

PROTECCIÓN DE PÁRAMOS Y DERECHOS CAMPESINOS: APORTES JURÍDICOS Y DE POLÍTICA

Contrato de prestación 14-14-008-251PS entre el Instituto Humboldt – Sebastián Rubiano Galvis

Objeto: Prestación de servicios profesionales para identificar y analizar el marco normativo, institucional y político relacionado con la conservación de los ecosistemas de páramos y su correspondencia frente a al marco legal y político previsto para territorios de comunidades campesinas y a partir de ello, proponer criterios y herramientas jurídicas que contribuyan a la discusión de alternativas de gestión en áreas rurales con ocupación predominantemente campesina, jurídicamente viables y compatibles con los mecanismos de protección previstos para los ecosistemas de páramos.



Convenio interadministrativo 13-014 (FA 005 de 2013) Instituto de Investigación de Recursos
Biológicos Alexander von Humboldt - Fondo Adaptación

Subdirección de Servicios Científicos y Proyectos Especiales
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
Bogotá, D.C., 2015

CONTRATO NO. 14-14-008-251PS entre el IAvH y Sebastián Rubiano Galvis

Producto 5 – Documento de política

Protección de páramos y derechos campesinos. Aportes jurídicos y de política.

Sebastián Rubiano Galvis
Consultor
Proyecto Páramos
Instituto de Investigación en Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

Bogotá D.C.

Abril de 2015

Tabla de contenido

INTRODUCCION Y METODOLOGÍA.....	4
I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO: EL MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO SOBRE PÁRAMOS Y CAMPESINOS Y LA PROHIBICIÓN DE LA AGRICULTURA.....	6
1. Dimensión jurídica y estado del arte sobre protección de páramos y derechos campesinos	6
II. LOS CABOS SUELTOS DE LA POLÍTICA, INSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD AGRARIA COLOMBIANA	16
1. Antecedentes históricos y dilemas de las políticas agrarias y de desarrollo rural.....	16
2. Marco constitucional, legal e institucional agrario y de desarrollo rural relevante para las comunidades campesinas.....	18
a. Marco constitucional.....	19
b. Desarrollo legal.....	20
c. Desarrollo jurisprudencial	24
d. Institucionalidad agraria.....	26
IV. TENSIONES, RETOS Y OPORTUNIDADES: LAS POLÍTICAS AGRARIAS, LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y LOS DERECHOS CAMPESINOS.....	30
a. Propiedad y acceso a la tierra	30
b. Definición de campesinos como sujetos de derechos	33
c. Uso del agua y regulación ambiental de la agricultura campesina.....	39
d. Transferencia de tecnología y asistencia técnica	40
e. Planificación territorial ambiental y agraria: el reto del uso sostenible y de la adaptación al cambio climático	41
f. Pago por servicios ambientales	45
g. Restitución de tierras y reparación a víctimas	46
h. Jurisdicción agraria	47
V. CONCLUSIONES.....	48
AGRADECIMIENTOS.....	50
BIBLIOGRAFÍA.....	50

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo aportar una aproximación jurídica y de política a la tensión entre conservación de páramos y protección de derechos y territorios campesinos. El argumento central de este documento es que la aplicación de la prohibición de las actividades agropecuarias en ecosistemas de páramos no es jurídicamente ni políticamente viable ni recomendable, principalmente porque existen argumentos técnicos y jurídicos que obligan a pensar en alternativas regulatorias diferentes. Adicionalmente, se sostiene que la tensión entre la protección de páramos y los derechos campesinos refleja un conjunto de problemas jurídicos y políticos más amplios que van más allá del proceso de delimitación y gestión de los ecosistemas de páramos. La búsqueda de soluciones integrales y de largo plazo al dilema objeto de este documento pasa por analizar estos problemas jurídicos y de política pública más amplios, así como las oportunidades de gestión que surgen de su análisis y estudio.

Palabras clave: conservación de páramos, uso sostenible de páramos, agricultura en páramos, derechos campesinos, políticas agrarias, política ambiental.

Sobre el autor: Sebastián Rubiano Galvis es abogado y magíster en geografía de la Universidad de los Andes y profesor de derecho ambiental de la Facultad de Derecho de la misma institución. Ha sido investigador y consultor en temas de derecho ambiental, ordenamiento territorial, derechos de comunidades locales y regulación social y ambiental de industrias extractivas. Actualmente es consultor del Proyecto Páramos del Instituto de Investigación en Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Protección de páramos y derechos campesinos. Aportes jurídicos y de política.

Sebastián Rubiano

INTRODUCCION Y METODOLOGÍA

En una reciente visita al páramo de Berlín en Santander en febrero de 2015, el Ministro de Agricultura declaró que *“los campesinos del páramo donde no se pueden realizar actividades agrícolas tradicionales, deberán pasarse a sembrar árboles nativos, revisar las cuencas y a cuidar la zona verde, pero se le va a pagar también por esa actividad. Ninguna decisión del Gobierno puede generar más pobreza o desplazamiento, la decisión que se tome de protección del medio ambiente, involucra a la persona que vive en ese medio ambiente”*.¹ Esta declaración refleja el conjunto de dilemas jurídicos y de política pública que surgieron a partir de la expedición del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, el cual prohibió todo tipo de actividades agropecuarias en los páramos del país. Esta prohibición entra en conflicto con otros imperativos jurídicos que sustentan los derechos de los campesinos colombianos, como los derechos humanos.

Este trabajo tiene como objetivo aportar una aproximación jurídica y de política a la tensión entre conservación de páramos y protección de derechos y territorios campesinos. Este documento corresponde al producto número 5 de la consultoría, el cual es un *“policy paper (documento de trabajo con fines de publicación según lineamientos del Instituto en dicha materia), al final de la ejecución del contrato con los principales elementos de juicio, limitantes y oportunidades hallados en el desarrollo del contrato en relación con la aplicación del marco normativo actual en territorios de comunidades campesinas² al finalizar el período de ejecución”*.

El marco conceptual que adopta este documento está conformado por los regímenes normativos, institucionales y de política aplicables a la tensión entre los imperativos jurídicos de protección de los ecosistemas de páramos y sus servicios ecosistémicos asociados, por un lado, y la garantía de los derechos de las comunidades campesinas que los ocupan, por el otro. Desde el punto de vista metodológico, el trabajo consistió en una revisión y análisis crítico y con perspectiva histórica de dichos marcos políticos y jurídicos aplicables al problema en cuestión y en una reflexión en torno a las tensiones entre estos y a las oportunidades para encontrar alternativas de gestión que sopesen de forma equilibrada los imperativos jurídicos involucrados, así como las realidades socio-ambientales de los complejos de páramos con ocupación y uso por parte de

¹ MinAgricultura (02-05-2015), “En los páramos no paramos, mejoramos el agro para proteger el medio ambiente: MinAgricultura”. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/En-los-p%C3%A1ramos-no-paramos.aspx>

² En el contrato dice “territorios colectivos”. No obstante, el objeto de la consultoría y del contrato versa sobre los territorios campesinos, por lo cual se precisa acá la redacción.

comunidades campesinas. Se espera que las consideraciones y recomendaciones aquí planteadas alimenten distintos espacios de discusión pública sobre la regulación de los páramos y la protección de los derechos campesinos.

El argumento central de este documento es que la aplicación de la prohibición de las actividades agropecuarias en ecosistemas de páramos no es jurídicamente ni políticamente viable ni recomendable, principalmente porque existen argumentos técnicos y jurídicos que obligan a pensar en alternativas regulatorias diferentes. La base de estas restricciones son una serie de estándares internacionales y nacionales que se deben tener en cuenta para abordar el problema. Asimismo, la deuda histórica de las políticas agrarias con los campesinos y la negación de su estatus como sujetos de derechos es también un elemento que debería tenerse en cuenta como parte del diagnóstico y de las alternativas de gestión. Igualmente, la necesidad de incorporar la adaptación al cambio climático como un eje transversal de la regulación de la agricultura de alta montaña es un elemento importante para la discusión. Así pues, para establecer una regulación coherente con la protección de los páramos que al mismo tiempo sea sensible a los distintos tipos de usos agropecuarios en la alta montaña y coherente con la protección de los derechos de las comunidades campesinas que los habitan, es urgente generar más información social, económica y cultural sobre los modos de vida, los sistemas productivos así como sobre el potencial de la agricultura familiar sostenible como estrategia de adaptación al cambio climático.

Adicionalmente, se sostiene que la tensión entre la protección de páramos y los derechos campesinos refleja un conjunto de problemas jurídicos y políticos más amplios que van más allá del proceso de delimitación y gestión de los ecosistemas de páramos, tales como la falta de aplicación de distintas disposiciones de las políticas y normativas agrarias, la falta de coordinación entre las políticas agrarias y ambientales a nivel de diseño, implementación y monitoreo, y la invisibilización del estatus como sujetos de derechos de las comunidades campesinas (de los páramos y en general del país). Existen múltiples dilemas y problemas no resueltos en la normatividad y política agraria que dificultan no sólo la armonización entre la protección de páramos y los derechos campesinos, sino el desarrollo rural y el ordenamiento territorial en general. La búsqueda de soluciones integrales y de largo plazo al dilema objeto de este documento pasa por analizar estos problemas jurídicos y de política pública más amplios, así como las oportunidades de gestión que surgen de su análisis y estudio.

En la primera sección (I) del documento se presentan los antecedentes y el contexto de la discusión sobre la prohibición de la agricultura en páramos. Se presenta un breve estado del arte sobre el debate en torno a los impactos ambientales de las actividades agropecuarias en páramos y se ilustra el marco jurídico vigente al respecto. En la segunda sección (II) se analizan los marcos políticos y normativos agrarios de cara al régimen de protección de páramos y en la tercera (III) se presentan las tensiones, retos y oportunidades que surgen del

contraste entre dichos regímenes. En la cuarta sección (IV) se presentan unas conclusiones.³

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO: EL MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO SOBRE PÁRAMOS Y CAMPESINOS Y LA PROHIBICIÓN DE LA AGRICULTURA

1. Dimensión jurídica y estado del arte sobre protección de páramos y derechos campesinos ⁴

Debido a la importancia de los distintos tipos de servicios ecosistémicos que prestan, los ecosistemas de páramo son tienen una protección jurídica especial y son considerados estratégicos por el Estado colombiano y por distintos entes ambientales internacionales. Varios instrumentos internacionales ratificados o suscritos por Colombia sirven como fundamento para las políticas y normas de conservación de los páramos. El Convenio de Diversidad Biológica, la Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional, la Convención de Lucha contra la Desertificación, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Declaración de Río de Janeiro enfatizan la conservación de los páramos por su gran biodiversidad, importancia en la regulación hídrica y su contribución a la adaptación al cambio climático. La Agenda 21 contiene un capítulo con objetivos de desarrollo sostenible de ecosistemas de montaña aplicables a los páramos. De igual forma, distintos instrumentos internacionales sobre derechos humanos que amparan los derechos al agua, a la alimentación, a la salud y al disfrute del máximo nivel de vida posible, también hacen parte del sustento jurídico de la protección de los páramos, así como algunos tratados de la UNESCO sobre protección del patrimonio natural y social.

A nivel nacional la protección de páramos también ha sido designada como prioritaria. En la ley 99 de 1993 se estableció que los ecosistemas de páramo, subpáramo, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos tendrían un protección especial.⁵ Otros conjuntos de normas ambientales generales y otras asociadas al uso del suelo, áreas protegidas, ordenamiento territorial, agricultura, minería y acceso a la tierra son también relevantes para la protección y uso de los páramos. La Ley 373 de 1997 sobre uso eficiente y ahorro de agua, por ejemplo, protege las zonas de recarga de acuíferos y dice que las autoridades ambientales deben priorizar la compra de predios en estos ecosistemas.⁶ La Ley 812 de 2003

³ Un avance preliminar de las secciones III y IV es el Producto 3 de la consultoría.

⁴ Para una versión ampliada de los marcos jurídicos internacionales y nacionales al respecto, ver Producto 1 de la consultoría.

⁵ Esto fue reiterado después por los Decretos 2372 y 2820 de 2010 sobre áreas protegidas y licencias ambientales respectivamente.

⁶ La ley 99 de 1993 dice que las autoridades ambientales y los municipios pueden adquirir predios para proteger áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales. También dice que los municipios deben comprar predios para acueductos municipales y destinar un 1% de sus ingresos corrientes para dicho fin.

transfirió las competencias de compra de predios para el uso eficiente y ahorro de agua a las entidades territoriales.

Las normas sobre áreas protegidas y, en general, áreas de manejo especial, también aluden a que los páramos pueden y deben declararse bajo alguna de las categorías del SINAP. En el Decreto 2372 de 2010⁷ reglamentario del SINA se determinó que las zonas de superpáramo, páramo y subpáramo pueden ser incluidas como alguna de las categorías de manejo de las áreas protegidas: *“Artículo 29. Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto.”*

Siguiendo estos mandatos legales, en 2001 el Ministerio de Ambiente puso en marcha un “Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la Alta Montaña colombiana - Páramos”, con el propósito de orientar a nivel nacional, regional y local la gestión ambiental de estos ecosistemas, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos. Este programa se materializó en la Resolución 769 de 2002 en la cual el Ministerio instó a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos a elaborar un estudio sobre el estado actual de los páramos en su jurisdicción.⁸ Una vez realizados esos estudios, cada autoridad ambiental debía proceder a identificar los páramos que debían declararse bajo alguna categoría de manejo previstas en la legislación ambiental (como parque nacional, reserva forestal o la que procediera en cada caso). Las autoridades también debían elaborar e implementar planes de manejo ambiental para los páramos, con la participación de las comunidades asentadas en estos ecosistemas.

La Resolución 839 de 2003 del Ministerio estableció los parámetros para realizar los estudios ordenados por la Resolución 769. Frente a la caracterización socioeconómica se debía hacer un estudio detallado que pudiera dar cuenta de las relaciones de territorialidad existentes en las áreas de influencia directa e indirecta del páramo. Se debe contar con componentes de estudio de los diferentes tipos de usos actuales del suelo y tenencia de la tierra. En cuanto a la zonificación y ordenación ambiental de los páramos, la misma Resolución 839 establece que debía realizarse con un enfoque ecosistémico, por lo que la zonificación ambiental resultante debería incorporar los principios y criterios que orienten la formulación de acciones y medidas de conservación y restauración, de tal manera que permitan, trazar las pautas o directrices generales para la planificación y la reglamentación

⁷ Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

⁸ Esta norma fue expedida apenas un mes después de la realización del primer Congreso Mundial de Páramos, el cual se celebró en Colombia y fue convocado por el Ministerio de Ambiente, el IDEAM, la CAR de Cundinamarca y Conservación Internacional. Entre muchos otros temas, allí se discutió la necesidad de fortalecer la protección jurídica de los páramos (MA, IDEAM, CAR y CI 2002^a; 2002b).

del uso y manejo de los recursos naturales en el ecosistema de páramo. Como resultado se deben determinar las que áreas serán de conservación, de restauración; de uso o utilización sostenible; de uso principal; de usos compatibles; de usos condicionados; de usos prohibidos. Para el caso de páramos declarados bajo categorías de protección del orden regional y local que cuenten con una zonificación, la Resolución 839 de 2003 estableció que se debían hacer las equivalencias con las zonas o categorías incluidas en los términos de referencia de la resolución.

Como se explica a fondo en el Producto 1, la implementación del Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la Alta Montaña colombiana – Páramos tuvo un nivel de implementación apenas parcial (Contraloría General de la República 2014). Esta baja eficacia, en conjunto con las múltiples disputas en torno a los grandes proyectos mineros en el páramo de Santurbán, motivó una reforma legal en el tema. La Ley 1382 de 2010 reformativa del Código de Minas prohibió de forma explícita y tajante las actividades mineras en páramos, humedales declarados como sitios Ramsar y parques nacionales. Pero esta ley 1382 fue demandada ante la Corte Constitucional por falta de consulta previa con los grupos étnicos. La Corte en sentencia C-366 de 2011 declaró que la ley era inexecutable y ordenó al Gobierno consultar con los grupos étnicos cualquier modificación a las normas mineras pues consideró que estas los afectan directamente. No obstante, consciente de las salvaguardas ambientales que se perdían con la caída de la Ley 1382, la Corte diferió los efectos de la inexecutable: aunque la declaró inconstitucional, dijo que la ley seguiría vigente por dos años dando así tiempo al Congreso para expedir una nueva reforma al Código esta vez sí respetando el derecho a la consulta previa.

Previendo el temor de que no se expidiera dicha reforma a tiempo –como en efecto ocurrió, pues al reforma al Código no se volvió a presentar-, en el articulado de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo –Ley 1450 de 2011- el Gobierno introdujo un artículo, el 202, que reproducía la prohibición de minería en páramos que ya estaba en la ya inexistente Ley 1382 de 2010. No obstante, la nueva redacción introducía nuevos elementos pues prohibía también la agricultura, construcción de refinerías y actividades de extracción de hidrocarburos en páramos, consolidando así el carácter estricto de las normas de conservación de estos ecosistemas. El Congreso aprobó la Ley 1450 y desde entonces la agricultura ha estado prohibida en los páramos. A pesar de esto no ha habido claridad sobre cómo se debe implementar dicha prohibición. Actualmente hay dos referentes preliminares que dan algunos elementos de análisis, pero como se mostrará, no resuelven todas las dimensiones del problema.

a. La agricultura en la Resolución 2090 de 2014

Un primer referente es la delimitación del páramo de Santurbán, que hasta la fecha es el único que ha sido delimitado desde la expedición de la Ley 1450. En diciembre pasado el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución

2090 de 2014 en la cual adopta la delimitación del complejo Santurbán-Berlín. Esta Resolución reconoce que en los municipios del complejo hay cultivos de alimentos de importancia económica para la región (el municipio de Tiona, por ejemplo, aporta el 90% de la producción de cebolla de rama en la región) y que hay un distrito de riego que agrupa a distintos beneficiarios entre ellos agricultores. Reconoce también que “con este contexto social y económico y a efectos de armonizar la prohibición contenida en el parágrafo del artículo 202, es necesario tener en cuenta que el marco constitucional determina la necesidad de proteger los recursos naturales en el marco del interés general, así como también el respeto por los derechos y libertades constituidos a favor de los particulares; situación que hace necesario armonizar las diferentes tensiones que se pueden generar entre estos, sin sacrificar las necesidades de las poblaciones que los habitan” (Resolución 2090 de 2014).

La Resolución delimita el páramo pero no lo ordena; es decir, no establece en detalle su régimen de usos, sino que da las categorías para que las CAR lo hagan. Establece que dentro de los tres años siguientes las CAR de la jurisdicción delimitada deberán iniciar el proceso de ordenamiento a través de la zonificación y del régimen de usos de páramo, identificado las siguientes zonas (Art. 3):

- a. **Preservación.** Áreas que por sus condiciones naturales y su fragilidad ecológica han de mantenerse ajenas a la transformación de sus estructuras naturales a partir de las intervenciones humanas. Los usos y las actividades que allí se permitan deberán mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad del páramo.
- b. **Restauración.** Áreas que han sufrido alteraciones en sus condiciones naturales que deben ser restauradas para mejorar el flujo de los servicios ecosistémicos del páramo. Los usos y las actividades que allí se permitan deberán buscar restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad que haya sido alterada o degradada.
- c. **Uso sostenible.** Áreas que por sus características naturales y las condiciones actuales deberán ser manejadas de manera que las actividades productivas que allí se lleven a cabo aporten al flujo de los servicios ecosistémicos. Todos los usos y las actividades que allí se desarrollen o se permitan, deberán utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo.

En relación con las áreas protegidas regionales que quedaron dentro del límite del páramo, la Resolución señala que estas se mantienen y que en caso de que tengan un ordenamiento incompatible con el régimen de usos permitidos en el páramo establecido en la Resolución, deberán compatibilizarse con esta (Art. 2).

La Resolución 2090 también establece unas directrices específicas para el manejo de las actividades agropecuarias en el páramo (Art. 4). Puede asumirse que estas directrices serán un punto de referencia para la delimitación de otros páramos con presencia de actividades agropecuarias. La regla general que fija la Resolución es que a partir del 16 de junio de 2011 no se permitirá el avance de las actividades

agropecuarias en el páramo delimitado: “Las entidades públicas encargadas de la promoción y fomento de las actividades agropecuarias, las entidades territoriales, en conjunto con las CAR, deberán concurrir para diseñar capacitar y financiar la sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área del páramo jurisdicciones Santurbán - Berlín” delimitada en el artículo primero e identificada como tal en el mapa anexo, con el fin de garantizar el avance de manera gradual en la aplicación de lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011. Para ello, se establecen las siguientes directrices (Art. 5):

- a- Las actividades agropecuarias que entren en procesos de sustitución y reconversión hacia el escenario que supone el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, en dicha transición no podrán poner en riesgo la integridad del ecosistema aquí delimitado y el flujo de los servicios ecosistémicos.
- b- Dar cumplimiento (sic) a las normas relacionadas con el uso, manejo y aplicación de agroquímicos, así como la disposición adecuada de envases y empaques vacíos de los mismos.
- c- Proteger los suelos mediante técnicas adecuadas de manejo que eviten la salinización, compactación, erosión, contaminación o revenimiento y, en general, la pérdida o degradación de suelos.
- d- Asegurar la conservación de los humedales, nacimientos hídricos, las áreas de recarga hídrica, los márgenes riparios y de cuerpos lénticos, el aislamiento de las fuentes de agua, así como el uso eficiente del recurso en las actividades agropecuarias que evite su contaminación o desperdicio.
- e- El desarrollo de actividades agropecuarias deberá tener en cuenta las guías ambientales para el sector agrícola y pecuario expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- f- Deberá prestarse especial atención a aquellas actividades agropecuarias de subsistencia o que estén llamadas a garantizar el mínimo vital de las comunidades ubicadas al interior del complejo de páramos, en la gradualidad de la reconversión evitando en todo caso una ruptura abrupta de las comunidades con su entorno y contribuyendo al mejoramiento de sus condiciones de vida.
- g- La planeación del desarrollo de las actividades deberá incorporar herramientas de planificación predial y promover la conservación de la agrobiodiversidad.

Estas son orientaciones parámetros generales para el complejo, pues el párrafo del artículo ordena a las CAR avanzar en la definición de lineamientos más detallados, en el marco de la zonificación y determinación del régimen de usos pertinente. En relación con la zonificación y del régimen de usos de páramo establecido por el Art. 3, la Resolución dice lo siguiente frente a la posibilidad de hacer agricultura en el páramo:

“Art. 8. En aras de la gestión integral del territorio, las “áreas destinada a la agricultura sostenible” serán objeto de un ejercicio de ordenamiento y manejo integral en el cual se tendrá en cuenta el deber de adelantar acciones

tendientes a mejorar las prácticas productivas hacia enfoques sostenibles, que atiendan las condiciones de los suelos y las pendientes, así como a la oferta de servicios ecosistémicos provenientes del páramo.

Artículo 9. Áreas de protección y desarrollo sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente. Las zonas identificadas como “áreas para la restauración del ecosistema de páramo” y las “áreas destinadas a la agricultura sostenible” en el mapa anexo localizadas en municipios con tradición agropecuaria, son áreas de protección y desarrollo ambiental funcionalmente vinculadas al complejo delimitado en el artículo 1. En esas zonas no podrá haber minería. Su vocación hacia la restauración y el desarrollo agropecuario sostenible son estrategias complementarias para la conservación del páramo.

No obstante, en las zonas identificadas como “áreas para la restauración del ecosistema de páramo” en los municipios de tradición minera como Vetás, California y Suratá, se podrán adelantar y autorizar actividades mineras siguiendo las normas mineras y ambientales pertinentes.”

La resolución indica dos directrices generales más: dice que es un deber promover la gestión participativa de la delimitación y dice que esta es un determinante ambiental de los POT (Art. 13).

Finalmente, La Resolución también señala que las CAR y las entidades territoriales deberán poner en marcha esquemas de pagos por servicios ambientales aplicando el Decreto 953 de 2013 y otros instrumentos económicos que fomenten la conservación como actividad productiva (Art. 6).

El Ministerio de Agricultura ha manifestado que espera realizar una inversión de \$10 mil millones para proyectos productivos en la zona del páramo de Berlín y en los municipios aledaños. Así mismo, el viceministro de esa cartera dijo que se necesitan formalizar cerca de 2.500 predios campesinos en Soto Norte. El Ministerio ha dicho que espera entregar subsidios en 2015 por el orden de los \$12 mil millones a familias campesinas.

b. La agricultura en el Concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado

El segundo referente para la aplicación de la prohibición del artículo 202 es un concepto del Consejo de Estado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elevó una consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil de dicha corporación judicial sobre la aplicación en el tiempo de las prohibiciones del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 (Rad. 2233). En respuesta, el 11 de diciembre de 2014, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expidió un concepto en respuesta a la consulta del Ministerio. En el pronunciamiento, el Consejo de Estado señala que existen argumentos para aplicar la prohibición de forma inmediata en virtud de la protección constitucional al ambiente como asunto de interés general que debe

prevalecer sobre el particular y de la facultad del Estado de limitar las actividades económicas, pero al mismo tiempo destaca la importancia de tener en cuenta algunos elementos normativos que operan en favor del reconocimiento de las situaciones existentes antes de la prohibición del artículo 202. Esto pues las restricciones impuestas a las personas por razones de interés general tienen como límite el núcleo esencial de las garantías y los derechos individuales (C-623 de 2004).

El Consejo de Estado basa su análisis en dos pilares. El primero es la protección de la propiedad, la seguridad jurídica y la confianza legítima. El tribunal dice que el principio de seguridad jurídica puede analizarse desde tres perspectivas. La primera es la protección de la propiedad y su función social y ecológica (art. 58 Constitución). El sacrificio de garantías individuales en nombre del interés general –como una expropiación– debe ir acompañado de garantías mínimas como la sujeción al principio de legalidad, la observancia de un debido proceso y el pago de una indemnización. La segunda es la perspectiva de la responsabilidad del Estado por el rompimiento de las cargas públicas por expedición de leyes de interés general que sacrifiquen situaciones particulares y concretas y para las cuales no se ha establecido régimen transitorio. Uno de los supuestos de responsabilidad del Estado es cuando se expiden leyes que rompen el equilibrio de las cargas que deben sufrir todos los ciudadanos. El Consejo de Estado dice que “la protección de páramo en beneficio de toda la colectividad, e incluso de la sostenibilidad ambiental global, debe tener en cuenta también la situación de las personas que habitan o explotan legalmente dichos territorios, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, que la implantación de la prohibición no genere responsabilidad estatal”.

La tercera es la del principio de seguridad jurídica, confianza legítima y el derecho al régimen de transición. Se dice que los cambios normativos requieren adaptación a la nueva situación, lo cual se traduce en poder tener un régimen de transición, más aún cuando se trata de prohibir actividades que antes estaban permitidas (C-478/98; C-007/02). En síntesis, la base del razonamiento deriva en que las situaciones jurídicas particulares afectadas por leyes de interés público mantienen toda su fuerza y eficacia hasta su finalización, deben ser compensadas económicamente si hay una carga excesiva en nombre del interés general y se les deben garantizar mecanismos de transición.

La otra base de la argumentación es la protección del campo y de la vida campesina como bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. El concepto anota que la Corte Constitucional han establecido que hay un deber estatal de proteger las prácticas tradicionales de producción de grupos minoritarios (indígenas, afros, campesinos) y, lo que es más relevante para esta consulta, a que en las decisiones públicas sobre desarrollo sostenible “se de prevalencia a los intereses de estas comunidades cuando su alimento depende de los recursos que explotan y producen tradicionalmente” (T-348 de 2012 y C-644 de 2012). En virtud de esta jurisprudencia constitucional, las personas que hacen agricultura o minería “de forma artesanal o local” o “a muy pequeña escala” merecen la protección no solo

confianza legítima y demás, sino también mínimo vital, derecho al trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, respeto y reconocimiento de la identidad cultural, entre otros. Hay también un deber de proteger los oficios artesanales, pues estos tienen una doble dimensión como fuente de ingreso y como garantía de derecho a la alimentación personal y familiar.

Con base en estos dos elementos, el Consejo de Estado argumenta que la prohibición del artículo 202 sería “constitucionalmente problemática si se interpretara al extremo de suponer una orden de ruptura automática e inmediata de los grupos humanos asentados en los páramos con su entorno, o una condena a su estilo de vida y de relación con la naturaleza; y sería aún más controvertible si, como se señaló anteriormente, ello supone poner en riesgo condiciones de vida digna, el derecho a un mínimo vital y el derecho a la alimentación” y que por ende “la protección de los recursos naturales queda ligada a la obligación constitucional de reconocer, respetar y tener en cuenta a las comunidades que tradicionalmente los han usado”. Para el caso de los indígenas y afros, dice que esas afectaciones deben ser consultadas. Se entiende que esta prerrogativa no aplica para los campesinos.

Así pues, el argumento general frente a la prohibición de la agricultura es que no se permita el avance y extensión de las actividades agropecuarias” pero que al tiempo esta considere a los campesinos: “En cuanto a los campesinos, el alto tribunal cree que deberán entrar en procesos de reconversión de sus prácticas agrícolas y que el Estado no podrá actuar como una autoridad policiva que los obliga a abandonar el páramo, sino como un acompañante que permita emplear a la población en nuevas actividades económicas que no afecten el ecosistema y les garanticen la subsistencia” (...) Es imperiosa la “necesidad de armonizar la prohibición de actividades agrarias y mineras en los ecosistemas de páramos, que tiene un fin constitucionalmente válido e imperioso, con los derechos y las necesidades de las comunidades que habitan dichos ecosistemas” (Consejo de Estado 2013).

En relación con las medidas concretas para aplicar la prohibición, el tribunal dice que cuando las CAR, los centros urbanos y establecimientos públicos ambientales zonifique, ordenen y determinen régimen de usos de páramos, sus competencias están limitadas por los usos posibles dentro de dichos territorios en virtud del artículo 202 y no comprende la posibilidad de que por esa vía las autoridades administrativas autoricen actividades mineras y agropecuarias.

Las directrices que ofrece en la respuesta a la consulta frente a las actividades agropecuarias son las siguientes:

a. “A partir de la expedición de la Ley 1450 de 2011 las autoridades no deben permitir el avance de las actividades agropecuarias en los ecosistemas de páramo delimitados” (subrayado fuera del texto).

b. “En relación con las actividades agropecuarias que se desarrollaban en los ecosistemas de páramos antes de entrar a regir La Ley 1450 de 2011, el

Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Minas y las demás entidades interrelacionadas, están en la obligación de iniciar programas de sustitución, reconversión, capacitación ambiental y demás acciones que permitan una transición adecuada al nuevo escenario que supone la prohibición del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 (subrayado fuera del texto).

En todo caso, si tales actividades ponen en riesgo los ecosistemas de páramo y su reconversión no es posible de común acuerdo con el propietario o no es aconsejable esperar un espacio de transición (por la inminencia del daño), el Estado deberá expropiar los predios a los que haya lugar con el fin de iniciar las correspondientes acciones de restauración y conservación ambiental” (subrayado fuera del texto).

“La delimitación debe hacerse combinando los elementos técnicos, económicos, sociales y ambientales que se presentan en el área. El uso de esta metodología no comporta necesariamente la posibilidad de excluir de los ecosistemas de páramos las zonas que han sido transformadas por las actividades humanas, pues en cada caso debe verificarse si tales áreas son necesarias para la recuperación del ecosistema de páramo. En todo caso, si existiera riesgo para la conservación de los ecosistemas de páramo, el criterio ambiental prevalecerá sobre los demás” (Consejo de Estado 2014).

A juicio del consultor, estos dos pronunciamientos –la Resolución 2090 de 2014 y el concepto del Consejo de Estado- aportan elementos importantes para matizar la aplicación de la prohibición absoluta a la agricultura en los páramos, pero son apenas referentes que no resuelven todas las aristas del problema. Esto se debe a que la Resolución 2090 sólo aplica para el páramo de Santurbán-Berlín y a que el concepto del Consejo de Estado es una guía no es vinculante jurídicamente y el Ministerio de Ambiente y las CAR podrían interpretar la prohibición del artículo 202 de otras maneras. En ese sentido, en los espacios en los que aún es posible repensar la prohibición absoluta de la agricultura en páramos –como el proyecto de ley de páramos, el proyecto de ley de desarrollo rural, el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la delimitación de los otros 16 complejos de páramos- aún está abierta la discusión.

Frente al concepto del Consejo de Estado, es clave que este plantee la necesidad de matizar la prohibición absoluta de la agricultura considerando el núcleo esencial de los derechos individuales de las personas afectadas, pues esto abre un margen para una discusión y una regulación más sensata desde el punto de vista de los derechos campesinos. No obstante, es preciso hacer varios comentarios. Primero, las directrices que da el Consejo de Estado aplicarían en principio para la agricultura en los “páramos delimitados”, por lo que no es claro cómo se regulará la agricultura a partir de ahora en los páramos sin delimitar. Una interpretación posible es que mientras no haya delimitación, no aplica la prohibición del artículo 202.

Segundo, no es claro cómo el primer argumento de los derechos adquiridos se aplica a la agricultura. Una cosa es regular una actividad como la minería en la que el Estado es un mero fiscalizador y regulador de la actividad privada y no interviene mucho en esta, pero otra cosa es regular la agricultura, en la cual el Estado sí interviene activamente y tiene obligaciones constitucionales en materia de políticas de acceso a la tierra, desarrollo rural, asistencia técnica y créditos agropecuarios. En la minería es claro cuándo termina o finaliza la actividad (según la duración del título y la licencia ambiental); pero en la agricultura es diferente: bajos ciertas condiciones y respetando sus restricciones biofísicas, el suelo es un recurso renovable. Por eso es difícil aplicar este estándar a la pequeña agricultura, pues no hay criterios para definir cuándo esta es nueva o antigua o cuando empieza o termina.

Tercero, el concepto habla de dar un trato diferenciado a los “trabajadores agrarios” en general, lo que parece dejar abierta la puerta a respetar proyectos de agricultura a gran escala que tengan permisos o autorizaciones como concesiones de agua o de aprovechamiento forestal en páramos. Esta puerta parece quedar aún más abierta cuando se dice que la metodología para la delimitación “no comporta necesariamente la posibilidad de excluir de los ecosistemas de páramos las zonas que han sido transformadas por las actividades humanas, pues en cada caso debe verificarse si tales áreas son necesarias para la recuperación del ecosistema de páramo” (Consejo de Estado 2013).

Cuarto, la consideración sobre la importancia de la agricultura para la dependencia y como oficio “artesanal” no tiene en cuenta que incluso los pequeños campesinos están integrados de distintas formas a cadenas productivas de mercado, que no todo lo que cultivan es para autoconsumo (alrededor del 30% se estima) y que en algunos casos algunas de sus prácticas implican importantes niveles de tecnificación y uso de maquinaria que hacen difícil trazar la línea entre lo artesanal y lo no artesanal y entre la producción para la subsistencia y la destinada a la comercialización. Si se interpreta que sólo la agricultura “artesanal” y de “subsistencia” será admisible, prácticamente todos los campesinos de los páramos tendrían serios obstáculos para continuar con sus actividades.

Quinto, no se define con qué criterios se definirá quién es campesino y quién no. Los derechos individuales que en principio no se deben vulnerar con la prohibición de la agricultura en principio corresponderían a los pequeños agricultores campesinos, pero es importante precisar cómo se definirá esto. Sexto, frente a las medidas de “desarrollo sostenible” que se deberán poner en marcha, no se incluye el derecho a la participación de los campesinos en su discusión y se dice que este sólo se garantiza a grupos étnicos. Esto debe abrir la reflexión sobre los mecanismos de participación de los campesinos como sujetos de derechos. Y sexto, no hay que perder de vista que aunque las preguntas del Ministerio son generales, de cierta forma el concepto gira en torno al caso de Santurbán. Por ende, la construcción jurídica del argumento desconoce realidades y retos de otros complejos de páramos, en buena parte porque como se dijo antes, estas aún no se conocen a cabalidad.

II. LOS CABOS SUELTOS DE LA POLÍTICA, INSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVIDAD AGRARIA COLOMBIANA

La adopción de las medidas de desarrollo sostenible para regular la agricultura en los páramos pasa por poner en marcha una serie de mecanismos que ya existen en las políticas agrarias y ambientales. Un medio para avanzar hacia soluciones integrales y equitativas es resolver los problemas de implementación desajuste normativo y desarticulación institucional que hay en el sector de agricultura y desarrollo rural (PND 2014: 250). En esta sección se presenta un contexto histórico de las políticas agrarias colombianas (1), se hace un estado del arte del marco normativo, político e institucional del sector de agricultura y desarrollo rural (2). En la sección III del documento se discuten las tensiones y oportunidades que a partir del mismo se encuentran para regular la situación de los campesinos en los páramos.

1. Antecedentes históricos y dilemas de las políticas agrarias y de desarrollo rural

Existen pocos balances y diagnósticos integrales de las políticas agrarias colombianas. Los trabajos del Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) y de Orozco, Forero y Wills (2014) son notables excepciones. Estos balances coinciden en que los primeros desarrollos en materia de políticas agrarias se dieron como consecuencia de la reforma constitucional de 1936, la cual dio el sustento para la expedición de la Ley 200 de 1936 impulsada por el Gobierno liberal de López Pumarejo. Esta ley creó varias instituciones e instrumentos como las presunciones legales de baldíos, la extinción de dominio de predios rurales no poseídos ni explotados económicamente, la prohibición de tala de bosques en predios con de importancia hidrográfica para las cuencas y la prescripción agraria. Asimismo, creó por primera una vez jurisdicción agraria en la rama judicial para resolver conflictos de tierras.

Históricamente las políticas agrarias le han cerrado al paso al proyecto de reforma agraria –entendido como la redistribución de la propiedad agraria - iniciado con la Ley 200 de 1936. En distintos momentos, las élites políticas le ha cerrado el paso a este proyecto, lo cual ha generado un patrón de concentración de la propiedad agravado por la ausencia de instrumentos fiscales efectivos que graven las tierras ociosas. Esto ha generado elevadas rentas de monopolio sobre las tierras agrícolas, incrementado los costos de producción, reducido la competitividad de los bienes agrícolas nacionales y ha estimulado la adquisición de tierras con fines de especulación para asegurar el control territorial para grandes proyectos de desarrollo y para el lavado de activos (Fajardo 2006: 220).

De acuerdo con Bustamante (2013), la política agropecuaria en Colombia durante los últimos tres periodos presidenciales, comprendidos entre 2002-2014, muestra una serie de continuidades en términos generales, debido a sus coincidencias en la identificación de líneas estratégicas o de temáticas abordadas, así como el tratamiento y el desarrollo de estas. Temáticas como el enfoque regional para el desarrollo del sector agropecuario, los asuntos sobre el acceso a la tierra, el aprovechamiento de servicios ambientales para la producción agropecuaria y la adecuación institucional para el desarrollo agropecuario han tenido continuidad en los planteamientos y acciones de la política agropecuaria en Colombia (Bustamante 2013: 85).

Pese a la continuidad temática, muchas de las deudas pendientes y de los dilemas de las políticas agrarias y de desarrollo rural siguen vigentes. Algunas de ellas son:

1. Indefinición del rol del Estado en el desarrollo rural y el acceso a la tierra y participación desmedida del sector privado. Desde los noventa, el Estado ha tratado ajustar la reforma rural en el contexto de las políticas liberalización económica. Con el argumento de que la autonomía de los trabajadores agrarios impulsa el mercado de tierras, se ha tratado por distintos medios de insertar a los campesinos en este mercado y de alinearlos con el objetivo del aumento de la productividad. Este proyecto ha entrado en tensión con los deberes con los campesinos en materia de desarrollo rural, lo cual ha despertado dudas sobre si el Estado colombiano tiene claro cómo equilibrar la autonomía campesina con la integración al mercado de tierras.⁹ Adicionalmente, en aspectos como la asistencia técnica y la transferencia tecnológica, el Estado ha abierto un espacio importante para que el sector privado preste estos servicios sin lineamientos claros.

2. Apoyo a la pequeña agricultura familiar vs. Promoción a la agroindustria capitalista. En Colombia este debate ha sido un constante en la historia de las políticas agrarias (Bustamante 2013). Desde su expedición ha habido varios intentos por revertir o reinterpretar la Ley 160 en el sentido de flexibilizar los mecanismos de reforma agraria con el fin de permitir el uso de bienes rurales baldíos para grandes proyectos agroindustriales. Adicionalmente, el hecho de que la constitución privilegie la noción de “trabajadores agrarios” y no la de “campesinos” tiene grandes implicaciones sobre este dilema, pues deja un margen importante para que los grandes agricultores con grandes extensiones de tierra

⁹ El reciente debate generado en medios en torno a las ideas de James Robinson, profesor de políticas públicas de la Universidad de Chicago, giró en parte sobre este punto. Robinson sostiene que el acceso a la tierra y la redistribución de la propiedad no es el medio más adecuado para modernizar el campo, pues el proyecto puede quedar atrapado en manos de las élites locales y no favoreciendo a los campesinos. La modernización y el acceso a la educación y a oportunidades en las ciudades serían estrategias más eficaces para el desarrollo rural. Buena parte de sus críticos reivindicaron la importancia del acceso a la tierra y la redistribución de la propiedad como proyectos de paz y de justicia social y como pre-condiciones para la modernización. Ver: <http://lasillavacia.com/historia/james-robinson-alebrest-a-los-intelectuales-49426>

3. Ausencia de un ordenamiento territorial ambiental y agrario. Al problema general de la ausencia de un ordenamiento territorial ambiental debe sumarse la ausencia de un ordenamiento agrícola. El mercado de tierras, la especulación, el conflicto armado y el despojo de tierras han sido los factores que han determinado la estructura agraria. Esto se ha traducido en un statu quo de usos ineficientes y ambientalmente insostenibles de la tierra. Asimismo, figuras de ordenamiento rural como las zonas de reserva campesina han tenido múltiples obstáculos para ser implementadas.

4. Falta de receptividad de las demandas del movimiento campesino. Al interior del movimiento campesino existen divisiones sobre lo que debería ser el desarrollo rural y el reconocimiento de los derechos campesinos. Algunos quieren equipararse a los grupos étnicos en términos de derechos políticos y territoriales diferenciados (por ejemplo, esta es una petición del senador Alberto Castilla y de la Cumbre Agraria). Pero otros quieren un nivel de inserción equilibrada en el mercado que les permita mantener autonomía pero al mismo tiempo obtener ganancias que les permitan (esta ha sido la posición del movimiento que representan César Pachón).

5. Falta de equilibrio entre políticas agrarias y políticas ambientales. El caso de la agricultura en páramos es un ejemplo más de esto. Aunque a nivel conceptual y de diseño de políticas existen avances importantes, esto no se ha traducido en una implementación armónica de los instrumentos de ambas políticas (Bustamante 2013; CIAT 2013). Un ejemplo concreto de este desajuste es que las políticas agrarias aún no han contemplado la variable del cambio climático global y la necesidad de adaptarse a dicho fenómeno como un criterio orientador de las políticas agrarias y de desarrollo rural.

6. Baja receptividad de los estándares internacionales sobre derechos de los campesinos. Los desarrollos del derecho internacional en favor del campesinado han sido lentos y recientes. Los estándares internacionales pertinentes no han sido acogidos de forma vigorosa por el Estado colombiano.

2. Marco constitucional, legal e institucional agrario y de desarrollo rural relevante para las comunidades campesinas

Ha habido dos explicaciones frente a la persistencia de la concentración de la tierra y del atraso económico del campesinado. Por un lado, algunos sostienen que se debe a la aplicación indebida de las normas y políticas (Ramírez 1998; Fajardo 2006). Pero el otro, hay otros críticos que sostienen que el diseño institucional contenido en las normas jurídicas sobre propiedad agraria expedido con posterioridad a la Constitución de 1991 no tiene como fundamento la distribución

de la tierra sino que, por el contrario, incentiva o permite la concentración de la misma (Peña, Parada y Zuleta 2013). Su aplicación también ha agravado esos efectos (Lemaitre 2009). La dimensión jurídica de los problemas campesinos no se ha estudiado ni revisado a fondo, por lo que es pertinente reseñar críticamente el marco político, jurídico e institucional en materia agraria y campesina. Este marco es amplio, difuso y complejo. Por ello, en esta sección se hará énfasis en los aspectos de este relacionados más directamente con las comunidades campesinas.

a. Marco constitucional

La Constitución Política de 1991 ha sido denominada como una Constitución Ecológica debido a las numerosas disposiciones relativas a los principios, mandatos y deberes en relación con la protección y uso sostenible del ambiente (Amaya 2000). No obstante, de cierta forma también puede ser denominada como una Constitución Agraria, ya que contiene una serie de mandatos protectores de lo agrario, como los artículos 58, 64, 65, 334 que son pilares para el proyecto de reforma agraria (Moncada y Godoy 1997). Estas disposiciones consagran la función social y ecológica de la propiedad, el apoyo a los trabajadores agrarios en temas de acceso a la tierra, bienestar agrario, comercio y asistencia técnica, y la intervención del Estado en la economía.

En relación con la propiedad rural y los campesinos, la Constitución fue bastante tímida. Entre los fines del Estado y la proclamación del modelo de desarrollo no se mencionan los bienes baldíos ni la relación de los campesinos con la tierra. La tierra sólo es mencionada en el artículo 63 en el ámbito de la relación de los grupos étnicos con esta, la cual se basa en consideraciones culturales e históricas pero no, por ejemplo, en la producción de alimentos en modos de vida agrarios. El poder de expropiación de la tierra por parte del Estado con fines de utilidad pública común es una herramienta básica para los programas de reforma agraria. No obstante, la Constitución fue tímida al respecto y consagró un procedimiento engorroso e ineficiente desde el punto de vista administrativo en el cual participan las tres ramas del poder público.

En los 380 artículos constitucionales, los campesinos sólo son nombrados en el artículo 64 y son equiparados a la categoría de “trabajadores agrarios”, que no son equivalentes, pues un trabajador agrario también puede ser una empresa agroindustrial. En el artículo 57 transitorio se nombra a los campesinos como un grupo de interés en la discusión sobre políticas de seguridad social y esa es la única mención explícita en la Constitución. En consecuencia, los campesinos fueron prácticamente invisibilizados en la Constitución de 1991. A diferencia de la declaración de los indígenas y las comunidades negras como sujetos de especial protección constitucional y destinatarios de políticas públicas específicas, el campesinado no fue considerado un sujeto político con derechos diferenciados.

En relación con la propiedad de los bienes agrarios, la Constitución declara en el artículo 58 la cláusula de la función social y ecológica de la propiedad, replicando la fórmula de la Ley 200 de 1936. A pesar de esto, la Constitución no introdujo

grandes novedades al régimen de la propiedad privada originario del Código Civil decimonónico. Por el contrario, el sistema jurídico que rige la propiedad privada sobre bienes inmuebles urbanos y rurales es un complejo entramado en el que confluyen normas de derecho privado (como las del Código Civil), normas de derecho público (como las del catastro nacional y el registro de instrumentos públicos) y normas notariales en virtud de las cuales los notarios –que no son funcionarios públicos y tienen su propio régimen- se encargan de dar fe pública a los negocios jurídicos sobre la propiedad. Esta entelequia normativa tiene sus orígenes en la Colonia pero no es clarificada ni organizada por la Constitución de 1991 ni por el régimen normativo desarrollado con posterioridad (Peña, Parada y Zuleta 2013: 133).

Las normas de propiedad se basan en el modelo del Código Civil, pero contiene instituciones jurídicas descontextualizadas, uniformes y que dan mucha prelación a las formalidades. La idea del contrato como ley para las partes y de la autonomía de la voluntad como base de los negocios jurídicos es difícil de implementar en un contexto como el campo colombiano, caracterizado por altos niveles de informalidad en la propiedad de la tierra, por un intenso y prolongado conflicto armado y por una brecha entre el bienestar de la población rural y la población urbana. Estas normas están pensadas para regular relaciones privadas entre particulares en condiciones de “igualdad ante la ley”. Sin embargo, los campesinos son un grupo social que por distintas razones se encuentran en condiciones de desventaja y rezago en términos de vulnerabilidad social, económica y política. Por ende, este entramado normativo parece problemático.

b. Desarrollo legal

En cuanto al desarrollo legal del tema agrario y campesino, es clave mencionar las siguientes normas¹⁰:

- Ley 16 de 1990 creó el Sistema de Crédito Agropecuario y, con este, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Finagro. El objetivo era promover la capitalización del sector agrario a través del otorgamiento de créditos para la producción y comercialización de bienes y servicios y el estímulo de la transferencia de tecnología, entre otros objetivos. Mediante esta norma se determina que el crédito agropecuario es aquel que se destina a la producción y comercialización de productos agropecuarios. Esta ley no tiene en cuenta la situación especial de los campesinos o de los pequeños productores agrícolas; además, fue promovida por la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegan, y otras asociaciones ganaderas, y terminó presentándose como iniciativa del gobierno nacional.
- Ley 89 de 1993. Esta ley instauró la contribución parafiscal para el sector ganadero, después de que se presentaron algunas diferencias entre lecheros y ganaderos. Fue promovida en pro del desarrollo industrial, de carácter

¹⁰ Tomado de Peña, Para y Zuleta (2013).

gremial, y de la ganadería extensiva y por ello no es considerada como una norma orientada a la distribución de activos rurales.

- Ley 101 de 1993. Desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución y es conocida como la Ley de Desarrollo Agrario y Pesquero. Esta ley fue promovida por productores agrícolas influyentes que, golpeados por la crisis, buscaban parar la liberalización económica del campo. Sin embargo, el resultado fue una norma creada con miras a la construcción de un marco institucional y administrativo de medidas regulatorias comerciales, tributarias y tecnológicas del mercado agropecuario y pesquero, otorgando créditos e incentivos de capitalización, por lo cual es claro que se dirige al sector agroindustrial, específicamente a los productores rurales, agropecuarios y pesqueros
- Ley 160 de 1994 por medio de la cual se crea el Sistema de reforma agraria y subsidios para adquisición de tierras por los campesinos. Fue pensada como una reforma rural integral que lograría la inclusión de la población campesina y la justicia social. Esta fue impulsada por el Gobierno y las asociaciones campesinas representadas principalmente por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, pero siguiendo la propuesta de reforma agraria de mercado del Banco Mundial. La Ley 160 introdujo el mercado de tierras en el sector agrícola, promoviendo la negociación directa entre propietario y comprador. El Estado asumió el rol de mero intermediario en el acceso a la tierra: otorga un subsidio hasta del 70% sobre el valor comercial de la tierra para su adquisición. La norma está dirigida principalmente a los campesinos, ocupantes de baldíos y a los desterrados quienes son beneficiarios a través de la adjudicación de baldíos y la compra directa. Si bien la ley busca titular baldíos, no propone una redistribución de la tierra económicamente explotable en los términos de desconcentración de la propiedad rural. Adicionalmente crea las zonas de reserva campesina.
- Decreto 967 de 2000. En el año 2000 el Ministerio de Agricultura impulsó el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria –PRAN– mediante el cual se permitió la compra de la “cartera crediticia agropecuaria, a cargo de pequeños y medianos productores [...], y a favor de los intermediarios financieros” (que a su vez eran vigilados por la Superintendencia Bancaria). El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, entidad encargada de la administración de los fondos, adquirió más de 120.000 obligaciones que fueron sometidas a cobros judiciales, lo que por diversos factores siguió siendo una medida que los campesinos no pudieron cumplir.
- Ley 1143 de 2007. La Ley que desarrolla el TLC con EE.UU. Es la base para la expedición de normas para la empresarización rural, el aumento de la productividad agrícola y el mercado de bienes y servicios rurales.
- Decreto 1300 de 2003. Este decreto reformó la institucionalidad de la Ley 160 al liquidar cuatro entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y

fusionarlas en lo que hoy es el INCODER. Estas entidades fueron: el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) y el Fondo para el Desarrollo Rural Integrado (DRI). Con esta reforma se disminuyó la presencia del Estado en las regiones, pues se concentraron las funciones de estas cuatro entidades en una sola, añadiendo funciones que antes no estaban contempladas para el Incora.

- Ley 1152 de 2008 o Estatuto de Desarrollo Rural. Esta Ley derogaba el Decreto 1300 de 2003 y pretendía el traslado de funciones del Incoder a otras entidades. Fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional debido a la falta de consulta previa a comunidades étnicas.
- Decreto 3759 de 2009. Como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, el Incoder volvió a asumir las funciones trasladadas por el Estatuto y se modificó la estructura administrativa de esta entidad.
- Ley 811 de 2003. Adicionó un nuevo capítulo a la Ley 101 de 1993, creó las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal y acuícola; creó también las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), y buscó el acuerdo entre empresarios, gremios y organizaciones más representativas involucradas en la producción y comercialización de productos agrícolas. Tenía como objetivo mejorar la productividad y la competitividad, desarrollar el mercado de bienes y vincular a los pequeños productores y empresarios a la cadena. Esta ley introduce el concepto de cadena de producción estableciendo que, para cumplir con las necesidades del mercado mundial y mejorar la productividad, las entidades estatales coadyuvarán en los procesos de conformación de dichas cadenas. Esta ley ilustra cómo el Estado actúa como un mero intermediario en la política agraria y no como un agente activo de regulación del mercado.
- La Ley 1094 de 2006. Crea el Sistema de Crédito Agropecuario, por medio del cual se impide a los fondos ganaderos hacer operaciones de redescuento ante Finagro en razón a que dichos fondos ya que no cuentan con la solidez patrimonial necesaria (solo con el registro de valorizaciones), son incapaces técnica y logísticamente de actuar como bancos de primer nivel (no pueden generar un valor agregado para el dinero que administran), pueden desviar los recursos re-descontados (pueden transferir dinero sin mayores controles por medio de créditos asociativos), hay informalidad (poco rigor en la aplicación de las normas que buscan evitar el lavado de activos), sobre estos recae la doble calidad de administradores y socios y tienen riesgo crediticio objetivo (la banca les otorga pocos créditos financieros para el desarrollo de sus actividades).
- La Ley 1133 de 2007. Creó el programa Agro Ingreso Seguro, destinado a (i) la empresarización del campo, (ii) proteger los ingresos de los productores

que resultaren afectados por las distorsiones derivadas de los mercados externos y (iii) mejorar la competitividad de todo el sector, con ocasión de la internacionalización de la economía. Propuso el fomento de proyectos productivos en el sector rural, incentivando el acceso a créditos flexibles y subsidios para tecnificar la producción de las iniciativas agrícolas. Intenta dar apoyo a aquellos departamentos con bajos índices de productividad y competitividad, repartiendo los recursos de acuerdo con los resultados que surjan de un estudio sobre el “desempeño global del sector en materia de incremento en la competitividad, crecimiento, formalización, generación de empleo y reducción de la desigualdad en el campo”. Si bien el diseño de esta ley involucra a los pequeños y grandes agricultores, y tiene como objetivo frenar la desigualdad en el campo, su implementación se desvió para favorecer los intereses de empresarios y grupos económicos, pues la ley no definió los parámetros objetivos utilizados para la selección de los actores beneficiados.

- Decreto 4430 de 2008. Concedió un nuevo periodo de gracia de un año a los agricultores en mora por créditos.
- Ley 1448 de 2011. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras declaró la existencia de un conflicto armado y consagró medidas de reparación, atención, asistencia y rehabilitación para víctimas del conflicto armado. También estableció procedimientos para la restitución de tierras a las víctimas de despojo o abandono forzoso a causa del conflicto.
- Decreto 1987 de 2013. El paro nacional agrario de 2013 dio lugar una serie de acuerdos que se plasmaron en el Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

A partir de este recuento y análisis de las leyes que conforman la legislación agraria, se pone de presente que ninguno de los instrumentos que hacen o hicieron parte de la política pública para el desarrollo del sector agropecuario y rural transforma las estructuras de poder que han permitido y, en algunos casos, promovido, la concentración de los activos rurales (Peña, Parada y Zuleta 2013). Estas normas, supuestamente orientadas a capitalizar el campo y a ayudar a los pequeños y medianos productores a competir en condiciones dignas y rentables en el mercado de tierras, no fueron pensadas teniendo en cuenta las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas (como la existencia de un conflicto armado que no fue reconocido por el Estado sino hasta el año 2011) de los campesinos que no encajaban en el modelo agroindustrial propuesto por las leyes analizadas (Peña, Parada y Zuleta 2013). Además, conforman un marco normativo amplio, disperso y complejo que dificulta su evaluación integral. Pero a pesar de los pocos balances existentes (Bustamente 2013), la mejor muestra de su fracaso relativo es la persistencia de problemas como la falta de acceso a la tierra y de la concentración de la propiedad, los bajos niveles de bienestar campesino, el

aumento de la brecha urbano-rural, la falta de acceso a tecnología y asistencia técnica, entre otros problemas.

c. Desarrollo jurisprudencial

La Corte Constitucional ha sido activa ampliando el espectro de protección de los derechos campesinos a través de su jurisprudencia y ha llenado parcialmente el vacío de la protección efectiva de los campesinos. Por ejemplo, la Corte ha declarado inconstitucionales disposiciones normativas que afectaban la pequeña propiedad agraria. Esto ocurrió por ejemplo con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, el Estatuto de Desarrollo Rural (C-175 de 2009), la Ley 1152 de 2007 y, más recientemente, los artículos de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) que reformaban la Ley 160 en materia de adjudicación de baldíos y UAF (C-644 de 2012). La sentencia T-358 de 2008, amparó a un campesino víctima de desplazamiento forzado ordenando al Banco Agrario reprogramar un crédito que había adquirido y que ya no podía pagar. Esta sentencia abrió la puerta para exigir a los bancos y entidades acreedoras de deudas por concepto de créditos agropecuarios tener en cuenta la condición de vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, hecho que hasta el momento no ocurría (el Estado seguía empeñado en crear mecanismos para lograr la eficiencia de los cobros).

Pero la Corte también ha reconocido el carácter fundamental de este derecho en el caso de varios sujetos vulnerables: la obligación alimentaria en el núcleo familiar¹¹, el derecho a la alimentación digna de los reclusos¹², la ayuda humanitaria de emergencia de la población desplazada¹³, y el derecho que tienen las comunidades rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza (economía de autoconsumo) a que sus prácticas de producción gocen de especial protección ante el desarrollo económico y técnico que se presente en el país¹⁴.

En la sentencia C-262 de 1996, al analizar la constitucionalidad del Convenio de la Unión Internacional para la Protección de los Obtentores Vegetales (UPOV 72), la Corte señala que *“las normas sobre propiedad intelectual protegen a los obtentores de nuevas variedades vegetales deben ser respetuosas de las culturas y tradiciones propias de las comunidades indígenas, negras y campesinas, de modo que so pretexto de una necesaria protección en ámbitos propios de la economía de mercado, no se imponga a dichas comunidades restricciones desproporcionadas que atenten contra su propia supervivencia”*¹⁵. Corte también dice: *“Las*

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias T-049 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-212 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹² Corte Constitucional. Sentencias T-714 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-718 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-262 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-574 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵ *Ibidem*.

*comunidades indígenas como las negras y las campesinas desarrollan particulares formas de interrelación con el medio ambiente y los recursos naturales (...). La importancia de estas formas tradicionales de producción es de tal magnitud que (...) la supervivencia de los grupos étnicos depende de que estas prácticas persistan sin ser modificadas por influencias externas*¹⁶. Se desprende de esta decisión que las prácticas tradicionales de los grupos campesinos en muchas ocasiones constituyen su medio de supervivencia, por lo que es necesario que las normas que las regulen sean especialmente cuidadosas de no afectar negativamente estos modos de vida.¹⁷

Más recientemente la Corte reiteró que la alimentación es un derecho fundamental, sobre todo cuando se trata de comunidades que dependen de los recursos naturales del medio ambiente para su subsistencia, como los pescadores o los agricultores (Sentencia T-348 de 2012). En la sentencia C-644 de 2012¹⁸ se hace un recuento de las fuentes vinculantes que existen en el país sobre el derecho a la alimentación y además se centra de manera clara en tratar de delimitar los alcances interpretativos del artículo 65 de la constitución. Para la Corte el artículo 65 conlleva la obligación del Estado de mantener una visión de conjunto respecto al desarrollo integral de la producción agrícola *“como quiera que ese tipo de desarrollo se alcanza con la mejora del proceso productivo y la eficiente explotación de la tierra, sin descuidar la reducción de las extremas desigualdades y consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población campesina. La anterior descripción del precepto constitucional, cobra aún mayor sentido cuando se analiza la protección de la producción alimentaria como fundamento de dos derechos: el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre y el derecho colectivo de la seguridad alimentaria.”*

Por lo anterior, la Corte determina que el derecho a la alimentación es uno de los dos elementos básicos del derecho constitucional a la producción alimentaria; el otro es la obligación del Estado de apuntar a la mejoría en el proceso productivo de alimentos mediante la explotación de la tierra, velando siempre por reducir las extremas desigualdades en la vida campesina. La misma sentencia utiliza los argumentos anteriores para concluir que *“el campo no puede ser reconocido únicamente como un área geográfica ordenada por regímenes distintos (...), debe ser entendido como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica pero además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social”*.

¹⁶ *Ibídem.*

¹⁷ De manera complementaria, la misma Corte Constitucional vincula el derecho a la alimentación a otros derechos fundamentales, y lo hace de tal manera que supone que el cumplimiento del primero es requisito necesario para los segundos. Lo anterior puede evidenciarse en la sentencia T-574 de 1996 dispone que la satisfacción de las necesidades alimenticias es uno de los puntos necesarios para alcanzar y mantener un desarrollo sostenible.

¹⁸ En la que se declaran inexecutable los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 por controvertir los artículos superiores 60, 64, 65 y 150. M.P. Adriana María Guillen Arango

En la sentencia T-348 de 2012, la Corte Constitucional estableció que la soberanía alimentaria no sólo comprende la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos, sino que “también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros.”. En esa ocasión dijo la Corte:

“Las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente, merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital. De hecho, es evidente la relación íntima que adquieren estas comunidades con los ecosistemas, que junto con el ejercicio de su oficio tradicional, crean una identidad cultural. Por lo anterior, debe destacarse la importancia del concepto de la soberanía alimentaria, que involucra el respeto de la producción a pequeña escala de alimentos y la diversidad de su producción, en reconocimiento de los modelos campesinos tradicionales y artesanales.”

También es importante destacar la sentencia T-025 de 2004 en la cual la Corte Constitucional, al resolver una serie acumulada de casos individuales de personas desplazadas reclamando sus derechos mediante acciones de tutela, declaró que la situación de la población desplazada constituía un *estado de cosas inconstitucional*,¹⁹ debido a que las fallas estructurales de las políticas estatales habían derivado en la persistencia y perpetuación de la vulneración de los derechos de esta población. Como respuesta a esta situación, en la sentencia la Corte emitió una batería de órdenes dirigida a diferentes instituciones del Estado para que atendieran cabalmente el problema y diseñaran e implementaran políticas y programas que garantizaran los derechos de la población desplazada. La sentencia T-025 fue fundamental para darle un giro a las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado y para llamar al Estado a tomarse en serio el problema.

d. Institucionalidad agraria

Desde el punto de vista de la institucionalidad, el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural es uno de los más complejos de la administración pública colombiana y uno de los que más reformas ha sufrido en los últimos años (García 2006: 133). Actualmente, la cabeza del sector es el Ministerio de Agricultura, que

¹⁹ La sentencia T-025 de 2004, hace parte de un grupo de decisiones judiciales que se han denominado en Colombia “fallos estructurales”. Se trata de decisiones complejas adoptadas por la Corte Constitucional colombiana que se caracterizan por (1) afectar un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan su causa; (2) por involucrar varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas; y, (3) por implicar órdenes de ejecución compleja, mediante las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada, no solamente a quienes hayan sido los demandantes del caso concreto (Rodríguez y Rodríguez 2010: 26 y ss.).

tiene como función la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de sus entidades adscritas y vinculadas, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos. El Decreto 1985 de 2013 define la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del sector de pesca, agricultura y desarrollo rural, que está conformado por:

1. Las entidades adscritas al Ministerio:
 - 1.1 Con personería Jurídica:
 - 1.1.1 Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).
 - 1.1.2 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).
 - 1.1.3 Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
 - 1.1.4 Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).
 - 1.2 Sin personería jurídica:
 - 1.2.1 Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA).
2. Las entidades vinculadas al Ministerio:
 - 2.1 Banco Agrario de Colombia S. A. (Banagrario).
 - 2.2 Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).
 - 2.3 Almacenes Generales de Depósito (Almagrario S. A.).
 - 2.4 La Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S. A. (VECOL S. A.)
 - 2.5 Los Fondos Ganaderos
 - 2.6 Las Corporaciones de Abastos en las que la Nación o las entidades descentralizadas del sector, del orden nacional, posean acciones o hayan efectuado aportes de capital.
 - 2.7 La Caja de Compensación Familiar Campesina (Comcaja en Liquidación).
3. Corporaciones de participación mixta:
 - 3.1 La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica).
 - 3.2 La Corporación Colombia Internacional (CCI).
4. Organismos sectoriales de asesoría y coordinación:
 - 4.1 La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
 - 4.2 El Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
 - 4.3 El Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura.
 - 4.4 El Comité Asesor de Política Forestal.
 - 4.5 Consejo Nacional de Adecuación de Tierras.

A nivel territorial existen los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (Decreto 2275 de 1978) dependientes de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, como instancias de concertación de las autoridades territoriales, las entidades nacionales y las comunidades y organizaciones

campesinas. También creó los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (Ley 101 de 1993 y Ley 160 de 1993 arts. 61 y 89) y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria.

Desde el punto de vista de la organización institucional, los sistemas y subsistemas administrativos de este sector más importantes para los campesinos son los siguientes:

1. Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Creado por Ley 160 de 1994, tiene los siguientes objetivos: consolidar la paz, eliminar y prevenir la concentración de tierras y promover su redistribución, fortalecer créditos y subsidios para el acceso a la tierra de pequeños campesinos, garantizar la adecuada explotación de aguas y de tierras rurales, acrecentar la producción agraria, promover la capacitación y participación de la población rural, promover la equidad para la mujer rural y regular los bienes baldíos de la Nación de acuerdo con las normas ambientales y de ordenamiento territorial y dando especial prioridad a su adjudicación a campesinos pobres sin tierra o a la constitución de zonas de reserva campesina.

Dentro del Sistema se contemplan seis subsistemas:

1. Subsistema de Adquisición y Adjudicación de Tierras.
2. Subsistema de Organización y Capacitación Campesina.
3. Subsistema de servicios sociales, infraestructura, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social.
4. Subsistema de asistencia técnica, investigación y transferencia de tecnología (Ley 607 de 2000). La asistencia técnica es servicio público prestado por municipios y por privados a los trabajadores agrarios. Según la Ley 607, debe promover la economía campesina (Art. 7). Contempla las áreas de economía campesina y las Unidades Rurales de Planificación Agropecuaria.
5. Subsistema de mercadeo, acopio y fomento agroindustrial (Ley 101 de 1993) para la protección a la producción de alimentos y ante la economía internacional.
6. Subsistema de financiación para el acceso a tierra y créditos.

2. Sistema Nacional Regional de Planificación del Sector Agropecuario y Pesquero (Res. 460 de 1997 MADR; Res. 164 de 2004 MADR). Este sistema debe planificar y ejecutar política sectorial de desarrollo rural y servicios agrícolas. A nivel nacional contempla un Consejo

de Gabinete; a nivel regional consagra los CONSEA; y a nivel local consagra los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (Ley 101 de 1993 y Ley 160 de 1994)

3. Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (Ley 607 de 2000) reglamenta la asistencia técnica en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria

4. Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria a Pequeños Productores (Decreto 2379 de 1991)

5. Sistema de Crédito Agropecuario (Ley 16 de 1990 y Ley 1094 de 2006). Está conformado por FINAGRO, los bancos de créditos del sector agrario y las entidades financieras

6. Subsector de Adecuación de Tierras (Ley 41 de 1993). Su objetivo es mejorar la productividad y defender y conservar las cuencas para riego, así como promover la construcción de infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones. La institucionalidad relevante es el Ministerio de Agricultura, encargado de otorgar subsidios e incentivos, el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, órgano consultivo y coordinador y el FONAT Fondo Nacional de Adecuación de Tierras

A partir de 2002 y con el fin de reducir el déficit fiscal, el Gobierno nacional eliminó un conjunto de entidades del orden nacional, lo que redujo la institucionalidad del sector agropecuario y rural en un 60 %. Aunque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural logró incrementar el presupuesto de inversión del sector en 171 %, pasando de 1,2 billones en el 2010 a 3,5 billones en el 2014, esta entidad se convirtió en el principal ejecutor de los instrumentos de política, asumiendo parte de las responsabilidades de las entidades adscritas y de aquellas que fueron suprimidas, perdiendo su rol de rector de la política sectorial. Lo anterior se evidencia en que el Ministerio pasó de ejecutar el 54,8 % del presupuesto de inversión en 2002 al 77,6 % en 2013. Durante este período, el 41 % de los recursos (\$ 6,3 billones) se asignaron por convocatoria pública, lo que implicó que las intervenciones se atomizaran, impidiendo una articulación efectiva entre los diferentes instrumentos de política e incluso generando efectos contrarios en la corrección de los desequilibrios regionales. Del total de recursos por convocatoria, el 88 % fueron ejecutados por el Ministerio a través de 10 proyectos de inversión. Esto llevó a tercerizar parte de la ejecución presupuestal con entidades ajenas a la institucional sectorial (DNP 2014).

Por otro lado, si bien existen instancias regionales para fomentar la participación a los agentes locales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CDMR) y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Consea), estas han tenido limitaciones para agenciar satisfactoriamente el desarrollo rural y agropecuario de sus regiones, pues son de carácter asesor y no decisorio (DNP 2014)..

En 2012 hubo un rediseño de la política pública y en la asignación del presupuesto. Esto se traduce por una parte en un ajuste institucional del Ministerio a través del Decreto 1985 de 2013 y la creación de entidades que apoyan la planificación del desarrollo rural y agropecuario como la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP). También se añadieron al sector las entidades que se encargan de la implementación de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), como la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras.

La reforma política e institucional de 2012 también se tradujo en un aumento significativo del presupuesto sectorial y en nuevos mecanismos de asignación y ejecución. Lo anterior permitió desarrollar instrumentos de política más eficientes como el Programa de Vivienda Rural, el Programa de Formalización de Tierras, y el Fondo de Microfinanzas Rurales, entre otros. Así mismo, se fortalecieron las instancias territoriales a través del Pacto Agrario y se crearon nuevas instancias con organizaciones campesinas mediante las cuales se construyeron propuestas e instrumentos para mejorar la gestión del desarrollo rural en el país (DNP 2014: 359-359).

IV. TENSIONES, RETOS Y OPORTUNIDADES: LAS POLÍTICAS AGRARIAS, LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y LOS DERECHOS CAMPESINOS

A continuación se señalan las tensiones, retos y oportunidades que surgen desde las políticas agrarias y su relación con las políticas ambientales y de ordenamiento territorial para encontrar salidas concretas para la problemática de las actividades agrícolas en páramos. Se señalan algunos aspectos de la relación entre agricultura y protección ambiental –con especial énfasis en los páramos– que se deberían impulsar desde las distintas instancias institucionales pertinentes.

a. Propiedad y acceso a la tierra

La Constitución Política colombiana dispone que “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa”.²⁰ Esta disposición ha tenido importantes antecedentes y desarrollos normativos, por medio de los cuales se ha buscado que los campesinos accedan a la tierra. Lo anterior, con instrumentos destinados a la adquisición de tierras, que no necesariamente son las ocupadas o poseídas por ellos, y a la simple tenencia de éstas por medio de contratos de comodato, arrendamiento y leasing

²⁰ Desde 1936, se han expedido varias leyes y decretos reglamentarios para impulsar una reforma agraria que les permita a los campesinos acceder a la propiedad de la tierra, concentrada desde la época colonial en cabeza de latifundistas. Las leyes 200 de 1936, 4 de 1973, 160 de 1994 y 812 de 2003 conforman el régimen de la reforma agraria.

con opción de compra. Hay instrumentos para el acceso a la propiedad de las tierras que han poseído y en las que han desarrollado su proyecto de vida. Hay dos tipos de tierras: las que no tienen un dueño y por tanto son propiedad del Estado (baldíos) y las de propiedad privada.

Los baldíos pueden ser poseídos y explotados por los campesinos, pero su posesión no es legal y no pueden adquirir la propiedad mediante la prescripción, que es el modo para adquirir la propiedad ajena (C-595 de 1996). Los ocupantes sólo pueden ser propietarios si el Estado les adjudica los baldíos por solicitud o a oficio. No hay un derecho, sino una mera expectativa de adjudicación (art. 65 d/ Ley 160 de 1994). Para la adjudicación se requiere demostrar la ocupación, la explotación económica de dos terceras partes de la tierra a adjudicar siguiendo las normas sobre protección de los recursos naturales y la aptitud del suelo según el INCODER, que el uso tenga al menos cinco años y que el beneficiario no sea propietario o poseedor de otras tierras rurales. Los adjudicatarios no sólo pueden ser personas naturales sino empresas comunitarias y cooperativas campesinas.

Una vez se adquieren los baldíos, hay una reglamentación especial en términos de la enajenación y constitución de gravámenes. Está prohibido aportar las tierras a sociedades que por esa vía consoliden terrenos superiores a la superficie de la Unidad Agrícola Familiar²¹; en los primeros 15 años no se puede transferir sino a campesinos de escasos recursos sin tierra o minifundistas previa autorización del gobierno: si la enajenan, deberán esperar a los 15 años para volver a ser adjudicatarios; los predios no se pueden fraccionar en unidades menores a las UAF salvo algunas excepciones; no se pueden constituir hipotecas dentro de los 5 años tras la adjudicación salvo que sea para garantizar las obligaciones de créditos agropecuarios otorgados por instituciones financieras (López y Maldonado 2009). Asimismo, una causal de extinción de dominio y reversión de baldíos adjudicados es que no se cumplan las normas de protección de recursos naturales.

El artículo 65 de la Ley 160 de 1995 dispone que “*no podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables (...)*”. Es preciso recabar más información sobre las adjudicaciones de baldíos que el INCODER haya hecho en páramos, así como sobre las solicitudes vigentes de adjudicación al momento de la prohibición. Esto pues la situación de la propiedad y tenencia de los campesinos determinará cómo podrán participar del régimen de transición que propone el Consejo de Estado para la prohibición de las actividades agrícolas que fija la Ley 1450 de 2011.

El tema de los baldíos es fundamental pues en complejos de páramos como los del Cauca se presentan conflictos interculturales en torno al acceso a la tierra. Hay

²¹ El artículo 38 de la Ley 160 de 1994 establece que la Unidad Agrícola Familiar es “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere”.

comunidades campesinas que han solicitado titulaciones de baldíos en territorios ancestrales étnicos de comunidades indígenas y afrocolombianas. El decreto 2164 de 1995 y la Corte Constitucional ha reiterado que por la protección constitucional especial que tienen las minorías étnicas, sus derechos territoriales ancestrales tienden a prevalecer sobre las aspiraciones campesinas de titulaciones de baldíos. Este punto se desarrollará más adelante en la sección f).

Un obstáculo para obtener esta información es que no se cuenta con un censo agropecuario y catastral rural actualizado. La FAO recomienda hacer un Censo Agropecuario cada diez años como herramienta para tener un análisis más real sobre la situación de los productores del campo y como diagnóstico del estado de la propiedad rural. En Colombia el último se hizo hace cuatro décadas y el próximo se tiene proyectado para 2016. Pese a la ausencia de un censo agropecuario actualizado, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura (2013), se sabe que en Colombia hay 3,9 millones de predios rurales, que el 48% de estos están inscritos en el catastro nacional pero no tienen títulos registrados y que aproximadamente 2 de los 3 millones de predios que hay rurales carecen de títulos formales de propiedad. En otras palabras, la informalidad en la tenencia y propiedad de las tierras rurales es un gran obstáculo para la gestión de los páramos y del campo. Esto ha propiciado el mantenimiento de la histórica inequidad de la propiedad rural en el país el cual tiene una de las tasas de concentración más altas del mundo. Según datos del IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), poco menos del 5% de los propietarios del país concentra el 55% de la tierra y tres quintas partes de los predios rurales, sobre todo los de pequeños productores.

De conformidad con el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, las autoridades ambientales deben adquirir prioritariamente predios en las zonas de páramo como parte de sus programas de ahorro y uso eficiente del agua. Pero en contextos rurales de alta montaña en los que hay altos niveles de informalidad, es difícil aplicar esta norma. Así las cosas, la falta de información, sumada a la inequidad e informalidad de la propiedad rural, dificultan precisar las afectaciones que puede tener a nivel predial una política de protección ambiental e impide cumplir con la Ley 373 de 1997.

Ante esta situación, la respuesta del Estado en el caso de los páramos ha sido formular una política general (prohibir la agricultura en los páramos) con algunas salvedades basadas en el respeto de los derechos fundamentales de los campesinos, entre ellos el de propiedad, pero lo ha hecho sin conocer la situación predial de los páramos. En el caso de Santurbán delegó el deber de ordenamiento de los páramos delimitados a las Corporaciones Autónomas Regionales aún a sabiendas de la ausencia de dicha información.

A raíz de la delimitación de Santurbán, un asesor de MinAmbiente, precisó: “Se va a cruzar la información catastral con los predios existentes y se le va a entregar a la gente. Está claramente delimitada la zona de páramo y a quienes vienen cultivando desde antes de 2011, aun en predios paramunos, podrá seguir desarrollando su trabajo con la debida asistencia técnica, para que no se impacte de manera negativa

este ecosistema. El Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Agricultura vamos a estar al frente de este tema”.²²

El mapa predial rural sería un pre-requisito para el ordenamiento ambiental y agrícola del territorio. La realización de un nuevo censo nacional agropecuario, así como una actualización del catastro rural, son recomendaciones para el mediano y largo plazo, pues no sólo permitirán que las CAR realicen el ordenamiento de los páramos delimitados, sino que serán la base para destrabar limitaciones de acceso a transferencia de tecnología, capacitaciones, créditos y otros beneficios que están condicionados a la posesión de un título formal de propiedad sobre la tierra.

Estas iniciativas deberían ser también la oportunidad para repensar el esquema clásico de la regulación de la propiedad agraria. El entramado de normas civiles, notariales y agrarias en contextos de inequidad histórica y conflicto armado debe revisarse para responder las necesidades del contexto rural en general y de los páramos en particular. No obstante, en el corto plazo también es posible pensar en esquemas de gestión que no pasen por la formalización de la propiedad y el acceso a la propiedad de la tierra como pre-condición del ordenamiento. Dos de las alternativas son los esquemas de pago por servicios ambientales y las zonas de reserva campesina, sobre las que volveré más adelante.

b. Definición de campesinos como sujetos de derechos

Colombia es un país rural: 32% de los municipios del país son rurales (PNUD 2011) y al menos 11.250.000 personas no viven en una cabecera urbana según las cifras del último censo del DANE (2005). No obstante, en Colombia no se sabe cuántos campesinos hay y tampoco es posible saberlo pues la categoría no hace parte de los registros censales del DANE. Se sabe que hay alrededor de 7 millones de trabajadores rurales (PNUD 2011), pero no se sabe cuántos de estos son campesinos. Como se dijo antes, esta invisibilización responde a procesos históricos de luchas y conflictos por la tierra, pero también a limitados avances en el plano jurídico a nivel internacional y doméstico. La Constitución es poco generosa con los sujetos campesinos y las políticas agrarias han sido pensadas en términos de paquetes de programas para los “trabajadores agrarios” en general sin considerar las particularidades de sujetos especiales como los campesinos (PNUD 2011).

Un criterio orientador a considerar puede ser la definición de campesino de la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Campesinos:

“Artículo 1

Definición de campesinos

1. Campesino es un hombre o mujer que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros

²² http://agronet.gov.co/www/htm3b/popup2uniNuke_2011_mobile.asp?cod=1267

productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen mayormente del trabajo en familia y otras formas de pequeña escala de organización del trabajo. Los campesinos están tradicionalmente integrados a sus comunidades locales y cuidan el entorno natural local y los sistemas agro-ecológicos.

2. El término “campesino” puede aplicarse, hombre o mujer, a toda persona que practica la agricultura, la ganadería o la trashumancia, que produce artesanías relacionadas con la agricultura o que desarrolla otras ocupaciones similares en zonas rurales. Esto incluye a las personas indígenas que trabajan en la tierra.

3. El término “campesino” también se aplica a las personas sin tierra. De acuerdo con la definición de la Organización para la Alimentación y la Agricultura de la ONU, las siguientes categorías de personas se consideran sin tierra y es probable que se enfrenten a dificultades para asegurar sus medios de vida: 1. familias de agricultores con poca tierra o sin tierra; 2. familias no agrícolas en áreas rurales, con poca o sin tierra, cuyos miembros se dedican a diversas actividades como la pesca, la artesanía para el mercado local o la provisión de servicios; 3. otras familias de trashumantes, nómadas, campesinos que practican cultivos itinerantes, cazadores y recolectores, y personas con medios de subsistencia similares.”

Esta invisibilización como sujetos de derechos se acompaña con el aumento de la brecha de bienestar entre el campo y las ciudades. Las cifras de pobreza rural son críticas en Colombia: el 50% de la población rural vive en condición de pobreza. Frente a esta situación es importante hacer dos anotaciones. La primera es que la pobreza rural no se explica sólo por la carencia de servicios básicos de salud, educación y saneamiento ambiental. El ingreso económico de los campesinos es mayor de lo que han dicho las cifras oficiales. Forero (2003: 24) y otros han hecho varios estudios en los que muestran que los sistemas productivos campesinos han generado excedentes superior a salario mínimo mensual. Esto quiere decir que el modelo de la revolución verde que domina la agricultura en Colombia es viable económicamente, pero tiene serias implicaciones ambientales. Pero también refleja que el problema central de la pobreza rural no parece estar en los sistemas productivos, sino en las limitaciones de acceso a la tierra, agua, capital y tecnología para desarrollar ese potencial. Por eso, las políticas de desarrollo rural en materia de acceso a la tierra, adecuación de tierras y transferencia de tecnología son fundamentales para el bienestar rural y el alivio de la pobreza.

Este es sin duda un problema importante que debe afrontarse con políticas de desarrollo rural eficaces. Pero también es necesario avanzar a nivel jurídico en el desarrollo de los derechos campesinos. Es importante superar el enfoque puramente económico hacia los campesinos y reconocer que sus usos, prácticas y saberes también merecen protección. Además, hay que hacer más énfasis en el hecho de que la provisión de agua y la regulación climática no son los únicos servicios ambientales que prestan los páramos. En el caso de las comunidades campesinas, hay otros servicios ecosistémicos que prestan los páramos como la provisión de alimentos y la protección del paisaje cultural. Desde una perspectiva

de derechos, esto implica ampliar el desarrollo de los derechos de las comunidades campesinas relacionados con dichos servicios ecosistémicos. En la sección II se explicaron a fondo los desarrollos de los derechos campesinos en el derecho internacional que podrían ser adoptados en Colombia y que requieren mayor desarrollo normativo para llenar de contenido su alcance. A continuación se reseñan brevemente cinco derechos clave para esta discusión, con particular énfasis en el derecho a la alimentación.

El primero es el derecho a la alimentación. El Consejo de Estado en su concepto no tiene en cuenta en su derecho, pero como se vio antes, este hace parte central de las demandas del movimiento campesinos. En Colombia el derecho a la alimentación encuentra su sustento jurídico en la Constitución Política, los pactos internacionales ratificados por el Estado y en jurisprudencia constitucional. En cuanto a leyes que regulen este derecho, se presenta un vacío notable que pone de presente la deuda que el Legislador tiene con el derecho a la alimentación y con la obligación del artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, relativa al deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos de dicho instrumento.²³ De acuerdo con la Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, una de las mejores estrategias para garantizar el derecho a la alimentación en el orden interno es aprobar una ley marco que regule sus elementos y condiciones de exigibilidad.

De cualquier manera, aunque no existe una ley tal en Colombia que regule el contenido y alcance del derecho a la alimentación, este derecho está consagrado en instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano y por ende es vinculante. Asimismo, hay varias disposiciones de derecho interno de las cuales se desprenden obligaciones relativas a la garantía del derecho a la alimentación. En la Constitución hay varias disposiciones que de manera implícita amparan algunos aspectos o dimensiones del derecho a la alimentación para algunos sujetos vulnerables. El artículo 43 y 46 establece que las mujeres embarazadas y las personas de la tercera edad recibirán subsidios de alimentación en situación de desamparo o desempleo y el artículo 43 establece que la alimentación equilibrada es un derecho fundamental de los niños. Asimismo, el artículo 64 señala que la producción de alimentos goza de especial protección del Estado y que habrá prioridad para el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. El mismo artículo señala que el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Además de los tratados internacionales de derechos humanos y protección de biodiversidad, la jurisprudencia constitucional también ha desarrollado el

²³ Entre las pocas leyes que regulan estos preceptos constitucionales se tiene al Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), el cual establece en su artículo 41, numeral 14 que una obligación del Estado reducir la morbilidad y la mortalidad infantil, prevenir y erradicar la desnutrición, especialmente en los menores de cinco años. No obstante, no hay una ley general que regule este derecho. Actualmente hay iniciativas legislativas como los Proyectos de Ley 64 y 66 de 2012 que buscan reglamentar este derecho, pero no han sido aprobadas.

contenido del derecho a la alimentación. La Corte Constitucional colombiana ha acogido la definición del derecho a la alimentación en los términos del Comité de DESC con sus cuatro dimensiones (la disponibilidad, la accesibilidad, la estabilidad y la utilización de los alimentos)²⁴. Asimismo, la Corte ha reconocido el derecho a la alimentación como fundamental en abstracto cuando está vinculado con el mínimo vital. Al analizar la constitucionalidad de la ley que aprobó el PIDESC, la Corte dijo que el artículo 12 de dicho tratado tenía “pleno sustento constitucional, pues constituye un componente básico de lo que esta Corporación ha entendido como ese mínimo vital al cual todas las personas tienen derecho, ya que sin él no es posible una vida digna. Además, específicamente la Carta prevé una especial protección a la producción alimentaria con el fin de lograr una mayor seguridad en este campo (CP art. 65).”²⁵

Pero la Corte también ha reconocido el carácter fundamental de este derecho en el caso de varios sujetos vulnerables: la obligación alimentaria en el núcleo familiar²⁶, el derecho a la alimentación digna de los reclusos²⁷, la ayuda humanitaria de emergencia de la población desplazada²⁸, y el derecho que tienen las comunidades rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza (economía de autoconsumo) a que sus prácticas de producción gocen de especial protección ante el desarrollo económico y técnico que se presente en el país²⁹.

En la sentencia C-262 de 1996, al analizar la constitucionalidad del Convenio de la Unión Internacional para la Protección de los Obtentores Vegetales (UPOV 72), la Corte señala que *“las normas sobre propiedad intelectual protegen a los obtentores de nuevas variedades vegetales deben ser respetuosas de las culturas y tradiciones propias de las comunidades indígenas, negras y campesinas, de modo que so pretexto de una necesaria protección en ámbitos propios de la economía de mercado, no se imponga a dichas comunidades restricciones desproporcionadas que atenten contra su propia supervivencia”*. La posición anterior se sustenta en repetidas ocasiones de la misma sentencia, como se puede ver en el siguiente apartado: *“Las comunidades indígenas como las negras y las campesinas desarrollan particulares formas de interrelación con el medio ambiente y los recursos naturales (...). La importancia de estas formas tradicionales de producción es de tal magnitud que (...) la supervivencia de los grupos étnicos depende de que estas prácticas persistan sin ser modificadas por influencias externas”*. Se desprende de esta decisión que las prácticas tradicionales de los grupos indígenas, en muchas ocasiones constituyen su medio de supervivencia, por lo que es necesario que las normas que las regulen sean especialmente cuidadosas

²⁴ Sentencia T-348 de 2012 M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-568-99

²⁶ Corte Constitucional. Sentencias T-049 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-212 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-714 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-718 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-262 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-574 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

de no afectar negativamente estos modos de vida.³⁰ Más recientemente la Corte reiteró que la alimentación es un derecho fundamental, sobre todo cuando se trata de comunidades que dependen de los recursos naturales del medio ambiente para su subsistencia, como los pescadores o los agricultores (Sentencia T-348 de 2012).

Adicionalmente, en la sentencia C-644 de 2012³¹ se hace un recuento de las fuentes vinculantes que existen en el país sobre el derecho a la alimentación y además se centra de manera clara en tratar de delimitar los alcances interpretativos del artículo 65 de la constitución. Para la Corte el artículo 65 conlleva la obligación del Estado de mantener una visión de conjunto respecto al desarrollo integral de la producción agrícola *“como quiera que ese tipo de desarrollo se alcanza con la mejora del proceso productivo y la eficiente explotación de la tierra, sin descuidar la reducción de las extremas desigualdades y consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población campesina. La anterior descripción del precepto constitucional, cobra aún mayor sentido cuando se analiza la protección de la producción alimentaria como fundamento de dos derechos: el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre y el derecho colectivo de la seguridad alimentaria.”*

Por lo anterior, la Corte determina que el derecho a la alimentación es uno de los dos elementos básicos del derecho constitucional a la producción alimentaria; el otro es la obligación del Estado de apuntar a la mejoría en el proceso productivo de alimentos mediante la explotación de la tierra, velando siempre por reducir las extremas desigualdades en la vida campesina. La misma sentencia utiliza los argumentos anteriores para concluir que *“el campo no puede ser reconocido únicamente como un área geográfica ordenada por regímenes distintos (...), debe ser entendido como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica pero además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social”*.

Se evidencia entonces cómo el derecho a la alimentación, aunque no esté legalmente reglamentado, es un derecho fundamental reconocido por la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Entonces se tiene que el derecho a la alimentación por ser un derecho subjetivo de aplicación inmediata debe entenderse como un derecho de rango fundamental, cuando menos en los casos de mayor necesidad, por lo que puede ser tutelable por aquellos individuos y comunidades que se encuentren en un estado de fragilidad manifiesta, como la Corte Constitucional ya lo ha reconocido en los casos de la población reclusa, la población desplazada, los adultos mayores o las mujeres embarazadas; o como podrían

³⁰ De manera complementaria, la misma Corte Constitucional vincula el derecho a la alimentación a otros derechos fundamentales, y lo hace de tal manera que supone que el cumplimiento del primero es requisito necesario para los segundos. Lo anterior puede evidenciarse en la sentencia T-574 de 1996 dispone que la satisfacción de las necesidades alimenticias es uno de los puntos necesarios para alcanzar y mantener un desarrollo sostenible.

³¹ En la que se declaran inexecutable los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 por controvertir los artículos superiores 60, 64, 65 y 150. M.P. Dra. Adriana María Guillen Arango

tutelarlos los campesinos agricultores de los páramos. Sería entonces clave tener un desarrollo legislativo en materia del derecho a la alimentación. Así, su aplicación en el contexto de la delimitación de páramos tendría parámetros más claros y se podría posicionar a los campesinos como sujetos de derechos.

En segundo lugar, el derecho a no ser desplazado también es importante para la discusión de la prohibición de la agricultura en los páramos. En Colombia existe un vigoroso marco de protección del desplazamiento forzoso interno a causa del conflicto armado, el cual se ha visto alimentado por la intervención de la Corte Constitucional a través de la sentencia T-025 de 2004 que se explicó antes. Este marco está basado en los desarrollos del derecho internacional en la materia. Es importante analizar con cuidado que las medidas de ordenamiento de páramos en materia de actividades agrícolas no se tornen en desplazamientos forzosos de facto.

En tercer lugar, es pertinente reflexionar sobre el derecho a la protección de saberes y modos de vida campesinos. La prohibición absoluta de las actividades agrícolas corre el riesgo de desconocer en la práctica normas sobre protección cultural, patrimonio inmaterial y conocimiento tradicional. Los desarrollos en materia de modos de vida campesinos en el derecho internacional –como la figura de los sistemas ingeniosos de producción alimentaria- debería explorarse en el contexto nacional.

En cuarto lugar, la protección a la pequeña agricultura campesina y a la producción familiar agroecológica. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación ha señalado en varios de sus informes que esta forma de agricultura se entrelaza con la protección de derechos como la autonomía y la soberanía alimentaria. Colombia no ha adoptado estándares internacionales de protección a los campesinos y agricultura familiar y su política agraria sigue privilegiando el aumento de la productividad como criterio orientador. La FAO declaró 2014 como el año internacional de la protección de la pequeña agricultura familiar. Más desarrollos normativos e instrumentos de política dirigidos a esta forma de producción serían convenientes.

En quinto lugar, es pertinente dar la discusión sobre la necesidad de ampliar el alcance del derecho a la participación de los campesinos. Como se mostró antes, esta es una preocupación de larga data en el derecho internacional. La Carta del Campesino (aprobada por la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) en 1979) destacó la importancia de emprender proyectos de participación popular recomendando descentralizar el proceso de adopción de decisiones. Asimismo, el Plan de Acción sobre Participación Popular en el Desarrollo Rural (aprobado por la Conferencia de la FAO en 1991) y el Programa 21 (firmado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), Río de Janeiro, 1992), consideran a la participación popular como un instrumento básico para alcanzar el desarrollo sostenible. En Colombia, como lo ha señalado el PNUD (2011) los campesinos sufren un “déficit de ciudadanía” pues sus derechos de participación son limitados. Considerando los múltiples conflictos interétnicos que hay en contextos como los páramos del Cauca, esta discusión

debería profundizarse. Valga anotar que el reconocimiento de derechos diferenciados ha sido una demanda recurrente de un sector del movimiento campesino colombiano.

Para un mejor desarrollo de algunos de los derechos campesinos, valdría la pensar considerar la ratificación por parte de Colombia del Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (TIRFAA) y el desarrollo de su artículo 9 sobre los derechos del agricultor, algunos de los cuales son especialmente relevantes para los campesinos.

c. Uso del agua y regulación ambiental de la agricultura campesina

El sector agrícola es uno de los que más consume agua. De acuerdo con el Ministerio de Medio Ambiente, para el caso de la papa, “el consumo de agua en el cultivo de papa se presenta principalmente durante la aplicación de agroinsumos para el control de plagas y enfermedades. Los mayores consumos de agua por hectárea dependen entonces de la aplicación de productos por ciclo de cultivo, considerando que en algunas ocasiones las aplicaciones de insecticidas se realizan de manera independiente a la de los fungicidas. El recurso hídrico es objeto de preocupación por el inadecuado manejo a que es sometido a través de las diferentes etapas de desarrollo del cultivo de la papa, debido a los grandes volúmenes utilizados para la aplicación de agroinsumos (actividad de impactos variables, tanto cualitativa como cuantitativamente), y a la gran cantidad de residuos aun no cuantificados que se acumulan entre la fuente y el efluente. Existen 45 productos químicos de diferentes grados de toxicidad utilizados para controlar plagas y enfermedades” (MMA 2002: 53). Es importante hacer una evaluación del uso del agua por parte de comunidades campesinas en páramos. Una revisión de las concesiones de aguas otorgadas sería un primer paso para el diagnóstico.

Un aspecto que ha dificultado esta evaluación es la falta de reglamentación de la tasa por uso de agua. Esta normatividad está contenida en los Decreto 1541 de 1978, Decreto 155 de 2004 y Decreto 4742 de 2005. *“La tarifa de la tasa es el resultado de la multiplicación de dos componentes: la tarifa mínima y el Factor Regional. La Tarifa Mínima es definida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Ambiental y refleja los costos promedio por metro cúbico que realizan las autoridades ambientales para prevenir el deterioro del recurso hídrico. (...) El Factor Regional es calculado anualmente para cada cuenca o unidad hidrológica de análisis y está compuesto por tres coeficientes: el Coeficiente de Escasez, El Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas y el Coeficiente de Inversión. Este último incrementa la tarifa según las necesidades de inversión de la cuenca. Con el Decreto 4742 de 2005 se estableció un periodo de gradualidad en la aplicación del factor regional que en la práctica obliga a las Corporaciones a cobrar la tarifa mínima durante los próximos 10 años. (...) La tasa está siendo cobrada por la mayoría de las Corporaciones, sin embargo, el nivel actual de la tarifa mínima es muy bajo y en algunos casos no alcanza a cubrir los costos asociados a su cobro. Por lo tanto, en la actualidad esta fuente de financiación es muy limitada y sólo*

será efectiva cuando se termine el periodo de gradualidad del decreto 4742 de 2005 o se incremente la tarifa mínima. (...) El aumento de dicha tarifa o modificación del instrumento es responsabilidad del Ministerio de Ambiente, quien podría dotar al sistema ambiental con una renta para la conservación de los ecosistemas de páramo” (xxx). En ese sentido, la incorporación del factor regional en el cálculo de la tasa de uso de agua sería una regulación que aportaría a la regulación del uso del agua por parte de campesinos en páramos.

Las aplicación de las normas sobre ahorro y uso eficiente del agua también deben revisarse en los ecosistemas de páramo. La Ley 373 de 1997 regula los proyectos y acciones que deben elaborar y adoptar las entidades encargadas de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, riego y drenaje, producción hidroeléctrica y demás usuarios del recurso hídrico. Según la norma, las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación (artículo 16).

Finalmente, el proceso de ordenamiento de cuencas hidrográficas a través de los POMCA debería analizarse en función de la importancia de priorizar las cuencas a ordenar. El IDEAM como entidad encargada de la priorización de cuencas para la elaboración de POMCA (Decreto 1604 de 2002 y Decreto 1729 de 2002 POMCA) es un actor que debería participar en el proceso de delimitación de páramos señalando qué complejos tienen más conflictos por el uso del agua.

d. Transferencia de tecnología y asistencia técnica

La informalidad y falta de claridad en la propiedad y tenencia de la tierra es un obstáculo para que las personas se relacionen con las instituciones, pues este contexto se convierte una limitante para acceder a capacitaciones y proyectos. Este es el caso de la asistencia técnica y la transferencia de tecnología. Este servicio público es un medio fundamental para avanzar hacia sistemas productivos agrícolas compatibles con los páramos y sus servicios ecosistémicos. No obstante, la informalidad en la propiedad rural dificulta el acceso a la asistencia técnica.

Otro problema es que “el desarrollo agrícola colombiano ha estado muy condicionado al uso de paquetes tecnológicos provenientes de la llamada “revolución verde”, utilizando insumos químicos ligados al precio del petróleo, con el consecuente aumento de costos que acompañó al ciclo de este producto en la última década. Por otra parte se ha dependido excesivamente de tecnologías importadas y adecuadas a condiciones agroambientales distintas de las zonas tropicales que caracterizan a Colombia” (Zuleta 2014). Esta dependencia del modelo de la revolución verde ha llevado a ignorar otras formas de producción agrícola basadas en sistemas de producción sostenible. Aquí son claves las

experiencias de sistemas agrícolas campesinos en páramos que se documenten en el proceso de caracterización socio-económica y cultural.

Por estas razones, una herramienta clave para el desarrollo rural es “emprender actividades de investigación e innovación que contribuyan a una oferta tecnológica propicia para las distintas condiciones agroambientales de las regiones. Este proceso deber ser acompañado por una revisión del sistema de transferencia y asistencia técnica a los agricultores con soluciones diferentes según su tamaño (Zuleta 2014).”³²

Otro aspecto clave en este tema es que en materia agropecuaria son los productores de agroquímicos los que tienden a prestar la asistencia técnica y la transferencia tecnológica a los campesinos y no el Estado, lo cual es particularmente evidente con los cultivos de papa en los páramos (Rojas 2014). Se requiere una intervención más activa del Estado en la prestación de la asistencia técnica para estos contextos. En ese sentido, se requiere una mayor inversión y una focalización en la asistencia técnica en los páramos. Según el DNP, la inversión en investigación y desarrollo tecnológico sectorial solo ha representado en promedio el 11,5 % de la inversión pública agropecuaria en los últimos trece años (DNP 2014: 358). Un aumento de presupuesto para estos fines en el contexto de las instituciones del sector agrario sería una tarea fundamental, así como una mayor intervención del Estado en la asistencia agropecuaria para la agricultura de alta montaña. En el mismo sentido, los esfuerzos en materia de agricultura ecológica que ha promovido el Ministerio de Agricultura (Resolución 187 de 2006) deberían enfocarse también en las zonas de páramo.

e. Planificación territorial ambiental y agraria: el reto del uso sostenible y de la adaptación al cambio climático

Parte del fundamento de las regulaciones recientes sobre los ecosistemas de páramos tiene que ver con una inadecuada planificación territorial ambiental y sectorial en las últimas dos décadas. Se han otorgado títulos mineros y licencias ambientales en páramos para actividades como extracción de minería e hidrocarburos, se ha permitido un avance desordenado de la frontera agrícola sobre la alta montaña y el proceso de zonificación, ordenamiento y conocimiento del estado actual iniciado en 2002 se ha hecho de forma lenta y descoordinada. El deber del Estado en obtener información para la toma de decisiones se ha diluido en una serie de regulaciones legislativas y administrativas que han intentado responder de forma más bien reactiva e inmediateista a conflictos por el uso del suelo en los páramos, al mal ordenamiento previo y a la corrupción e inoperancia de algunas autoridades mineras y ambientales que no han cumplido con sus deberes. Por estas razones, es ineludible insistir en la importancia de hacer un

³² Tomado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7617-%C2%BFtiene-futuro-la-agricultura-colombiana.html>

ordenamiento territorial integral y planificado con base en estudios previos y a nuevas variables como el cambio climático.

Un primer paso en materia de ordenamiento territorial debe ser considerar que parte de los páramos del país ya están declarados total o parcialmente bajo alguna categoría de ordenamiento territorial ambiental. Por lo menos 16 de las 58 áreas del sistema de Parques Nacionales establecidas en el país, tienen representatividad de ecosistemas de páramo y subpáramo. El cubrimiento de dichos ecosistemas bajo categorías de protección nacional alcanza aproximadamente el 39%. De este porcentaje, 9% se encuentra en Sumapaz, 7.9% en Cocuy y 7.9% en la Sierra Nevada de Santa Marta (MinAmbiente 2015)³³.

Frente a este punto, es importante que el proceso de delimitación tenga en cuenta las experiencias de manejo participativo campesino de las áreas protegidas en páramos ya declaradas ya sean del nivel nacional o regional como parques. Una de ellas es el Proyecto Desarrollo Sostenible Ecoandino fue formulado por la Unidad de Parques Nacionales Naturales y la FAO para desarrollar instrumentos de gestión en las zonas de influencia de las áreas del SINAP. Fundamentado en la Política de Parques con la Gente, se ejecutó en cuatro áreas protegidas del SPNN: la Sierra Nevada de Santa Marta, la Cordillera de los Picachos, el Nevado del Huila y el santuario de Galeras. En el marco de dicho proyecto se realizaron acuerdos y capacitaciones a los pobladores locales en relación con el manejo de, entre otras actividades, la agricultura de alta montaña (UAESPNN 2002). Es importante considerar las lecciones de este proyecto, además del alcance de los acuerdos con los campesinos agricultores. Otro proyecto piloto de manejo sostenible sistemas agrícolas se hizo en la cuenca del río Blanco en el macizo de Chingaza (Bustamante 2013: 145; INAP 2011)³⁴.

Otro proyecto en el marco del trabajo de la Unidad de Parques Nacionales y su Grupo de Uso, tenencia y ocupación de la subdirección Técnica científica es el relacionamiento “permanente con las organizaciones campesinas en todo el país para buscar elementos pertinentes para la formulación de política pública orientada a la uso y ocupación del territorio en áreas protegidas. El objeto de su trabajo es propiciar encuentros con las comunidades para indagar por las realidades y expectativas relacionadas con la ocupación en estos territorios, bajo la preocupación constante de la búsqueda de alternativas concertadas. La labor del grupo está fundamentado en el Acuerdo para la prosperidad¹¹ No. 79 de 2012 denominado “Acuerdo por la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de Nuestro Patrimonio Natural y Cultural”. Este acuerdo determinó que la Dirección de PNN, INCODER, IGAC, La Superintendencia de Notariado y Registro el DNP, conformarán una mesa de trabajo para abordar la temática de ocupación al interior de las áreas protegidas, con la participación de representantes campesinos para la generación de una política de tierras” (Osejo 2014).

³³ <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/410-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-12>

³⁴ http://cinto.invermar.org.co:8080/cambioclimatico/asset/bff7fc4f-74ce-4f37-91cf-f3fe2d2cd2f4/INAP_Proyecto_Nacional_Piloto_de_Adaptacion_InformeFinal.pdf

Desde el punto de vista de la institucionalidad del sector de desarrollo rural, es clave insistir en la aplicación de los instrumentos y políticas de ordenamiento agrario y rural. Aunque la Ley 160 contempla instrumentos de política para el ordenamiento rural como las zonas de reserva campesina y la adjudicación de baldíos, el ordenamiento agrario como proyecto institucional articulado es más bien reciente. El Decreto 4145 de 2011 creó la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Esta entidad debe generar directrices de ordenamiento agrario, lo cual comprende el ordenamiento social de la propiedad de la tierra, uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de políticas en estas materias.

Es importante destacar que en el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural que tiene desde hace un tiempo el Ministerio de Agricultura, pero que no se ha sometido a trámite legislativo, se contempla la adopción de una estrategia de ordenamiento de la propiedad rural y el uso de las tierras rurales con un papel central por parte de la UPRA.

“Artículo 127. La estrategia para el ordenamiento de la propiedad y uso de las tierras rurales busca la acción eficiente y articulada de todas las instituciones relacionadas con el sector rural en torno a la ejecución de una política integral de tierras con el fin de proteger los humedales, los páramos, las áreas de manejo especial, y las áreas protegidas contra la apropiación y ocupación ilegal; buscar el cierre de la expansión de la frontera agropecuaria; sanear y asegurar los derechos de propiedad sobre la tierra; recuperar y registrar las tierras baldías de la Nación; realizar el inventario de baldíos de la Nación; dar acceso a tierras a quienes carecen de ellas o a quienes la tienen de manera insuficiente; mejorar la distribución de la propiedad rural en el territorio y garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural.

Parágrafo. Los instrumentos de intervención estatal sobre el ordenamiento de la propiedad rural y el uso de las tierras rurales, incluirán aquellos dirigidos a la conservación y recuperación de los suelos, de la red hídrica y de los ecosistemas estratégicos del país; así mismo incluyen los procedimientos agrarios; los dirigidos a la formalización y mejor acceso y distribución de la propiedad rural y la dinamización del mercado de las tierras rurales”.

Con independencia de que el Proyecto de Ley se apruebe o no, la participación de la UPRA será entonces fundamental para el proceso desde el punto de vista de la articulación interinstitucional para el ordenamiento territorial. A raíz de la delimitación del páramo de Santurbán, el director general de la UPRA expresó la siguiente: “Avanzamos conjuntamente en la identificación de las oportunidades y desafíos que representa la declaración del Páramo Jurisdicción Santurbán Berlín, a través de la incorporación de lineamientos de uso eficiente del suelo para actividades agropecuarias. Venimos a dar claridad a los productores agropecuarios

ya que las principales áreas dedicadas a esta actividad quedaron por fuera de la zona a conservar, con lo cual, no se compromete la propiedad de las tierras ni su uso”³⁵

La representatividad territorial del ecosistema de páramo es un criterio que debería tener en cuenta la institucionalidad agraria para el desarrollo de sus políticas, pues es un determinante del ordenamiento territorial y del ordenamiento agrario. Según el Ministerio de Ambiente (s.f. 2015), Boyacá presenta la mayor extensión en el país con un 18.3% del total nacional, al igual que la mayor extensión de páramos húmedos. Le siguen en extensión los departamentos de Cundinamarca (13.3%), Santander (9.4%), Cauca (8.1%), Tolima (7.9%), y Nariño (7.5%). En relación con la representatividad ecosistémica del páramo en las Corporaciones Autónomas Regionales, se encuentra que en jurisdicción de CORPOBOYACA se localiza la mayor extensión de este ecosistema en el país, alcanzando un 17.9%. Le siguen CORMACARENA (10.1%), CORPORINOQUIA (9.0%), CRC (8.1%), CORTOLIMA (7.8%), CORPONARIÑO (7.5%) y la CAS (6.8%).

Un problema en materia de política y derecho agrario en Colombia es que se ha privilegiado un aproximación es de tipo segregacionista, pues se separan las áreas productivas de las áreas protegidas. Esta segregación se ha matizado con la posibilidad de llevar a cabo otras actividades, siempre y cuando estas no vayan en contra del objeto y fin del área protegida (Pietro 2006). No obstante, existen instrumentos para hacer un ordenamiento integrado del territorio como lo son las zonas de reserva campesina. Las zonas de reserva campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas. Se pueden constituir en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales (Jiménez 2014).

Un conflicto que existe en complejos como el del Cauca es la confluencia de territorialidades étnica y campesinas que se traducen en conflictos por la titulación de territorios colectivos enfrentados con solicitudes de adjudicación de baldíos o de zonas de reserva campesina (Osejo 2014). Frente a esta situación, la Corte Constitucional en sentencia C-371 de 2014, analizando la situación de confluencia de territorialidades étnicas y campesinas en áreas susceptibles de declaratoria de zonas de reserva campesina, concluye que siempre que se quiera declarar una de estas zonas debe procederse a la consulta previa y debe darse prelación a la aspiración territorial de las comunidades étnicas. La Corte también dice que en aquellos casos en que los pueblos indígenas y tribales concernidos decidan negarse a la creación de una zona de reserva campesina, es obligación del Estado apoyar sus planes de vida y proyectos de desarrollo a la par con los de las comunidades campesinas (Jiménez 2014). Esta priorización de lo étnico sobre lo campesino en

³⁵ <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Avanza-trabajo-por-Santurban.aspx>

materia de ordenamiento territorial es una razón más para tomarse en serio la discusión sobre el avance del reconocimiento de los campesinos como sujetos de derechos.

Frente a este punto y a propósito de las reflexiones anteriores sobre la experiencia de la Unidad de Parques Nacionales con comunidades de campesinos y agricultores, es importante recordar que la Ley 160 de 1994 permite la declaratoria de zonas de reserva campesina en las zonas de amortiguación de áreas de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas, respetando las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras.

Finalmente, la adaptación al cambio climático (como se explica en el producto 3), debe ser también una pauta general para estos procesos de ordenamiento agrario y ambiental y para el desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas.

f. Pago por servicios ambientales

El Decreto 953 de 2013 será una herramienta central para la gestión de la agricultura en los páramos delimitados. Si se admite que haya zonas de desarrollo y uso sostenible para actividades agrícolas, los esquemas de pago por servicios ambientales serán fundamentales. Los PSA son mecanismos para generar incentivos a actores para modificar sus comportamientos en función de la preservación de los recursos naturales. En este ámbito es clave la importancia de avanzar en ejercicios de valoración de servicios ecosistémicos. La Constitución 1991 establece que la valoración de los costos ambientales es un principio del control fiscal. Asimismo, la Ley 99 art.1 num 7 se dice que el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental. Igualmente, una de las funciones del Ministerio de Ambiente (art. 5 num 8 y 43 es establecer metodologías de valoración de los costos económicos del deterioro y de la conservación.

Este marco normativo debe implementarse en consonancia con las políticas como la de Gestión del Recurso Hídrico y la de Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos. Una de las líneas estratégicas de la PNGIBSE es el desarrollo de instrumentos de valoración –económicos y no económicos– de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. La regulación de la agricultura en páramos es un ejercicio que debería ser priorizado desde el punto de vista de la puesta en marcha de esa línea estratégica de la política. El Decreto 953 define unos estándares para orientar a los entes territoriales en la inversión del 1% obligatorio para la protección de cuencas hidrográficas. Compensar a los predios proveedores que ofertan el agua a los acueductos municipales y veredales debe ser una meta como esquema de gestión ambiental a través de esquemas de PSA.

Se debe comenzar a aplicar el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 cuando dice que “Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias (...) dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin”. La directriz del Ministerio ya existe y es el Decreto 953 de 2011.

Un posible obstáculo en la aplicación del Decreto 953 es que parece requerir que las zonas para compra de predios o implementación de PSA estén identificados, delimitados y priorizados. Además, privilegia propiedad sobre los predios para poner en marcha PSA. Es necesario explorar la posibilidad de poner en marcha mecanismos de PSA sin que sea prerrequisito tener un título formal de propiedad sobre un predio. Un enfoque de tipo comunitario puede ser una alternativa a explorar (como hacer PSA con las juntas de acción local o las juntas de los acueductos veredales).

g. Restitución de tierras y reparación a víctimas

Un dilema que deberá tenerse en cuenta es el de la restitución de tierras en páramos. El contexto de conflicto armado ha sido un factor que ha ayudado a mantener y agravar la informalidad y la concentración de la propiedad de la tierra (Reyes 2009). El derecho a la restitución se predica únicamente de las víctimas que ostentan las condiciones previstas en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, la cual establece:

Artículo 75. Titulares del derecho a la restitución. *Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 30 de la presente Ley, entre el 10 de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo. (Subrayado fuera de texto)*

Según esta norma, es posible concluir que para acceder a la restitución de tierras se requieren cumplir las condiciones referidas a la calidad de víctima, pero también establecer que se consolidó la posibilidad de acceder jurídicamente a la propiedad del predio ubicado en ecosistemas de páramo. Es decir, solamente dos tipos de campesinos podrían acceder a la restitución de tierras en páramos: aquellos que puedan acreditar su condición de propietarios y poseedores y aquellos que exploten baldíos y que hubieran tenido la expectativa de adquirirlos por adjudicación.

Quienes trabajen como jornaleros, por ejemplo, y hayan sido desplazados, en principio no podrían solicitar que se les restituya su predio.

En relación con los baldíos, el artículo 65 de la Ley 160 de 1995 dispone: *“No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables (...)”*.

La prohibición sobre actividades agropecuarias opera desde la vigencia de la Ley 1450 de 2011. Así, en eventuales casos particulares de solicitudes de restitución de tierras baldías en páramos se deberá establecer si se cumplieron los requisitos para la adjudicación con anterioridad a la Ley 1450. En caso contrario, no procedería dicho registro en tanto que la Ley 1450 de 2011 estableció específicamente que los ecosistemas de páramo no tienen aptitud agropecuaria, lo cual modificaría la expectativa de adquirir el dominio del predio solicitado. Es decir, si no se adjudicó el baldío antes de la expedición de la Ley 1450 de 2011, quien haya sido desplazado de la violencia de una tierra baldía en páramo no podrá reclamar la restitución de dicha tierra.

h. Jurisdicción agraria

El sistema judicial colombiano no ha respondido a la demanda de los conflictos agrarios debido en parte a los altos niveles de congestión y morosidad de la justicia civil. En Colombia, el 70% de los casos que ocupan a los jueces civiles son conflictos entre entidades financieras contra sus acreedores, la mayoría de ellos personas naturales (86%). Los bancos y las entidades financieras son los principales usuarios del sistema de justicia civil (Rodríguez 2001). Por esta razón, conflictos agrarios relacionados con la propiedad y el acceso a la tierra –como los procesos de declaración de pertenencia ya sea como acción interpuesta o como excepción preliminar en el marco de un proceso reivindicatorio- son muy demorados (Gamboa 2005).

Otra razón con la falta de acceso a la justicia de los campesinos tiene que ver con la ausencia de una jurisdicción agraria que resuelva los conflictos sobre tierras. Colombia ha intentado crear jueces de tierras dos veces en su historia. La Ley 200 de 1936 dispuso la creación de jueces agrarios, pero por estos nunca entraron en funcionamiento por la oposición de las élites políticas del momento. Luego, en 1989 se crearon jueces de tierras en un par de municipios de Cundinamarca y dos salas agrarias en los Tribunales Departamentales -en Antioquia y Cundinamarca- que poco tiempo después fueron eliminadas.

Es importante anotar que un primer paso ya lo dio la Ley de Víctimas y Restitución de tierras que creó jueces y magistrados para la restitución de tierras. Los casos de restitución de tierras son resueltos en primera instancia por los jueces y si hay terceros de buena fe reclamantes, los magistrados de las salas de restitución deciden el caso. La creación de estos jueces y tribunales ha ido acompañada de

distintos procesos de capacitación sobre los procedimientos de restitución y sobre las normas básicas del derecho agrario. Asimismo, la creación de una nueva jurisdicción agraria es uno de los puntos en el acuerdo suscrito por el Gobierno y las FARC en las negociaciones de La Habana para lograr resolver los conflictos que surjan de la formalización de tierras y en general en el campo, La solución de los conflictos en torno a la tierra –hoy en manos de jueces civiles y promiscuos– pasaría a jueces especializados en el tema agrario.³⁶

El establecimiento de una jurisdicción agraria con criterios de protección ambiental es una medida de mediano plazo para el ordenamiento de la propiedad en la alta montaña y en el campo en general. Los futuros jueces agrarios deberán resolver conflictos relativos a los terceros de buena fe en los procesos de restitución de tierras y en estos procesos se deberán considerar distintos escenarios de afectaciones prediales por razones de protección ambiental a la propiedad rural antes o después del despojo sufrido por la víctima reclamante de tierras. Esto no sólo involucrará a los campesinos, sino a la población rural en general. De ahí que esta propuesta sea complementaria con el punto a) sobre acceso a la tierra.

V. CONCLUSIONES

Como se aprecia en el documento, la aplicación de la prohibición de las actividades agropecuarias en ecosistemas de páramos no es jurídicamente ni políticamente viable ni recomendable, principalmente porque existen argumentos técnicos y jurídicos que obligan a pensar en alternativas regulatorias diferentes. La base de estas restricciones son una serie de estándares internacionales y nacionales que se deben tener en cuenta para abordar el problema. Asimismo, la deuda histórica de las políticas agrarias con los campesinos y la negación de su estatus como sujetos de derechos es también un elemento que debería tenerse en cuenta como parte del diagnóstico y de las alternativas de gestión. Igualmente, la necesidad de incorporar la adaptación al cambio climático como un eje transversal de la regulación de la agricultura de alta montaña es un elemento importante para la discusión. Así pues, para establecer una regulación coherente con la protección de los páramos que al mismo tiempo sea sensible a los distintos tipos de usos agropecuarios en la alta montaña y coherente con la protección de los derechos de las comunidades campesinas que los habitan, es urgente generar más información social, económica y cultural sobre los modos de vida, los sistemas productivos así como sobre el potencial de la agricultura familiar sostenible como estrategia de adaptación al cambio climático.

Adicionalmente, se sostiene que la tensión entre la protección de páramos y los derechos campesinos refleja un conjunto de problemas jurídicos y políticos más amplios que van más allá del proceso de delimitación y gestión de los ecosistemas

³⁶ Esto será un gran reto para los abogados del país, pues según La Silla Vacía, actualmente no hay ninguna universidad con una especialización de derecho agrario y en muchas ni siquiera es una electiva. La Silla Vacía (2014-10-21). En: <http://lasillavacia.com/historia/se-busca-profesional-para-atterrizar-la-paz-48900>

de páramos, tales como la falta de aplicación de distintas disposiciones de las políticas y normativas agrarias, la falta de coordinación entre las políticas agrarias y ambientales a nivel de diseño, implementación y monitoreo, y la invisibilización del estatus como sujetos de derechos de las comunidades campesinas (de los páramos y en general del país). Existen múltiples dilemas y problemas no resueltos en la normatividad y política agraria que dificultan no sólo la armonización entre la protección de páramos y los derechos campesinos, sino el desarrollo rural y el ordenamiento territorial en general. La búsqueda de soluciones integrales y de largo plazo al dilema objeto de este documento pasa por analizar estos problemas jurídicos y de política pública más amplios, así como las oportunidades de gestión que surgen de su análisis y estudio. Tomarse en serio estas tensiones y contradicciones y dar una discusión jurídica y de política informada y rigurosa sobre cómo pensar en medidas que las superen, es un paso fundamental.

Otro aspecto central es que la adaptación al cambio climático debería ser el parámetro de alto nivel de política pública que guíe la resolución del conflicto que surge entre la protección de los páramos y su uso sostenible a nivel normativo, político e institucional. Una vez se alcance un acervo significativo y sistemático de los usos y ocupaciones de páramos por parte de comunidades campesinas, el acuerdo social mínimo que debería orientar las salidas jurídicas a las tensiones normativas y de política identificadas en el producto 2 es la adaptación al cambio climático. Esta es la necesidad y el imperativo jurídico que permite encontrar puntos de diálogo y armonización entre el régimen jurídico de protección de páramos, por un lado, y regímenes como el de los derechos humanos, el derecho al agua, la identidad, los modos de vida y las prácticas campesinas, la seguridad alimentaria, la inversión extranjera directa, la protección y uso sostenible de los bosques, la protección de los ecosistemas de alta montaña y de sus comunidades, entre otros que se desarrollaron en los productos 1 y 2.

Las medidas, proyectos y programas implementados en otros países debe ser también un insumo central para la discusión objeto de esta consultoría. La experiencia internacional y comparada debe nutrir este debate público sobre los páramos y las comunidades campesinas. El resurgir político y jurídico del tema campesino en los últimos años no debe leerse como un fenómeno aislado de Colombia; es parte de una tendencia global ante la cual el derecho internacional y comparado está en mora de ofrecer respuestas. Es el mismo caso del ámbito doméstico. Los territorios campesinos en la alta montaña son sistemas socio-ecológicos complejos que requieren respuestas igualmente complejas.

Otra conclusión es que en relación con el enfoque de la Resolución 2090 de 2014 y el Concepto del Consejo de Estado de no disputar situaciones jurídicas consolidadas en los páramos como títulos mineros o concesiones y permisos para proyectos agroindustriales, es importante considerar que desde los regímenes de derecho internacional económico y de inversión extranjera es posible justificar la adopción de medidas de protección ambiental de interés general que afecten intereses de inversionistas privados extranjeros como medidas que no afectan el libre comercio. Es obvio que debe haber una compensación a un inversionista que

vea afectada su inversión por una de esas medidas, pero esto no necesariamente implica la responsabilidad del Estado ante la OMC ni ante un tribunal de arbitraje de inversión.

Además las recomendaciones y oportunidades de gestión desarrolladas en la sección IV, es importante añadir que la Cancillería también puede sumarse al conjunto de entidades responsables de la gestión de la agricultura campesina en los páramos. Tres apoyos concretos que podría brindar serían tratar de obtener apoyo financiero para desarrollar los capítulos 13 y 14 de la Agenda 21, realizar esfuerzos en la COP París para lograr financiación para proyectos de adaptación al cambio climático en proyectos de alta montaña e impulsar la ratificación del Convenio de Recursos Fitogénéticos de la FAO.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al equipo del proyecto Páramos del Instituto Humboldt por sus valiosos comentarios, sugerencias y recomendaciones para llevar a cabo este trabajo; a Marcela Jiménez, consultora del Proyecto Páramos en el componente de comunidades étnicas, por sus generosos aportes y comentarios y por referirme documentos que no conocía; también agradezco a Sergio Vásquez por su apoyo como asistente de investigación recopilando y sistematizando parte de las fuentes normativas internacionales consultadas para el trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

Bustamante, Clarita (2013). “Fortalecimiento de las políticas agro-ambientales en países de América Latina y el Caribe a través del dialogo e intercambio de experiencias nacionales, Caso Colombia”. FAO y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Brown, Jessica & Dora Mitchell (2000). Culture and Nature in the Protection of Andean Landscapes. Mountain Research and Development. Vol 20(3) 212-217.

Caicedo, Eduardo (2006). Derecho agrario, fundamento constitucional y desarrollo legislativo (1935-2005). En Manual de Derecho Agrario. Bogotá: Universidad Externado.

Centro de Estudios en Ecología Política – CEEP (2014). Caracterización socioeconómica y cultural del complejo de páramos Tota-Bijagual-Mamapacha. Informe final. Bogotá: Centro de Estudios en Ecología Política – CEEP de la Pontificia Universidad Javeriana y Universidad del Rosario

Centro de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, 2014. Desencuentros territoriales. La emergencia de conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca. Cali: Universidad Javeriana.

CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical) (2013). Evaluación de la vulnerabilidad al cambio climático de la agricultura en la región Andina de Colombia. CIAT Políticas en Síntesis No. 13. CIAT, Cali, Colombia. 6 p

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional. Bogotá: Imprenta Nacional.

DNP (2014). Bases del PND 2014-2018. Versión para el Congreso. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018%20Bases%20Final.pdf>

Fajardo, Darío (2006). Los cultivos de uso ilícito y la crisis agraria en Colombia. En Manual de Derecho Agrario. Bogotá: Universidad Externado.

Hofstede, Robert et. al (2014). Los Páramos Andinos ¿Qué sabemos? Estado de conocimiento sobre el impacto del cambio climático en el ecosistema páramo. UICN, Quito, Ecuador.

Gamarra, J. (2007) La economía del departamento del Cauca: concentración de tierras y pobreza. En Documentos de trabajo sobre Economía Regional. No. 95. Cartagena: Banco de la Republica.

Golay, Christian (2009). **El reconocimiento actual de los derechos de los campesinos en derecho internacional de derechos humanos. CETIM.** En: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8101.html>

IGAC (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Lau, Charlotte; Jarvis, Andy; Ramírez, Julián (2011). Agricultura colombiana: Adaptación al cambio climático. CIAT Políticas en Síntesis no. 1. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Cali, Colombia. 4 p.

La Vía Campesina (2009). Comentarios a la Declaración de los Derechos de las Campesinas y los Campesinos. Disponible en web en: <http://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf>

León, Tomás (2007). Medio ambiente, Tecnología y Modelos de Agricultura en Colombia - Hombre y Arcilla. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales (Idea) - Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: http://www.doctoradoagroeco.org/wp-content/uploads/2014/03/LIBRO_AGRICULTURA_AMBIENTE_TOMAS_LEON.pdf

Lemaitre, Julieta (2009). "Introducción. Derecho, desarrollo y conflicto de tierras: ¿la próxima frontera?" En: Julieta Lemaitre (comp.). Derechos enterrados. Comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve casos de estudio. Bogotá: CIJUS-Universidad de los Andes.

López-Murcia, Julián & Gabriela Maldonado-Colmenares (2009). La protección de la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia, 14 International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 71-105.

LUGO PEREA, LEYSON JIMMY (2009). Analisis del servicio de asistencia tecnica ejecutado por la Unidad Municipal de Asistencia Técnica agropecuaria –UMATA-, (periodo 1.998-2.007) en el municipio de Florencia, Caquetá. PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA FACULTAD DE ESTUDIOS AMBIENTALES Y RURALES MAESTRIA EN DESARROLLO RURAL BOGOTA. Disponible en web en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/eambientales/tesis16.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015). Páramos. En: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/410-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-12>

Ministerio del Medio Ambiente (2002). Programa para el Manejo Sostenible y Restauración de Ecosistemas de la Alta Montaña colombiana. Bogotá: MMA. En: https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Paramos/5595_250510_rest_alta_montana_paramo.pdf

Ocampo, José Antonio y Santiago Perry (s.f.). El giro de la política agropecuaria. Banco de la República: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/elgiro/cap4.htm>

Osejo, A 2014. Confluencia de diversas territorialidades en páramos del Cauca. (Versión borrador). CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA Y CULTURAL DEL ENTORNO LOCAL DEL COMPLEJO DE PÁRAMOS GUANACAS – PURACÉ – COCONUCOS Y NEVADO DEL HUILA MORAS. Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH) y Unión Europea (UE).

Osejo, A 2012. Aspectos normativos, figuras e instrumentos de gestión territorial y competencias de autoridades ambientales relacionadas con el manejo, uso y conservación del páramo. En el marco del Proyecto Páramos y Sistemas de Vida

Contrato DCI – ENV /2010/252-879 .Instituto de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH) y Unión Europea (UE).

Ospina, Mariano (2003). El páramo de Sumapaz. Un ecosistema estratégico para Bogotá. <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/Paramos.pdf>

Parra-Peña RI; Ordóñez L; Acosta C. 2012. Políticas que cierran brechas entre lo urbano y lo rural en Colombia. CIAT Políticas en síntesis No. 7. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Cali, Colombia. 6 p. Disponible en: http://dapa.ciat.cgiar.org/wp-content/uploads/2014/08/politica_sintesis7_politicas_cierran_brechas_urbano_rural_colombia.pdf

Peña Huertas, R. P., M. M. Parada Hernández y S. Zuleta Ríos (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno *déjà vu* hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). Estudios Socio-Jurídicos, 16(1), pp. 123-166. doi: dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.03

PNUD (2011). Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Recuperado de <http://pnudcolombia.org/indh2011/index.php/el-informe/informe-completo>

Prieto, Oriana (2009) Naturaleza Prístina-Naturaleza Social. Campesinos altoandinos en el Parque Nacional Natural El Cocuy. 1977-2009. Tesis de Maestría en Historia, Universidad de los Andes.

Ramírez Vallejo, Jorge (1998). Consecuencias ambientales del nuevo orden en el sector agropecuario. En: Foro Nacional Ambiental (ed.), Agro y medio ambiente. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

Ramírez, Manuel (2003). Instrumentos e incentivos de política rural: ¿apoyo u obstáculo a una política de tierras? Economía y Desarrollo 2(2). Disponible en: <http://www.fuac.edu.co/revista/I/I/cinco.pdf>

Rangel-Ch., J.O. (ed.) 2000. Colombia. Diversidad biótica III. La región de vida paramuna. Instituto de Ciencias Naturales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Reyes, A. (2009). Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Norma

Rincón, J (2009). Diversos y comunes: Elementos constitutivos del conflicto entre comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas en el departamento del Cauca. Análisis Político, Bogotá, v. 22, n.65, p. 40- 67, jan./apr. 2009.

Sandoval, José Manuel; Liévano, Juan Pablo (2012). Colombia, 20 años siguiendo la Agenda 21. Bogotá, D.C. Colombia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Tobasura, I. (2011). De campesinos a empresarios: la retórica neoliberal de la política agraria en Colombia. Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología, 20(4), 641-647