierras y la derogación de las medidas de protección y conservación ambiental, se presentan como la salida idónea para la superación de los problemas derivados de la incapacidad de las normas civiles, agrarias y ambientales de atender dichas necesidades sociales. Así, las realidades sociales, los sistemas de gestión de los bosques como recursos comunes y las territorialidades colectivas de las comunidades campesinas se deben ajustar a los preceptos dictados por las instituciones jurídicas.

De esta forma, las instituciones jurídicas intentan regular y someter a sus esquemas las complejas realidades sociales; en el

caso que nos ocupa, por medio de la privatización de ciertos recursos de uso común como los bosques. En este esfuerzo se considera que la única propiedad reconocible es la privada o la estatal, y en la medida en que las comunidades no son Estado, se da inicio a una cruzada por la privatización de los bienes comunes. Este proceso desconoce la naturaleza y los arreglos locales de las comunidades para el uso de los comunes, y además confunde a los titulares, con los derechos y los bienes. Si bien los bienes públicos tienen problemas en su administración, muchos de estos derivados de la inflexibilidad de los marcos normativos del derecho civil, la solución no debe ser la privatización y la constitución de derechos individuales sobre los mismos, ya que bajo este esquema los privatizadores pueden pensar que ellos cuentan con la libre disposición para transformar la naturaleza de los bienes, hecho que podría significar la degradación absoluta de los ecosistemas de bosques (McKean, 2000).

Sin embargo, ni el derecho, ni las instituciones jurídicas crean las realidades sociales; al contrario, son las realidades sociales las que crean los sistemas de regulación que se adaptan a las necesidades y condiciones de cada territorio. Muchas veces estos sistemas son tradicionales, informales o consuetudinarios; en contadas excepciones son normas jurídicas del derecho estatal.

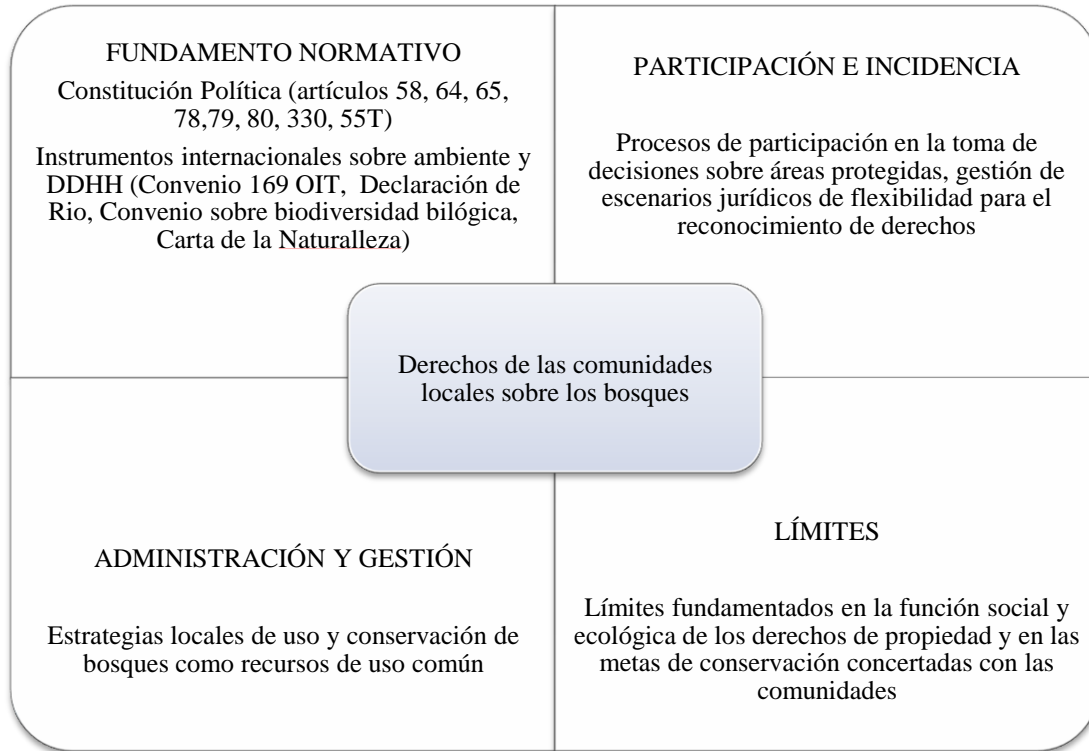
El reconocimiento de los sistemas jurídicos comunitarios de administración de los recursos naturales es aplicado, por lo menos en teoría, para algunos aspectos relacionados con los derechos territoriales de los grupos étnicos. Sin embargo, estas medidas multiculturales son insuficientes para construir un modelo incluyente, democrático y participativo de gestión de los bosques que dignifique a las comunidades que los usan y los conservan, y que además promueva su ciudadanía plena mediante la realización integral de sus derechos fundamentales.

Como se ha demostrado en este trabajo, el constitucionalismo contemporáneo ofrece algunas alternativas para abordar este problema. Así, es posible construir una argumentación a favor de los derechos sobre los bosques de las comunidades locales, a partir del análisis de diferentes fuentes constitucionales, normativas y jurisprudenciales. Algunas decisiones de política forestal han tenido en cuenta estas disposiciones, pero no alcanzan a desarrollar un concepto integral de los derechos sobre los bosques que responda apropiadamente a las necesidades y realidades sociales, en buena medida por las limitaciones del marco normativo civil, agrario y ambiental.

Un concepto integral de los derechos de las comunidades locales sobre los bosques se fundamenta en las normas constitucionales y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este concepto favorece la protección de sistemas uso y acceso a los bosques como recursos de uso común, hace énfasis en la función social y

ecológica de los derechos de propiedad colectiva, facilita la participación comunitaria en la toma de decisiones sobre la política forestal y protege los intereses del conjunto de ciudadanos que usan de forma amplia los bosques en sus funciones y servicios ambientales: conservación de la biodiversidad, captación de carbono, regulación hídrica, producción de oxígeno y oferta de educación y recreación:

Figura 5-2: Elementos que integran la configuración de los derechos de las comunidades locales sobre los bosques



Fuente: elaboración propia

De esta forma, un nuevo gobierno de los bosques debe implicar la transformación de las instituciones que impiden el reconocimiento de derechos a las comunidades locales y la instauración de escenarios democráticos de participación. La experiencia de la propiedad colectiva, si bien tiene sus límites, también ofrece un importante acumulado sobre el cual se puede construir una nueva gobernanza forestal, en la cual este tipo de vínculos entre los seres humanos y la naturaleza se presente como un punto de partida.

Ahora bien, la configuración de los derechos sobre los bosques no solo debe tener en cuenta las necesidades y pretensiones territoriales de comunidades locales. Como ya ha quedado demostrado, la conservación de estos ecosistemas es un propósito

que rebasa las fronteras de lo local y se ubica en escenarios regionales y globales.

La figura de los derechos colectivos ambientales ofrece elementos valiosos para una construcción integral de los derechos sobre los bosques. Los titulares de este derecho, no son exclusivamente las comunidades locales que usan y conservan los bosques sino un conjunto amplio e indeterminado de ciudadanos que se beneficia de la existencia de estos lugares. Así, los derechos ambientales se definen como aquellos que "se corresponden con la necesidad de acceder, usar, producir, conservar, proteger e intercambiar adecuadamente los bienes naturales y ambientales en beneficio de todos los humanos y no-humanos actuales y futuros" (Mesa, 2007:62).

Los ciudadanos, quienes son titulares de un catálogo amplio de derechos ambientales, también tienen el derecho de participar en los procesos y en la toma de decisiones relativas a la conservación de ecosistemas estratégicos como los bosques. Esto implica también el ejercicio de una ciudadanía responsable, en la medida en que sus acciones también deben estar orientadas a disminuir la presión sobre los recursos de estos ecosistemas y a fomentar el gobierno autónomo de las comunidades locales sobre sus territorios. En términos de justicia ambiental esto supone un desafío mayúsculo: los ciudadanos de los grandes aglomerados urbanos no reconocen con facilidad que muchos conflictos ambientales, que enfrentan las comunidades rurales ubicadas en ecosistemas estratégicos, ocurren porque estos son deliberadamente trasladados de sus espacios cotidianos hacia estos territorios apartados. La justicia ambiental incorpora así un principio de no discriminación ambiental, cuya aplicación implicaría que se transformaran aquellas normas menos rigurosas que facilitan el traslado de un conflicto ambiental de un lugar a otro, impactando de forma negativa a una comunidad en su territorio.

Finalmente, la configuración de los derechos sobre los bosques puede incluir un elemento que comienza a aparecer con fuerza en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Además de reconocer derechos de las comunidades locales sobre los bosques y derechos ambientales colectivos, las instituciones jurídicas están dando un giro hacia el reconocimiento y protección de los valores intrínsecos de la naturaleza.

Este concepto implica no sólo que los seres humanos tienen derechos sobre la naturaleza (tales como los derechos sobre los bosques y los derechos ambientales), sino que la naturaleza es un sujeto titular de derechos. Si bien esta propuesta se puede observar en las tesis de Stone (2009), la Constitución de Ecuador de 2008 es el ejemplo más claro de cómo una institución jurídica incorpora este concepto. El capítulo 7 de esta Carta Política incluye un catálogo de derechos de la naturaleza, dentro de los

que se destacan: el respeto integral a su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (artículo 71); el derecho a la restauración integral de la naturaleza (artículo 72); y la restricción de actividades que puedan conducir a la destrucción de ecosistemas (artículo 73)⁶¹.

Los valores intrínsecos de la naturaleza se inscriben en una postura biocéntrica que reconoce un valor no-instrumental de los procesos naturales y demuestra una crisis del individualismo antropocéntrico, que es una de las causas del actual deterioro ambiental. Esta propuesta no riñe con la consagración de derechos ambientales y territoriales a los seres humanos, en el sentido que reconoce que estos también parte de la naturaleza, pero supone un reconocimiento y un deber de protección de procesos naturales que va más allá de su capacidad de apropiación o de generación de beneficios para la humanidad.

Las relaciones ecológicas en los bosques demuestran la necesidad de comenzar a valorar intrínsecamente los procesos naturales. Algunos estudios realizados sobre los impactos de la comercialización de pieles y animales salvajes de los bosques del Amazonas han demostrado que la sustracción de estos sujetos del entorno natural ha generado transformaciones sustanciales en la estructura ecológica de los bosques. La razón es que este tipo de animales cumplen funciones como la dispersión de semillas de ciertas especies forestales, los procesos de polinización de otras tantas y el control de poblaciones al interior del ecosistema. Como resultado de la caza indiscriminada, agenciada por la demanda de pieles y animales en los países del norte, y de las necesidades de alimentación de los pueblos indígenas y las comunidades locales, muchos ecosistemas de bosques de la Amazonía han transformado severamente su estructura ecológica, aunque mantienen su característica más visible de predominio de especies forestales: "no debemos dejar que un bosque lleno de árboles nos engañe haciéndonos creer que todo está bien" (Redford, 1992:421). Como se puede observar, puede que la protección de ciertas especies animales no está directamente relacionada con la satisfacción de necesidades humanas sobre los bosques, pero es absolutamente necesaria para la conservación ecológica de los mismos.

Esta connotación refuerza una idea que se ha venido desarrollando en diferentes apartados del trabajo. El reconocimiento de derechos sobre los bosques, de derechos ambientales y de valores intrínsecos debe realizarse sobre los ecosistemas de bosques, ya que estos son los que generan el suministro de bienes y servicios ambientales, facilitan la subsistencia de comunidades y alojan la biodiversidad, entre otros. La extensión de estas características

⁶¹ Constitución Política del Ecuador. 2008.

y valoraciones a escenarios radicalmente diferentes como las plantaciones comerciales no solo resulta equivocada sino perversa.

Así, queda demostrado que una reconstrucción integral de los derechos de los bosques debe tener en cuenta por lo menos estos tres elementos: derechos territoriales de las comunidades locales, derechos ambientales de los ciudadanos y reconocimiento de los valores intrínsecos de la naturaleza. Surge un desafío que las instituciones jurídicas y los encargados de construirlas deben asumir. Estas deben contar con una suficiente capacidad de adaptación para regular las relaciones sociales a partir de las realidades construidas histórica y socialmente por ciudadanos y comunidades en el complejo entramado social. Los insumos presentados en este trabajo pueden ser de utilidad para lograr este propósito.

Bibliografía

Normas y Jurisprudencia

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Constitución Política del Ecuador de 2009.

Congreso de los Estados Unidos de Colombia, Ley 6 de abril/1870, "Por la cual se declara libre la explotación (sic) de los bosques nacionales".

Congreso de los Estados Unidos de Colombia, Ley 20 de mayo/1870, "Que adiciona la de 6 de abril de 1870, que declara libre la explotación (sic) de bosques nacionales".

Congreso de los Estados Unidos de Colombia, Ley 1 de julio/1870, "sobre colonización de territorios nacionales".

Congreso de la República, Ley 119/1919, "Por la cual se reforma el Código Fiscal sobre explotación de bosques nacionales".

Congreso de la República, Ley 93/1931 "Por la cual se fomenta la explotación de los productos forestales".

Congreso de la República, Ley 2/1959, "Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables".

Congreso de la República, Ley 70/1993, "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política".

Congreso de la República, Ley 99/1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones".

Congreso de la República, Ley 160/1994, "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones".

Congreso de la República, Ley 685/2001, "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones".

Presidencia de la República, Decreto 1791/1996, "Por el cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal".

Presidencia de la República, Decreto 2278/1953, "Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales".

Presidencia de la República, Decreto 2811/1974, "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección al Medio Ambiente".

Presidencia de la República, Decreto 82/1976, "Por el cual se reglamentan los artículos 56 y 216 del Decreto - Ley 2811 de 1974".

Presidencia de la República, Decreto 1791/1996, "Por medio de la cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal".

Presidencia de la República, Decreto 900/1997, "Por el cual se reglamenta el Certificado de Incentivo Forestal para la Conservación".

Naciones Unidas, Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano. 1972.

Naciones Unidas, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 1992.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Aprobado mediante la Ley 21/1991.

Corte Constitucional, Sentencia T-406/1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón. Temas: Estado Social de Derecho y el juez de tutela.

Corte Constitucional, Sentencia T-380/1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Temas: Derechos fundamentales de la comunidad indígena, propiedad colectiva y vigilancia ambiental.

Corte Constitucional, Sentencia C-223/1994, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández. Temas: Función social de la propiedad rural, reforma agraria.

Corte Constitucional, Sentencia C-1064/2001. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba. Temas: Cosa juzgada material, ley de presupuesto.

Corte Constitucional. Sentencia T-955/2003. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Temas: Concepto y reconocimiento de la comunidad negra; derecho a utilizar, conservar y administrar sus recursos naturales.

Corte Constitucional, Sentencia C-038/2004, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Tema: Constitucionalidad de algunas disposiciones del Estatuto del Trabajo.

Corte Constitucional, Sentencia C- 1172/2004, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas. Temas: Constitucionalidad de algunas disposiciones del Código Civil, función ecológica de la propiedad privada.

Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de Acción de cumplimiento del 25 de noviembre de 2005. Consejero ponente: Darío

Quiñones Pinilla. Tema: Titulación colectiva del Consejo Comunitario del Río Naya contra el Ministerio del Interior y de Justicia.

Corte Constitucional. Sentencia C-030/2008. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Tema: Constitucionalidad de la Ley 1012 de 2006, por la cual se expide la Ley General Forestal.

Bibliografía en general

Aguilera Klink, Federico (2006). "El fin de la tragedia de los comunes". En: Gordillo, José Luis (Coordinador). *La protección de los bienes comunes de la humanidad. Un desafío de la política y el derecho del siglo XXI*. Madrid. Trotta. Pág. 117 - 128. Citado por Mesa, 2007.

Amanor, Kojo Sebastian. 2008 "Cosechadores nocturnos, maleantes forestales y saboteadores: luchas sobre la expropiación de tierras en Ghana". En: Moyo, Sam y Yeros, Paris (coordinadores). *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Buenos Aires. CLACSO. Pág. 117 a 132.

Ancízar, Manuel. 1984. *La peregrinación de Alpha*. Bogotá. Biblioteca Banco Popular.

Añón, María José y García, José. 2004. *Lecciones de derechos sociales*. Valencia. Tirant lo Blanch.

Arango, Rodolfo. 2005. *El concepto de los derechos sociales fundamentales*. Bogotá. Legis - Universidad Nacional de Colombia.

Betancur, Ana Cecilia. 2006. "La Ley General Forestal: un debate sin concluir". En: *Etnias y Política No. 3*. Bogotá, CECOIN, Noviembre de 2003. Pág. 32-48.

Boff, Leonardo. 2006. *Ecología: Grito de la tierra, grito de los pobres*. Madrid. Trotta.

Burns, Bradford. 1990. *La pobreza del progreso. América Latina en el siglo XIX*. México. Siglo XIX Editores.

Bushnell, David. 1997. *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*. Bogotá. Planeta.

Cárdenas, Juan Camilo. 2009. *Dilemas de lo colectivo. Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Bogotá. Universidad de los Andes.

Carrizosa, Julio. 2001. "Vías de comunicación y cobertura arbórea", En: Germán Palacio (Editor). *Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*. Bogotá. Unijus. Pág. 173 - 218.

Chonchol, Jacques. 1994. *Sistemas agrarios en América Latina, México*, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Correa, Hernán. 2004. "La política de parques con la gente, el conflicto armado interno y el gobierno de la seguridad democrática". En: Cárdenas, Martha y Becerra, Manuel. *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Bogotá. FNA. Pág. 253 a 296.
- Crawford, Colin. 2009. "La promesa y el peligro del derecho medioambiental: los retos, los objetivos en conflicto y la búsqueda de soluciones", En: Crawford, Colin (Compilador), *Derecho ambiental y justicia social*. Bogotá. Universidad de los Andes. Pág. 21 a 104.
- Dabul, Alessandra. 2008. "La libre iniciativa y el medio ambiente: los tributos como forma de implementar la internalización del costo ambiental para el respeto al medio ambiente". En: *El Otro Derecho*. No. 39. Bogotá. ILSA. Pág. 27 a 38.
- DNP, 1996. "Política de Bosques". Documento CONPES 2834.
- DNP, 2005. "2019. Visión Colombia II Centenario". Bogotá, DNP - Planeta.
- FAO, 1998. *Programa de evaluación de recursos forestales. Términos y definiciones*. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/007/ae217s/ae217s00.htm#TopOfPage>. (03.04.2012).
- Galán, Francisco Alberto. 2005. "Conservación, áreas protegidas y gobierno nacional", En: Cárdenas, Felipe (Editor). *Ciudad, región y áreas protegidas*. Bogotá. FESCOL. Pág. 65 a 90.
- Gallanter, Marc. 2005. "Por qué los poseedores salen adelante: especulaciones sobre los límites del cambio jurídico". En: García, Mauricio (Editor). *Sociología Jurídica. Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 69 a 103.
- García Pelayo, Manuel. 1982. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid. Alianza.
- García, Antonio. 1973. *Sociología de la reforma agraria*. Buenos Aires, Ediciones Cruz del Sur, 1973
- García, Mauricio, Rodríguez, César y Uprimny, Rodrigo. 2006. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá. Editorial Norma.
- GIDCA. 2010. "Debates constitucionales en perspectiva ambiental: aportes a fallos recientes de la Corte Constitucional". En: Mesa, Gregorio (Editor). *Debates Ambientales Contemporáneos*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 135 a 178.
- Gómez, Luis Fernando. 2010. *Servicios ambientales en la cuenca del río Güiza. Consideraciones para una propuesta de incentivos y mecanismos de compensación como instrumentos para la gobernabilidad y la gestión ambiental del territorio*. Tesis de grado para optar por el título a Magíster en Desarrollo Rural.

- Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.
- Gudynas, Eduardo. 2009. *El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*. Quito. Abya Yala.
- Habermas, Jurgen. 1998. *Facticidad y validez*. Madrid. Trotta.
- Hardin, Garret. 2009. "La tragedia de los bienes de propiedad común". En: Crawford, Colin (compilador). *Derecho ambiental y justicia social*. Bogotá. Universidad de los Andes, Siglo del Hombre. Pág. 105 a 133.
- Hart, Herbert L. A. 1998. *El concepto del derecho*. Buenos Aires. Abeledo Perrot.
- Hernández, Gisela. 2011. "Creación de mecanismos de gobernanza local como órganos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio para la implementación de REDD+. Estudio de un caso mexicano". En: AAVV, *Memorias del VIII Congreso Latinoamericano de Derecho Forestal*. San José. RELADEFA. Pág. 117 a 121.
- Herrera, Johana. 2011. "Marketing Verde. Características y limitaciones de las negociaciones de carbono". En: Observatorio de Territorios Étnicos - Universidad Javeriana. Disponible en: www.etnoterritorios.org. Fecha de consulta: Febrero 20 de 2012.
- IDEAM. 2007. *Mapa de ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia*. Bogotá. IDEAM.
- IDEAM. 2009. *Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia*. Bogotá. IDEAM.
- Leff, Enrique. 2005. *Ecología y Capital*. México. Siglo XXI Editores.
- Leoni, Marcelo. 2011. "Parámetros económicos para definir el valor a pagar por el estoque de carbono en forestas de América Latina". En: AAVV, *Memorias del VIII Congreso Latinoamericano de Derecho Forestal*. San José, RELADEFA. Pág. 130 a 137.
- Luhmann, Niklas. 2002. *El derecho de la sociedad*. México. Universidad Iberoamericana.
- Marquardt, Bernd. "Historia ambiental comparada: el caso de Europa Central". En: Toro, Catalina y Marquardt, Bernd (Editores). *Quince años de política ambiental en Colombia*. Bogotá, UNIJUS, 2010. Pág. 37-88.
- Márquez, Germán. 2001. "De la abundancia a la escasez. La transformación de los ecosistemas en Colombia". En: Germán Palacio (Editor). *Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*. Bogotá. UNIJUS. Pág. 321 - 452.
- Martínez Allier, Joan y Schlüpmann, Klaus. 1997. *La ecología y la economía*. Bogotá. Fondo de Cultura Económica.

- Martínez Allier, Joan. 2005. *El ecologismo de los pobres*. Barcelona. Icaria.
- Massieu, Yolanda Cristina. 2009. "La biodiversidad como recursos genéticos: ámbito de definición del territorio rural", En: Lozano, Fabio y Ferro, Juan Guillermo (editores). *Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Pág. 517 a 521.
- Maya, Diana y Ramos, Pablo. 2006. "El rol de género en el manglar: heterogeneidad tecnológica e instituciones locales". En: *Cuadernos de Desarrollo Rural No. 56*. Bogotá. Universidad Javeriana. Pág. 53 a 81.
- McKean, Margaret. 2000. "Common Property: What Is It, What Is It Good for, and What Makes It Work? En: Gibson, Clark, McKean Margaret y Ostrom, Elinor (Editores). *People and Forest. Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge. MIT. Pág. 27 a 55.
- Mesa, Gregorio. 2007. *Derechos ambientales en perspectiva de integralidad*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- _____. 2010a. "¿Quince años no es nada! Historia actual de la política y la legislación ambiental en Colombia". En: Catalina Toro y Bernd Marquardt (Editores). *Quince años de política ambiental en Colombia*. Bogotá, UNIJUS, 2010. Pág. 5 -14.
- _____. 2010b. "Principios ambientales como reglas de organización para el cuidado, la vida, la conservación y el futuro". En: GIDCA. *Debates ambientales contemporáneos*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 17 a 74.
- Molano, Alfredo. 2011. "¿A quién le importa Juan Ceballos?". En: *El Espectador*, 15 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-269818-quien-le-importa-juan-ceballos>. (08.04.2012)
- Orozco, José Miguel. 2004. "Desarticulación y desequilibrio entre políticas, instituciones y normas: un obstáculo mayor al manejo forestal sostenible". En: Saille, Peter (Editor). *Conferencia internacional de bosques. Colombia: país de bosques y vida*. Bogotá, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Pág. 179 - 182.
- Ochoa, Raúl. 2011. *Bienes*. Bogotá. Temis.
- Ortiz, Doralice. 2004. *Diálogo Nacional. Bosques y comunidades. Memorias*. Bogotá, GTZ, Aldea Global.
- Ost, François. 1996. *Naturaleza y Derecho*. Bilbao. Editorial Mensajero.
- Ostrom, Elinor. 2000. *El gobierno de los bienes comunes*. México. Fondo de Cultura Económica.

- Páez, Andrés. 2010. *Bosques nacionales. Soporte de diversidad biológica y cultural*. Bogotá, Procuraduría General de la Nación.
- Palacio, Germán. 1994. "Democracia y crisis ambiental", En: AAVV. *Democracia formal y real*. Bogotá. Instituto para el desarrollo de la democracia Luis Carlos Galán. Pág. 113 a 150.
- _____. 2001a. "En búsqueda de conceptos para una historiografía ambiental", En: Germán Palacio (Editor). *Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*. Bogotá, Unijus, 2001. Pág. 37 - 73.
- _____. 2001b. *Bosquejo para una historia ambiental de Colombia*. Leticia. Universidad Nacional de Colombia.
- _____. 2004. *Civilizando la tierra caliente: la supervivencia de los bosques amazónicos, 1850-1930*. ASCUN, El Espectador, 2004.
- _____. 2006. *Fiebre de tierra caliente. Una historia ambiental de Colombia 1850-1930*. Bogotá. ILSA - Universidad Nacional de Colombia.
- Patiño Posse, Miguel. 1999. *Derecho ambiental colombiano*. Bogotá. LEGIS.
- PNUD. 2011. *Colombia Rural. Razones para la esperanza*. Bogotá. PNUD.
- Porto, Carlos Walter. 2001. *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México. Siglo XXI Editores.
- PPTP. 2010. *Caracterización de las Reservas Forestales de Ley 2/59*. Bogotá, Acción Social.
- Rawls, John. 2002. *La justicia como equidad*. Barcelona. Paidós.
- Redford, Kent. 1992. "The empty forest". En: *BioScience*. Vol. 42. No. 6. University of California Press. Pp. 412-422.
- Rico, Gina Paola. 2010. "El discurso en la formulación de la política ambiental: el caso del corredor ecológico y recreativo de los cerros orientales de Bogotá". En: Toro Catalina y Marquardt, Bernd (Editores). *Quince años de política ambiental en Colombia*. Bogotá. UNIJUS. Pág. 215 - 230.
- Rodas Monsalve, Julio César. 1997. *Fundamentos constitucionales del derecho ambiental colombiano*. Bogotá. Tercer Mundo Editores.
- Rodríguez Becerra, Manuel. 2004. "Reforestación comunitaria y conflicto", En: *Guerra Sociedad Y Medio Ambiente*. Bogotá, Foro Nacional Ambiental. Pág. 175 a 251.
- Rodríguez, Dianne. 2011. "De árboles talados y organizaciones". En: *Boletín Observatorio Territorios Étnicos #9*. Disponible en: http://www.etnoterritorios.org/voces_relatos.shtml?apc=plc1---&x=735. (08.04.2012)

- Rodríguez, Diego. 2011. "¿Cómo avanza REDD en Colombia?". Disponible en: www.censat.org.co. Fecha de consulta: Febrero 20 de 2012.
- Rodríguez, Gloria Amparo. 2008. "La autonomía y los conflictos ambientales en territorios indígenas". En: Houghton, Juan (Editor), *La tierra contra la muerte*. Bogotá, CECOIN. Pág. 57 a 78.
- Romero, Diego. 1998. "Familia afrocolombiana y construcción territorial en el pacífico sur, siglo XVIII", En: Maya, Luz Adriana (Coordinadora). *Geografía humana de Colombia. Los afrocolombianos - Tomo IV*. Bogotá. Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. Pág. 105 a 140.
- Roth, André-Noël. 2002. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Ruiz, M., García, C. y Sayer, J. A. 2007. "Los servicios ambientales de los bosques". En: *Ecosistemas* No. 16. Septiembre 2007. Disponible en: <http://www.revistaecosistemas.net/articulo.asp?Id=509>. (03.04.2012).
- Shiva, Vandana. 1998. "El concepto de libertad de las mujeres del movimiento chipko". En: Mies, María y Shiva, Vandana. *La praxis del ecofeminismo*. Barcelona, Icaria. Pág. 129 a 134.
- _____. 2005. *Earth Democracy. Justice, Sustainability and Peace*. Cambridge. South End Press.
- _____. 2007. *Las guerras del agua*. México. Siglo XXI.
- Stone, Christopher. 2009. "¿Los árboles deberían tener legitimidad procesal? Hacia un reconocimiento de los derechos legales de los objetos naturales.", En: Crawford, Colin (compilador). *Derecho ambiental y justicia social*. Bogotá. Universidad de los Andes, Siglo del Hombre. Pág. 135 a 230.
- Toledo, Víctor y González, Manuel. 2007. "El metabolismo social: las relaciones entre la sociedad y la naturaleza". En: Garrido, Francisco (Editor). *El paradigma ecológico en las ciencias sociales*. Barcelona. Icaria. Pág. 85 a 112.
- Toro, Catalina. 2010. "Quince años negociando la biodiversidad colombiana: desde la Convención de la Diversidad Biológica hasta los TLCs con los Estados Unidos y la Unión Europea", En: Toro, Catalina y Marquardt, Bernd (Editores). *Quince años de política ambiental en Colombia*. Bogotá. UNIJUS. Pág. 89 a 132.
- Velázquez, Luis Guillermo. 2004. *Bienes. Novena Edición*. Bogotá. Editorial Temis
- Villa, William. 2002. "El Estado multicultural y el nuevo modelo de subordinación". En: AAVV, *El debate a la Constitución*. Bogotá, ILSA - Universidad Nacional de Colombia. Pág. 89 a 101.
- WRM, 2003. *Las plantaciones no son bosques*. Montevideo, WRM.
- Zagrebelski, Gustavo. 1999. *El derecho dúctil*. Madrid. Trotta.

