

CUESTION AGRARIA, GANADERIA Y CAMBIO CLIMATICO EN COLOMBIA.

Una breve introducción para un análisis futuro

Luis Fernando Macías Gómez

Resumen:

Los modelos de ocupación del territorio y de colonización en el país se han caracterizado por ser violentos y carentes del sentido de conservación de los bosques. El cambio climático es una realidad innegable que afecta la agricultura pero en el mismo sentido es donde más se pueden producir los efectos de esa transformación del clima. A lo largo de la historia del país se ha producido una colonización que ha promovido el desmonte y destrucción de los bosques para dar cabida al cultivo de pastos y por ende de la ganadería. La presencia de actores armados ha generado en ocasiones reformas agrarias violentas y procesos de desplazamiento de campesinos a las ciudades o a otras tierras que igualmente son deforestadas para lograr la subsistencia. Las diversas reformas agrarias han intentado ocuparse de la conservación de los bosques pero al mismo tiempo la productividad y uso de la tierra se mide de acuerdo al grado de su explotación que no es más que el desmonte y destrucción de bosques. Las nuevas formas de mitigar el cambio climático pueden producir un fenómeno paradójico cual es el de permitir que el gran latifundio ahora pretenda conservar para mantener sus tierras y recibir beneficios por ello, lo cual legitimaría la existencia de estructuras agrarias y sociales que han sido cuestionadas por su característica de ocupación y colonización del territorio.

Resumo:

Os modelos de ocupação do território e de colonização no país se caracterizaram como violentos e carentes de sentido de conservação das florestas. As mudanças climáticas são uma realidade inegável que afeta a agricultura, mas, no mesmo sentido, é nesta onde mais podem produzir-se os efeitos dessa transformação do clima. Ao longo da história do país produziu-se uma colonização que promoveu o desmatamento e a destruição das florestas para dar lugar ao cultivo de pastos e, conseqüentemente, à pecuária. A presença de atores armados gerou, em algumas ocasiões, reformas agrárias violentas e processos de deslocamento de agricultores às cidades ou a outras terras que igualmente são desmatadas para lograr a subsistência. As diversas reformas agrárias tentaram cuidar da conservação das florestas, mas, ao mesmo tempo, a produtividade e o uso da terra são medidos de acordo com o grau de sua exploração, o qual nada mais é do que o desmatamento e a destruição das florestas. As novas formas de mitigar as mudanças climáticas podem produzir um fenômeno paradoxal, consistente em permitir que o grande latifúndio agora pretenda conservar para manter suas terras e receber benefícios por isso, o que legitimaria a existência de estruturas agrárias e sociais que foram questionadas pela sua característica de ocupação e colonização do território.

Palabras Claves:

Cambio climático, ganadería, colonización, cuestión agraria, reforma agraria, bosques, conservación.

Palavras-Chave:

Mudanças Climáticas, pecuária, colonização, questão agrária, reforma agrária, florestas, conservação

Introducción

El tema agrario siempre ha ocupado un lugar de importancia en diversos debates políticos, económicos y sociales. Desde comienzos del siglo XX el país se ha visto confrontado a debates e incluso parte del conflicto de esa época tuvo origen en los intentos por resolver los procesos relacionados con los aspectos agrarios.

En 1936 se expide la primera ley de reforma agraria en el país como un intento por redistribuir la propiedad de la tierra y ofrecer una respuesta a las demandas de los campesinos. Sin embargo, el objetivo no se consiguió y hasta la fecha los problemas en torno a lo agrario continúan, aun cuando en un contexto, una visión y problemática social diferente.

En el fondo el problema agrario está relacionado con un proceso de ocupación del territorio y de sus recursos, afectando igualmente la seguridad alimentaria del país. Pero los gobernantes en ocasiones se limitan a expedir unas cuantas normas y desarrollar una política agraria para con ello buscar resolver el problema. En todo caso el tema relacionado con la cuestión agraria está íntimamente ligado a la existencia del conflicto en el país.

Ahora bien, el problema agrario ha sido visto estrechamente relacionado con los problemas ambientales derivados del proceso de ocupación del territorio, otrora lleno de bosques naturales ahora convertidos en tierras explotadas indiscriminadamente. Es decir el proceso de colonización ha contribuido al deterioro ambiental de vastas regiones del país, lo que ahora podría plantearse en los efectos de la cuestión agraria en el cambio climático.

El presente escrito pretende tan solo plantear una problemática en torno al tema sin buscar hacer un desarrollo integral del mismo. Se parte del interrogante de sí los procesos de colonización generados como parte del tema agrario y la expansión de tierras ganaderas tiene relación con el cambio climático. Dicho de otra forma hasta donde el conflicto del país entra en relación con este nuevo fenómeno político, económico y social como es la gran transformación climática del planeta. Y cuál ha sido el papel del derecho en esta problemática, o si ha jugado algún rol al respecto.

El Cambio Climático y sus Efectos¹

Es innegable el fenómeno del cambio climático, independientemente de la intensidad y gravedad del mismo, pero lo cierto es que se están produciendo serias y profundas transformaciones en el clima mundial.

La conformación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático – IPCC (por sus siglas en inglés) ha venido desarrollando desde 1988 una serie de investigaciones en torno al tema, demostrando los efectos que ha producido la emisión de Gases Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera, contribuyendo de esta forma a alterar el equilibrio climático de los países.

Así, el IPCC ha manifestado vehementemente que:

“El calentamiento del sistema climático es inequívoco, como lo demuestran los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar”²

A su vez, y en relación con las causas del fenómeno, el Grupo ha podido verificar un aumento significativo y constante de las emisiones de Gases Efecto Invernadero – GEI desde la era preindustrial, cuyo valor se calcula en un 70% más de GEI registrado entre 1970 y 2004.

En particular, el IPCC resalta cómo:

“Las concentraciones atmosféricas mundiales de CO₂, metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O) [algunos de los GEI más importantes] han aumentado notablemente por efecto de las actividades humanas desde 1750, y son actualmente muy superiores a los valores preindustriales, determinados a partir de núcleos de hielo que abarcan muchos milenios”³

Este fenómeno no es ajeno a Colombia donde también se han producido una serie de efectos que vienen siendo estudiados por las autoridades nacionales encargadas del tema.

¹ Esta parte está tomada del informe final al proyecto “Derecho y Cambio Climático en los Países Amazónicos”, adelantado por Planeta Verde de Brasil, siendo en Colombia el Instituto Colombiano de Derecho Ambiental el corresponsal para llevar a cabo la parte correspondiente al país.

² IPCC, 2007: Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 págs.

³ Ibid.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia – IDEAM ha podido determinar un aumento en la temperatura dentro del territorio nacional en el período comprendido entre 1961 y 1990 de 0.2C a 0.3C por década⁴.

Siguiendo la metodología y parámetros de estudio establecidos por el IPCC, el IDEAM ha publicado un estudio que contiene escenarios de cambio climático para 24 regiones del país⁵.

Así, el estudio se concentró en la elaboración de escenarios de cambio climático que determinen los “cambios que en relación con el período 1961-1990 habría en el 2070-2100 dentro de los escenarios A2 y B2 del IPCC para las variables temperatura del aire y precipitación” en las siguientes zonas del territorio colombiano (Gráfica VI):

⁴ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, *Cambio Climático en Colombia*, Presentación elaborada con ocasión del Congreso “Cambio Climático en Colombia: Realidades y Perspectivas” organizado por el ICDA, <http://www.derechoambientalcolombiano.org/contentDetail.php?id=22>

⁵ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia – IDEAM, Conservación Internacional – Colombia y Universidad Nacional de Colombia, *Informe Final - Elaboración de escenarios de cambio climático para la segunda mitad del siglo XXI en diferentes regiones del territorio colombiano y de un informe de evaluación del cambio climático en Colombia que incluya entre otros las tendencias actuales y futuras y los posibles impactos del cambio climático en los sectores socioeconómicos y regiones del país*, Bogotá, http://www.cambioclimatico.gov.co/documentos/INFORME%20FINAL_29-October-2008.pdf

Gráfica VI – Regiones hidroclimáticas modeladas en función de escenarios de cambio climático conforme los escenarios A2 y B2 del IPCC
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia - IDEAM



Los cambios esperados en relación con el aumento de las temperaturas y la pluviosidad sobre el territorio colombiano se evidencian en las siguientes gráficas elaboradas por el IDEAM.

Gráfica VII – Cambio en la temperatura media anual en los escenarios B2 y A2 del IPCC en el territorio colombiano
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia - IDEAM

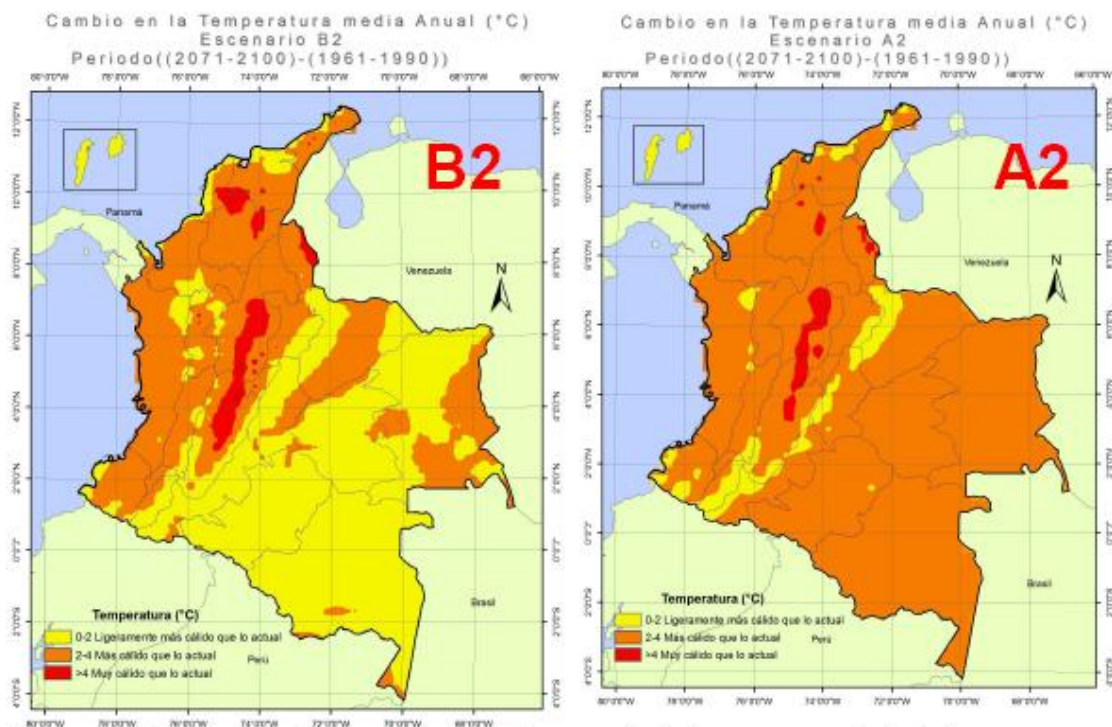


Figura 2. Cambios en la temperatura del aire calculados a partir de la diferencia entre las temperaturas medias anuales de los periodos 1961-1990 y 2070-2100 (escenario B2 – izquierda; escenario A2 – derecha).

Respecto del aumento de la temperatura en el territorio colombiano, se observa que la zona interandina, la zona pacífica y la zona caribe verían modificadas las temperaturas medias del aire en un rango medio – alto, dependiendo del escenario de emisiones futuras.

Se resalta el aumento considerable de las temperaturas en la zona del Magdalena medio y alto y en ciertas zonas de la costa caribe colombiana, donde pueden aumentar las temperaturas por encima de 4C (zonas en rojo)

En 2004, Colombia emitió un total de 180010, 57 ton de CO2 EQ, distribuidas por sectores así:

- | | |
|---|-----|
| a. “Módulo de energía | 37% |
| b. Módulo de procesos industriales | 5% |
| c. Módulo de agricultura | 38% |
| d. Módulo de cambio en el uso de la tierra y silvicultura | 14% |

Se observa cómo el país sigue la tendencia de la región en cuanto que el sector de la economía que más aporta a la emisión de GEI es el sector agricultura (incluida la ganadería), contrariando la tendencia mundial que ubica al sector energía como el de mayor aporte de GEI en la balanza de afectación por sectores de la economía.

Las potenciales zonas afectadas son también importantes en agricultura y ganadería, lo cual genera la necesidad de tomar medidas de adaptación al fenómeno para evitar mayores conflictos. En efecto, estas zonas son coinciden igualmente con aquellas caracterizadas por la existencia de un conflicto, entre otras razones por la tierra. A lo cual se ha agregado el fenómeno de los cultivos ilícitos que también contribuyen a los procesos de deforestación, pero que igualmente su control por medio de fumigaciones genera un círculo vicioso pues al destruir las zonas cultivables los campesinos dedicados a estos cultivos buscan nuevas zonas que a su vez deforestan.

Es entonces en esa confluencia de conflictos y fenómenos sociales, políticos y económicos que se deben analizar en un inteligibilidad diferente cual es el cambio climático.

El cambio climático se ha convertido en uno de los mayores retos para la humanidad en el siglo XXI. Sus efectos sobre la sociedad, la agricultura, el desarrollo urbano, en fin en todas las esferas sociales conduce a la reconfiguración de nuevas relaciones sociales y nuevas formas de orientar las políticas públicas⁷.

Las variaciones climáticas afectan mayormente a los sectores más pobres de los países subdesarrollados, lo cual puede conducir a un acrecentamiento de los conflictos. Es justamente la agricultura uno de los sectores que más se puede ver afectado, sobre todo en países como Colombia que por su gran riqueza natural son igualmente más vulnerables a estos fenómenos.

En ese contexto debe plantearse la reflexión pues el país ha venido con un modelo de colonización y ocupación del territorio que de una u otra manera se ha visto relacionado con el tema, primero ambiental, ahora del cambio climático.

La Ocupación del Territorio, Conflicto y Sector Agrario.

El proceso de ocupación del territorio en el país no ha sido pacífico, sino por el contrario lleno de conflictos y fenómenos de cambio de dinámicas en las relaciones sociales y el entorno.

⁶ Op. Cit, IDEAM - Presentación Cambio Climático en Colombia

⁷ Para una profundización sobre las implicaciones sociales del cambio climático se puede ver: Robins Mearns – Andrew Norton, *social dimensions of climate change. Equity and vulnerability a warming World*, The World Bank, Washington, 2010.

En otra parte hemos escrito sobre la relación entre el medio ambiente y el conflicto y su relación con el arte de gobernar, razón por la cual retomamos parte de ese escrito para desarrollar el presente escrito⁸.

La relación entre la ocupación del territorio y su estrecha relación con la dinámica del país ha sido tratada por conocedores del tema como es Ernesto Guhl, antiguo Viceministro del Medio Ambiente y un gran conocedor de la problemática ambiental del país, quien ha dicho:

“En la medida en que el espacio geográfico sirve de base a las actividades humanas que dan origen a su ocupación, manejo y control, al aprovechamiento de sus recursos naturales y a su función como depósito de residuos que ellas producen, el espacio se va transformando en un producto histórico y social y entonces se denomina territorio. Es decir: entendemos el territorio como el espacio geográfico humanizado, como el espacio transformado por el hombre.

“Desde esta visión se entiende que el territorio es cambiante con el tiempo, pues está en permanente transformación como resultado de la interacción del mundo natural con el mundo cultural. Es decir, que se produce a partir de la combinación de los procesos socioeconómicos y culturales, de las relaciones y estructuras de poder y de las estrategias adaptativas de la población a los recursos naturales y las potencialidades y limitaciones de la oferta ambiental, lo que hace que cada territorio sea único”⁹.

Lo que existe es en realidad una gran relación entre conflicto y medio ambiente. Aquél está influido, marcado o permeado por la relación entre poder y territorio, y los procesos de ocupación del mismo por parte de diversos grupos de población. Este fenómeno no es más un proceso de apropiación de recursos naturales como búsqueda para alcanzar mejores condiciones de vida. Es la ausencia del Estado, de su incapacidad de gobernar, lo que ha generado procesos desordenados de ocupación del territorio. Colombia es un país de desarrollo centralizado geográficamente. Las mejores condiciones de vida se encuentran en el centro del país, lo cual genera un desplazamiento desordenado de población hacia lugares que ofrezcan condiciones de explotación agrícola o ganadera. Y más recientemente la cultura de la ilegalidad, que tantos frutos dan a algunos, también se ha desplazado hacia estos sitios con riquezas naturales, siguiendo una lógica de ocupación del territorio para buscar condiciones adecuadas de vida. No importa si son legales o ilegales.

Conflicto y medio ambiente no son más sino la muestra de la incapacidad del Estado colombiano de gobernarse, conservarse y fortalecerse. Pero en términos políticos y no

⁸ Ver Luis Fernando Macías, *razón de Estado, arte de gobernar y otras meditaciones desde la filosofía política*, Editorial TAIKU, Bogotá, 2009, 211 Págs.

⁹ Ernesto Guhl, “La sostenibilidad: ¿un nuevo camino? EN autores varios, *¿Qué está pasando en Colombia. Anatomía de un país en crisis*, El ANCORA Editores, Bogotá, 2000, Pág. 169.

militares. Se podría pensar que la visión puramente militar de la problemática colombiana ha invadido las políticas ambientales.

Una revisión general de algunos textos nos permite demostrar este planteamiento. Así por ejemplo, Eduardo Pizarro, en un diálogo con Armando Borrero, señala que:

“Recientemente el BID contrato con la Universidad de Harvard un estudio sobre la complejidad geográfica y Colombia aparece como el tercer país de mayor complejidad geográfica en el mundo. Y hay otro estudio sobre Africa que demostró la relación entre complejidad geográfica y persistencia de grupos armados. En los países menos complejos, con más capacidad de control territorial, los conflictos armados no se han desarrollado. En el caso colombiano, en la complejidad geográfica, diferente a la de Chile o Uruguay, se conserva el conflicto”.

A esto responde Armando Borrero:

*“Tiene razón, el territorio colombiano es propicio. Una guerrilla aquí puede sobrevivir por mucho tiempo”.*¹⁰

Otro analista colombiano, el profesor Alfredo Rangel Suárez, en un reciente ensayo presentado en el Foro Nacional Ambiental llevado a cabo el 17 de mayo de 2004, dice:

*“Colombia ha sido un país con mucho más territorio que Estado. Esta precariedad de las instituciones del Estado frente a la dimensión del territorio ha hecho posible fenómenos como la colonización espontánea y no regulada y el asentamiento de grupos insurgentes en amplias zonas del país”.*¹¹

¿No es un claro reconocimiento de la ausencia de capacidad de gobernar el proceso de ocupación del territorio y asentamiento de la población lo que se plantea? Es decir, la explicación teórica no es otra que una ausencia de gubernamentalidad y de razón de Estado lo que se manifiesta en el planteamiento realizado.

Pero es tal vez Ernesto Guhl quien mejor resume la problemática de territorio, población y medio ambiente en el proceso de formación de nuestro Estado:

*“El resultado de quinientos años de historia en términos de construcción de territorio es que la sociedad colombiana ha ocupado y aprovechado algo así como una tercera parte de su espacio continental, y que apenas comienza a pensar en el aprovechamiento de sus espacios marinos. **Por ello se dice que Colombia es un país que posee más territorio que Estado.** Este proceso de ocupación progresiva se*

¹⁰ “La desmovilización de los paramilitares es estratégica” En *Revista del Espectador*, Mayo 23 al 29, pág., 7.

¹¹ Alfredo Rangel Suárez, “Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia” EN Martha Cárdenas – Manuel Rodríguez (editores), *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Foro Nacional Ambiental, Bogotá, 2004, Pág. 49

ha llevado a cabo principalmente en las regiones andina y caribe, las ha impactado severamente desde el punto de vista ambiental [...]

“Es sin duda una gran paradoja que en un país aparentemente tan rico en recursos naturales no hayamos sido capaces de aprovecharlos y sigamos concentrados en una parte relativamente pequeña de su extensión, a la cual hemos sometido a un proceso de explotación agotadora y excesiva. Esta paradoja plantea un interrogante sobre la capacidad del hombre colombiano para ocupar y aprovechar su territorio y sus recursos naturales, y, al mismo tiempo, ofrece una esperanza hacia el futuro, en el sentido de que podemos hacerlo de una manera más racional en términos sociales y más equitativa con las generaciones venideras.

“La exuberancia, belleza, aparente riqueza y gran dimensión espacial de nuestro paisaje natural crearon, como se señaló antes, un sentimiento en el hombre colombiano de que su naturaleza era inagotable y de que, por lo tanto, proveería sus necesidades sin límite alguno por tiempo indefinido. Esa visión marco la relación hombre – naturaleza y determinó las formas de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, dándole un carácter depredador, a través de una actitud cortoplacista de explotación y saqueo.

“Pero, además, nuestro ambiente natural es difícil para el hombre desde el punto de vista de la salud. Las vastas llanuras y zonas selváticas, cálidas y húmedas, son propicias para la existencia de las graves y poco conocidas enfermedades tropicales como la malaria y las enfermedades gastrointestinales. A su turno, la presencia de animales desconocidos y peligrosos creó una actitud de confrontación entre el hombre y la naturaleza. Así, a los conceptos de desperdicio y abuso se agregó un sentimiento de enemistad, pues era necesario “vencer” la naturaleza para poder “civilizar el territorio. Con estos ingredientes se produjo una relación hombre – naturaleza marcada por la violencia”¹².

Ese proceso violento de ocupación del territorio ha generado unas relaciones sociales igualmente violentas. El Estado ha sido incapaz, históricamente, de lograr un verdadero control de todo el territorio y plantear unas políticas de población que tengan en cuenta la necesidad de ubicación de las poblaciones en zonas que permitan un desarrollo equilibrado entre el aprovechamiento del territorio, es decir de sus recursos, y la conservación del medio ambiente.

Este proceso de ocupación del territorio derivado de la colonización ya había sido visto como una forma de alterar los ecosistemas y sobre todo de afectar enormes territorios de bosques que ante dicho proceso desaparecen para dar paso al cultivo de pastizales y por ende el desarrollo de la ganadería. En un texto de 1986 se puede leer lo siguiente:

¹² Ernesto Guhl, *Op. Cit.*, P. 176.

“Una característica relevante de este movimiento colonizador ha sido la persistencia en un proceso de ampliación indiscriminada de la frontera agrícola, que ha supuesto en la mayor parte de los casos, la casi total destrucción de los ecosistemas nativos, generando así, sobre suelos y espacios geográficos muy diferentes a los que han caracterizado las zonas antaño boscosas en el territorio andino, formas de utilización de la tierra, tipos de cultivo y procesos tecnológicos que parecen trasladar, condiciones geográficas, históricas y culturales muy diferentes. El proceso generalizado de la tala y quema del bosque natural, es el prólogo obligado para la posterior conversión de estas tierras en zonas de pastos introduciendo la monoproducción ganadera, generando patrones casi inevitables de concentración de la tierra llevando a graves, y en ocasiones, desastrosos desequilibrios ecológicos [...]”¹³.

Así las cosas, no es nuevo entonces la estrecha relación entre los procesos de colonización desordenada y sin control del Estado, ocupación del territorio, y el desarrollo de la ganadería que es la consecuencia de la destrucción de bosques naturales y aumento de la frontera agrícola.

El país se ha caracterizado por una fuerte concentración de la tierra, desplazamiento de campesinos a zonas urbanas, causadas por la acumulación de la propiedad de las mejores tierras, para el desarrollo de la ganadería. Todo ello de una u otra forma ha determinado la estructura del país y lo que algunos llaman la penetración de formas capitalistas en el campo, ha convertido amplias zonas de importancia ecológica en grandes extensiones de tierras ganaderas o agrícolas.

Esto se ha visto permeado por la aparición de los actores armados que influyen en estos procesos como son los narcotraficantes, la guerrilla y los paramilitares. La reforma agraria se ha hecho entonces a partir de la violencia como fondo, el poder del dinero y el de las armas, o todos combinados.

Lo anterior ha llevado a decir a uno de los actuales estudiosos que han existido dos procesos que determinan la estructura agraria del país. Uno de ellos fue *“la secular expansión de las haciendas ganaderas de la costa atlántica y de los grandes valles interandinos del Magdalena Medio y el Cauca, que subordinó a la población campesina a las tareas de desmonte de bosques y siembra de pastos. Cuando el desmonte acabó los bosques naturales de la costa atlántica y los valles andinos a mediados de este siglo, el campesino trashumante perdió su precaria vinculación con la tierra y se aglomeró en áreas marginales o migró a las ciudades”*¹⁴.

¹³ Jaime Jaramillo – Leonidas Mora – Fernando Cubides, *colonización, coca y guerrilla*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1986, Pág. 32.

¹⁴ Alejandro Reyes Posada, *guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Grupo Editorial Norma – FESCOL, Bogotá, 2009, Pág. 23

La relación entre la cuestión agraria, el conflicto y el desbosque son incuestionables, pero hasta ahora han sido analizados en forma tangencial en relación con los efectos ambientales, pero se debería pasar ahora a revisarlos a la luz del cambio climático.

Ahora bien, la ausencia de gobernabilidad de la que se habló antes, es decir la poca presencia del Estado va pareja con una legislación que ha intentado reformas agrarias pero que no ha tenido en cuenta los efectos ambientales del desarrollo agrícola, y si lo ha hecho es en una forma tímida.

El Rol del Derecho en las Implicaciones Ambientales de la Cuestión Agraria y la Ganadería

El país ha tenido una gran reforma agraria mediante la ley 200 de 1936 la cual intenta evitar el desbosque en los nacimientos de las aguas. Esta norma establece lo siguiente:

ARTICULO. 9.- *Es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de agua, sean éstas de uso público o de propiedad particular y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquellas provengan.*

En las hoyas o zonas a que se refiere esta disposición, sólo podrán hacerse desmontes, previo permiso otorgado por el Gobierno, con conocimiento de causa y siempre que las obras que vayan a realizarse no perjudiquen el caudal de las aguas respectivas.

La contravención a lo dispuesto en este Artículo, acarreará al responsable una multa de veinte pesos (\$20.00) a doscientos pesos (\$200.00), que impondrá la autoridad policiva más inmediata al respectivo lugar, de oficio o a petición de parte interesada y la obligación de replantar los árboles destruidos.

ARTICULO. 10.- *El gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas.*

Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime convenientes ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los contraventores a las disposiciones que dicte en desarrollo de lo establecido en este Artículo.

ARTICULO. 13.- *Con el fin de evitar la destrucción de los bosques en donde predominen maderas aprovechables comercial o industrialmente, se autoriza al Gobierno para que, previo estudio técnico, a petición del interesado o de oficio, pueda señalar las extensiones de bosques de dominio privado que deban reservarse.*

ARTICULO. 14.- *Se reputan como terrenos cultivados aquellos en que se haga replantación de bosques, en los que prevalezcan maderas de construcción u otros*

productos forestales que se estén aprovechando comercial o industrialmente, y las plantaciones que constituyen los bosques nacionales, de acuerdo con las leyes, cualquiera que sea su extensión.

Sin embargo, al mismo tiempo establecía como prueba de la propiedad la explotación del predio:

ART. 1º-Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

Esta norma que fue la primera y sufrió reformas hasta ser derogada sirve de muestra para lo que vendría después. En efecto, mediante la ley 135 de 1961 se establece como prueba de la explotación de la tierra lo siguiente:

3. Se consideran como económicamente explotadas las tierras cubiertas de bosques artificiales de especies maderables. La prueba de esta clase de explotación consistirá en una inspección ocular en la cual los peritos dejarán constancia de la extensión y especies sembradas y del estado de la plantación.

4. La explotación forestal de terrenos cubiertos de bosques naturales no calificados como reserva deberá establecerse con la prueba de que están incorporados a una explotación forestal organizada y regular, adelantada conforme a licencias expedidas con anterioridad al vencimiento del término que la ley fija para la extinción del dominio y con prácticas regulares de repoblación. Esta últimas deberán ser comprobadas con certificaciones del Ministerio de Agricultura expedidas en la forma que determine el decreto reglamentario.

Si el propietario hubiere construido a su costa canales de irrigación o pozos para la obtención de aguas subterráneas, sin haber explotado aún económicamente toda la superficie que con dicha: obras puede beneficiarse directamente, tal superficie no se considerará como inculta para los efectos de las normas legales sobre extinción del dominio.

En esta ley ya se establece un criterio más laxo hacia la explotación de los bosques sin tener en cuenta su conservación salvo en los nacimientos de aguas:

Artículo 56. *Se tendrán como tierras incultas para los efectos del ordinal primero del artículo anterior, las que pudiendo ser económicamente explotables, visiblemente no se hallen bajo una' explotación agrícola o ganadera organizada. No se tomarán en cuenta para este efecto las cubiertas de bosques naturales necesarios para la conservación de las aguas y el servicio del predio y las de bosques artificiales de especies maderables. Para calificar- una tierra como*

inadecuadamente explotada, el Instituto tomará en cuenta los siguientes factores: ubicación, con respecto a centros urbanos importantes; relieve; calidad de los suelos; posibilidad de la utilización de riegos y avenamientos; facilidad para una explotación continua y regular; clase y grado de intensidad de la explotación; capital y mano de obra empleados en ésta; valor comercial y rendimiento de la propiedad y densidad de la población en la zona rural donde dicha propiedad se halle ubicada.

Posteriormente en 1994 se expide la ley 160 de reforma agraria que establece lo siguiente:

***Artículo 69.** La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.*

En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.

En los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental.

Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación.

Como se puede observar estas leyes han intentado tratar el tema de los bosques y la conservación pero no han logrado su objetivo pues prima la explotación sobre la conservación. Es decir la propiedad se adquiere a partir de la demostración de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Incluso esto llevó a decir, en una conferencia en 1989, a uno de los grandes pensadores agrarios del país y ex presidente de la República Carlos Lleras Restrepo lo siguiente:

“La ley establecía el derecho de quien desmontara una tierramonte, una tierra virgen, obtuviera su adjudicación, que se le adjudicara la tierra que había

desmontado y una cantidad adicional. Eso dio lugar a la formación de grandes latifundios pero también a la formación de minifundios que muchas veces fueron comprados por otras personas.

“Esta manera de adquirir el derecho se mantuvo hasta la promulgación de la última ley, que lo morigeró, y, desde el punto de vista ecológico, que antes no se contemplaba y hoy es imprescindible tener en cuenta, tenía un gravísimo problema: se fue tumbando el monte sin prestar atención a la conservación de las aguas y de las mismas tierras, lo que se tradujo en un daño inmenso en una buena parte de las tierras agrícolas del país.

“Tenemos, pues, que un aspecto fundamental del derecho agrario colombiano es el de los procedimientos para que las tierras salgan del Estado, de las disposiciones para que el Estado las recobre y de las normas recientes para evitar que, en el afán de obtener derechos de adjudicación, se destruyan o se dediquen a la agricultura tierras que no deben estar en esa actividad, bien sea porque están ocupadas por vegetación que es necesario conservar, bien sea, porque contienen bosques u otras especies que mantienen las fuentes de agua, que desaparecen cuando se destruye totalmente la vegetación que absorbe las lluvias y va alimentando normalmente las corrientes de agua”¹⁵ .

Como se puede observar en el texto existía una gran preocupación por el tema pero las dinámicas del país fueron cambiando las prioridades y es así como en la ley 1152 de 2007, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en fallo C 175 de 2009, se había establecido como criterio para señalar una tierra como improductiva que:

El procedimiento para establecer la calificación de “predio improductivo” atenderá los siguientes criterios:

3. Que no se trate de predios ubicados en zonas de reserva forestal, ambiental o ecológica y/o bosques naturales, previamente constituidos por la autoridad competente.

Es decir que sería improductiva si el bosque no estaba en una de las categorías calificadas por la autoridad como reserva o bosque natural, pero como existen grandes extensiones de bosques no calificadas como reserva forestal o bosque natural por la autoridad se consideraría improductiva. Esto naturalmente en detrimento de la conservación.

El derecho ha jugado un rol muy pobre en la conservación de bosques y en el control ambiental en los procesos de reforma agraria, y nada se ha dicho de la ganadería. A esto se unen los factores de violencia y la existencia de actores armados que generan su propia reforma agraria por fuera de la institucionalidad y donde no existe por lo tanto regulación

¹⁵ Carlos Lleras Restrepo, *problemas de la reforma agraria y del derecho agrario*, EN Autores Varios, tierra, economía y sociedad, PNUD – INCORA – FAO, Bogotá, 1993, Pág. 60 - 61

alguna, salvo la explotación de la tierra. Las grandes extensiones de tierras que han sido el origen de parte del conflicto colombiano, muchas veces han sido improductivas. Pero ahora, quizás con los mecanismos que se discuten en el protocolo de Kioto pueden variar y aprovechar estos mecanismos de mercado para poder mantener la gran extensión pero esta vez produciendo una rentabilidad.

Es decir que los mecanismos de incentivo a la conservación como forma de mitigación al cambio climático, en nuestro país pueden convertirse en promotores del gran latifundio y entonces la paradoja se completaría pues la serpiente se muerde la cola. Es decir, lo que antes destruyeron hoy les servirá para obtener beneficios en nombre del cambio climático.

Por tal razón es conveniente analizar estos temas detenidamente y sobre todo evitar que la mitigación se convierta en un incentivo del latifundio y por ende legitime las reformas agrarias realizadas a través de la violencia y de los procesos de ocupación del territorio y que no se continúe con una tradición colombiana según la cual *“El control de la tierra ha sido la fuente de acumulación d riqueza y poder de más larga duración en la historia colombiana”*¹⁶.

Por lo tanto, la cuestión agraria, la ganadería y el cambio climático pueden tener diversas aristas para ser analizados y el derecho debe entrar no solo a controlar los factores agrarios que contribuyen al cambio climático, sino también a evitar que éste se convierta en un reproductor de estructuras y modelos sociales y económicos inequitativos, y sobre todo legitimador de la forma como se han realizado los procesos de ocupación del territorio y de la colonización en nuestro país.

¹⁶ Alejandro Reyes, *Ob. Cit.* Pág. 25.