

LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO COMO PAUTA PARA RESOLVER TENSIONES ENTRE CONSERVACIÓN Y USO DE PÁRAMOS. EXPERIENCIAS COMPARADAS, RECOMENDACIONES Y RUTAS DE GESTIÓN

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 3 – La adaptación al cambio climático como pauta para resolver tensiones entre conservación y uso de páramos. Experiencias comparadas, recomendaciones y rutas de gestión

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

Bogotá D.C.

Abril de 2015

Tabla de contenido

I. LA ADAPTACIÓN COMO GUÍA PARA RESOLVER CONFLICTO ENTRE CONSERVACIÓN DE PÁRAMOS Y DERECHOS CAMPESINOS...	4
II. ADAPTACIÓN	4
1. La vulnerabilidad como concepto clave de la adaptación	6
2. Ecosystem-based adaptation (EBA)	6
3. Adaptación Basada en Comunidades (ABC-CBA)	6
III. MARCO JURÍDICO RELEVANTE	7
1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	7
2. Financiación para la adaptación	8
3. Protocolo de Kyoto	8
3.1. El PNUMA y su Red Global de Adaptación	10
3.2. Adaptation Knowledge Initiative brochure: Nairobi Work Programme	11
3.3. Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)	11
IV. EXPERIENCIAS DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN IMPULSADAS POR Y PARA LAS COMUNIDADES LOCALES	12
1. Community-Based Adaptation Project del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas	12
1.1. BANGLADESH	12
(a) BIRAM (humedales, campesinos, pescadores y pueblos indígenas)	12
(b) Promoción de la diversidad de actividades agrícolas en el Distrito de Jalampur (RDOP) (campesinos de alta montaña)	13
1.2. BOLIVIA	13
(a) Agua rural y gestión del riesgo climático en el área de Alto Seco (agricultura y deforestación)	13
1.3. GUATEMALA	13
(a) Aplicación de límites forestales verdes (Comunidades indígenas, campesinos, degradación forestal, inundaciones y deslizamientos)	13
2. México (agricultura protegida, creación de mapas y seguros agrícolas)	14
3. CANADA – LOS INUIT	14
4. BUTHAN	15
5. COLOMBIA (Regulación del flujo de agua de montaña)	15
6. GUYANA	15
V. RECOMENDACIONES Y OPORTUNIDADES DESDE EL MARCO NACIONAL	16
6.1. a. Propiedad y acceso a la tierra	16
6.2. b. Definición de campesinos como sujetos de derechos	19
6.3. c. Uso del agua y regulación ambiental de la agricultura campesina	25
6.4. e. Transferencia de tecnología y asistencia técnica	26
6.5. f. Planificación territorial ambiental y agraria: el reto del uso sostenible y de la adaptación al cambio climático	27
6.6. g. Pago por servicios ambientales	31
6.7. h. Restitución de tierras y reparación a víctimas	32
6.8. i. Jurisdicción agraria	33
VI. PAUTAS DE ACCIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES	34

IV. PAUTAS DE ACCIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES18

I. LA ADAPTACIÓN COMO GUÍA PARA RESOLVER CONFLICTO ENTRE CONSERVACIÓN DE PÁRAMOS Y DERECHOS CAMPESINOS

Este documento corresponde al producto número 3 de la consultoría, el cual es un “*documento con los elementos a tener en cuenta y recomendaciones para abordar dichas tensiones, con sus respectivas limitantes y oportunidades, así como rutas de gestión viables en el actual ordenamiento jurídico colombiano, dirigidas a la implementación de los mecanismos de protección de páramos y la salvaguarda de derechos de comunidades campesinas en dichos territorios en relación a diferentes regímenes aplicables*”. De acuerdo con el planteamiento de actividades del contrato, este documento debe leerse como un avance de la sección III, la sección IV y la sección V del informe final.

En este documento se propone la adaptación al cambio climático y los instrumentos disponibles a nivel internacional y comparado sobre el tema como la principal ruta a explorar para resolver los conflictos entre el régimen de uso y conservación de páramos, por un lado, y los derechos e intereses de las comunidades campesinas de alta montaña, por el otro. Para ello se presenta un recuento de las medidas de adaptación al cambio climático (I y II), una revisión al marco jurídico relevante y un listado de casos identificados relacionados con medidas de adaptación basadas en la comunidad relacionadas a los páramos o ecosistemas afines (ecosistema de alta montaña, humedales, etc) (III). Se incluyen las oportunidades y recomendaciones del marco nacional (IV) Se concluye con una síntesis de las pautas para avanzar en la discusión objeto de la consultoría (V).

II. ADAPTACIÓN

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) ha definido la adaptación al mismo como el proceso de ajuste al clima, actual o esperado, y sus efectos con el fin de disminuir o evitar daños o explotar oportunidades beneficiosas.¹ En ese sentido, se ha reconocido que en algunos sistemas naturales la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima esperado y sus efectos.² La adaptación se enfoca principalmente en escalas locales o nacionales, pero su efectividad puede ser mejorada a través de la coordinación en escalas de gobierno, incluyendo la cooperación internacional.³

Aunque están relacionados, los conceptos de adaptación y mitigación no deben ser confundidos. Este último consiste en el proceso de reducción de emisiones o de

¹ IPCC, Fifth Assessment Report. ¶3.1y4.4.1. (<http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>)

² IPCC, Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability Part A: Global and Sectoral Aspects, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. (http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf)

³ IPCC, Fifth Assessment Report. ¶3.1y4.4.1. (<http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>)

mejoramiento de sumideros de gases de efecto invernadero con el fin de limitar el cambio climático en un futuro. A pesar de que la adaptación y la mitigación tienen el potencial de reducir y gestionar riesgos del cambio climático, también pueden crear otros riesgos, al igual que beneficios. Por lo anterior, el IPCC ha reconocido que las respuestas estratégicas al cambio climático deben incluir consideraciones de riesgos asociados al clima junto con los riesgos y co-beneficios de medidas de adaptación y mitigación.⁴

Las medidas de adaptación pueden ser clasificadas de acuerdo a su temporalidad, objetivo y motivo de implementación. Así, la adaptación puede incluir medidas reactivas o anticipatorias o puede ser planeada o autónoma (IPCC, 2001).

Se ha entendido que la primera generación de medidas frente al cambio climático fueron aquellas encaminadas a entender cómo el clima podría cambiar y cuáles serían los impactos probables basados en modelos y métodos de escenarios climáticos. Las evaluaciones de primera generación suelen seguir un enfoque de siete pasos:

1. Definir el problema.
2. Seleccionar el método de evaluación más adecuado a los problemas.
3. Los métodos de ensayo / realizar análisis de sensibilidad.
4. Seleccionar y aplicar los escenarios de cambio climático.
5. Evaluar los impactos biofísicos y socioeconómicos.
6. Evaluar ajustes autónomos.
7. Evaluar las estrategias de adaptación⁵.

Este enfoque resultó en gran medida ineficaz, ya que analiza el cambio climático desde una perspectiva demasiado amplia. Las evaluaciones de primera generación asumen que la adaptación puede ser implementada de forma directa y presta poca atención a los retos de su implementación, incluyendo, obstáculos relacionados con la conducta social o con los contextos culturales, por ejemplo, de comunidades campesinas⁶.

La segunda generación de medidas adaptativas consiste en aquellas que examinan la relación entre la vulnerabilidad, la capacidad de adaptación y el cambio climático para identificar dónde y cuáles medidas de adaptación se necesitan, y que en última instancia buscan integrar esas consideraciones en los procesos de toma de decisiones asociados y objetivos de políticas. Este tipo de medidas ponen a la vulnerabilidad y la adaptación en el centro de la evaluación, involucran a las partes interesadas en el proceso, e intenta fortalecer la información y los datos a nivel nacional para promover decisiones políticas informadas⁷.

⁴ IPCC, Fifth Assessment Report. ¶3.

⁵ <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1162&context=sdlp>; Ian Burton et al., From Impacts Assessment to Adaptation Priorities: the Shaping of Adaptation Policy, 2 climate pol'y 145 (2002).

⁶ Ian Burton et al., From Impacts Assessment to Adaptation Priorities: the Shaping of Adaptation Policy, 2 climate pol'y 145 (2002).

⁷ <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1162&context=sdlp>

Por otra parte, el Foro Económico Mundial, que tuvo lugar en Davos en 2013, reconoció que la falta de adaptación al cambio climático ha sido reconocida como uno de los riesgos que más presiona a la economía global y que probablemente se manifieste dentro de la próxima década.

1. La vulnerabilidad como concepto clave de la adaptación.

La vulnerabilidad al cambio climático puede ser definida como "el grado en que un sistema es susceptible o incapaz de afrontar los efectos adversos del cambio climático, incluyendo la variabilidad y los extremos climáticos . La vulnerabilidad es una función del carácter, magnitud y tasa de variación climática a que está expuesto un sistema , su sensibilidad y capacidad de adaptación"⁸. La vulnerabilidad es multidisciplinaria por naturaleza ya que todos los sistemas sociales, económicos y ambientales pueden ser vulnerables al cambio climático. La vulnerabilidad se asocia tanto con el estado de un sistema antes de un evento peligroso, como con la capacidad del sistema para afrontar eficazmente el evento peligroso⁹.

2. Ecosystem-based adaptation (EBA)

La adaptación basada en los ecosistemas (EBA) es el uso de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos como parte de una estrategia general de adaptación para ayudar a las personas a adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. Como uno de los posibles elementos de una estrategia general de adaptación, EBA usa la gestión sostenible, la conservación y la restauración de los ecosistemas para proporcionar servicios que permitan a las personas adaptarse a los impactos del cambio climático. Su objetivo es mantener y aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas y de la población frente a los efectos adversos del cambio climático.

3. Adaptación Basada en Comunidades (ABC-CBA)

La adaptación basada en la comunidad es un enfoque que busca armonizar el desarrollo humano con los esfuerzos para gestionar los riesgos climáticos. En particular, permite la apropiación cultural de estrategias y mecanismos adecuados que promueven la adaptación y contribuyen al desarrollo humano sostenible a nivel de base¹⁰. Al mismo tiempo, los riesgos asociados con el cambio climático amenazan

⁸ IPCC 2001, supra note 2, at 2.4.

⁹ Nick Brooks, Vulnerability, risk and adaptation: A conceptual framework, Tyndall Centre for Climate Research, Working Paper 38, at 4 (Nov. 2003), available at http://www.tyndall.ac.uk/publications/working_papers/wp38.pdf (last visited Nov. 1, 2007).

¹⁰ http://www.gender-climate.org/Content/Docs/Publications/A35_undp_Gender_Climate_Change_and_Community_Based_Adaptation.pdf

con reforzar las desigualdades de género e incluso erosionar el progreso que se ha logrado la igualdad de género en muchos países en desarrollo. Por ello, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha publicado una guía para el diseño e implementación de proyectos y programas ABC que incluyan un enfoque de género.¹¹

El PNUD se ha enfocado en promover medidas de adaptación, en particular, a través del impulso de Programas de Acción Nacionales de Adaptación. Sin embargo, estas medidas priorizan actividades a nivel nacional, por lo cual ha desarrollado varios programas de base que buscan aplicar el enfoque ABC. Con esto, se espera tener en cuenta también el impacto de las medidas de adaptación a nivel local y frente a comunidades particularmente vulnerables a los riesgos del cambio climático Vincent et al, 2010). Los mejores proyectos CBA combinan el conocimiento local con el conocimiento científico. CBA responde a necesidades urgentes de adaptación local, se basa en los conocimientos locales, fomenta la innovación impulsada por la comunidad, y los suplementos de la capacidad de la comunidad con el conocimiento y los recursos.¹²

Los proyectos CBA tienen una variedad de formas, desde las integradas a proyectos de desarrollos existentes o previstos, al desarrollo directo de proyectos locales destinados a abordar las necesidades de adaptación. A pesar de las variaciones de forma, todo proyecto CBA reconoce la necesidad de los proyectos de adaptación al contexto específico, identifican las vulnerabilidades locales, los conocimientos y la capacidad local, buscan mejorar la capacidad de adaptación local e involucran a los actores locales¹³.

III. MARCO JURÍDICO RELEVANTE

1. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ("CMNUCC") hace referencia directa a medidas de adaptación en una serie de artículos clave. Estos incluyen compromisos tales como:

- art. 2 sobre permitir la adaptabilidad de la naturaleza;
- art. 4.1(b) sobre la formulación, aplicación, publicación y actualización regular de programas nacionales;
- art. 4.1(3) sobre la cooperación en materia de adaptación;
- art. 4.1 (f) (" Tomar las consideraciones del cambio climático en cuenta, en la medida de lo posible, en sus políticas y medidas sociales, económicas y

¹¹

http://www.gender-climate.org/Content/Docs/Publications/A35_undp_Gender_Climate_Change_and_Community_Based_Adaptation.pdf

¹² PNUD (2010). Gender, climate change and community based adaptation. PNUD, Nueva York.

¹³ *Ibid.*,.

ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados , por ejemplo. . . Las medidas adoptadas por ellas para mitigar o adaptarse al clima cambio ") ; art. 4.4 (que requieren las Partes que son países desarrollados y otras Partes desarrolladas incluidas en el anexo II para ayudar a las partes de los países en vías de desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente los costes de adaptación a esos efectos adversos) .

En el 2005 se acordó como objetivo de convenir en herramientas de adaptación para la organización de datos.¹⁴

2. Financiación para la adaptación

Los gobiernos que son miembros de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático han establecido algunas oportunidades de financiación para proyectos de adaptación, entre ellos mediante el Fondo Fiduciario del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y los tres fondos especiales: el Fondo para los Países Menos Adelantados, el Fondo Especial sobre el Cambio Climático y el Fondo de Adaptación, establecidos en virtud del protocolo Kyoto.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Copenhague en 2009, los países industrializados acordaron el objetivo de movilizar 100 mil millones de dólares anuales para 2020 a fin de apoyar las actividades de mitigación y adaptación en los países en desarrollo. El Grupo asesor de alto nivel del Secretario General sobre la financiación para hacer frente al cambio climático llegó a la conclusión en 2010 de que recaudar 100 mil millones de dólares anuales es un reto aunque factible¹⁵. Actualmente, en la COP 20 en Lima se discute un acuerdo que incluye de forma real y efectiva medidas para financiar programas de adaptación además de un nuevo acuerdo que reemplace al Protocolo de Kyoto.

3. Protocolo de Kyoto

Tanto el Protocolo de Kyoto como la Convención Marco se han concebido para prestar asistencia a los países en la adaptación a los efectos adversos del cambio climático, en particular facilitando la creación y aplicación de técnicas que puedan ayudar a aumentar la capacidad de resiliencia. Así mismo, aunque el Protocolo se encuentra dirigido en gran parte hacia la mitigación, reconoce la adaptación como parte del marco mismo de este instrumento. En concordancia, se ha gestionado la

¹⁴ UNFCCC, Compendium on methods and tools to evaluate impacts of, and vulnerability and adaptation to climate change (2005), Disponible en: http://unfccc.int/adaptation/methodologies_for/vulnerability_and_adaptation/items/2674.php (last visited Nov. 1, 2007); Stratus Consulting Inc., Compendium of Decision Tools to Evaluate Strategies for Adaptation to Climate Change, Stratus Consulting Inc., prepared for UNFCCC, (May 1999), Disponible en http://www.aiaccproject.org/resources/electronic_docs/adaptation_decision_tools.pdf (last visited Nov. 1, 2007).

¹⁵ Secretary-General's high-level Advisory Group. Report of the Secretary-General's high-level Advisory Group on Climate Change Financing, 5 de noviembre de 2010.

adaptación desde el Protocolo a través del Fondo de Adaptación. Aunque este fondo aún no es operacional, se espera que financie medidas de adaptación concretas a través del mecanismo de desarrollo limpio u otras fuentes.

4. EE.UU. Programa de Estudios de País ("USCSP")

Es un programa coordinado entre el GEF, el IPCC, los órganos subsidiarios de la CMNUCC, y otras organizaciones internacionales, para ampliar en los informes del IPCC iniciales publicados a principios de los noventa. El objetivo del programa era ayudar a los países en desarrollo y las economías en transición en la evaluación de su vulnerabilidad al cambio climático y explorar oportunidades para emprender medidas de adaptación. 41 naciones participantes fueron requeridas para desarrollar y listar necesidades en materia de adaptación, vulnerabilidades, toma de inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero, formular planes de acción sobre el cambio climático y evaluar las capacidades tecnológicas. La principal contribución del USCSP fue la creación de capacidad en los países en desarrollo para evaluar los posibles impactos del cambio climático.

5. Los programas de acción nacionales de adaptación ("PNA")

Las directrices para los programas de acción nacionales de adaptación (PNA) estrategias fueron establecidos por la CMNUCC en la séptima Conferencia de las Partes celebrada en Marrakech, Marruecos en 2001. El objetivo principal del programa es ayudar a los países menos desarrollados en la identificación de actividades para responder a las necesidades urgentes de adaptación al cambio climático y financiar los PNA a través del Fondo para ello dispuesto, en el orden de prioridad teniendo en cuenta la urgencia y la relación costo-eficacia en cada caso. Cabe aclarar que el NAPA no es un marco jurídico, más bien identifica medidas de adaptación que son prioritarias.

6. El programa de Evaluaciones de Impactos y Adaptación al Cambio Climático ("AIACC")

El programa AIACC fue desarrollado en colaboración con el IPCC como instrumento de evaluación diseñado para construir una base de información para los países en desarrollo para adaptarse al cambio climático. El programa tuvo tres mandatos específicos: (1) avanzar en la comprensión científica de los efectos del cambio climático, adaptaciones y vulnerabilidades en el desarrollo de las regiones de países; (2) la construcción y mejora de la capacidad científica y técnica en los países en desarrollo; y (3) generar y comunicar información útil para la planificación y las medidas de adaptación.

7. El Marco de Políticas de Adaptación ("APF")

El APF tiene la intención de integrar la adaptación al cambio climático en las políticas de desarrollo de los países. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ("PNUD") y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial ("FMAM") desarrollaron la APF con el apoyo de los gobiernos suizos, canadienses y gobiernos holandeses.

8. El Programa de Impactos del Clima del Reino Unido ("UKCIP")

El programa UKCIP se estableció en 1997 y publicó el informe titulado "La adaptación al clima: Riesgo, incertidumbre y toma de decisiones" en conjunto con el Programa de Impactos Climáticos del Reino Unido, el Departamento de Medio Ambiente Alimentación y Asuntos Rurales, y la Agencia de Medio Ambiente de dicho país. El informe se centra en proporcionar elementos para orientar, gestionar y mejorar la capacidad de los tomadores de decisiones para juzgar los riesgos del cambio climático asociados en relación con otros riesgos y para tomar decisiones informadas de adaptación. Sin embargo, el UKCIP difiere de las herramientas de evaluación previamente discutidos en el hecho de que no están exclusivamente destinadas a los países en desarrollo. Es un marco que puede ser utilizado por cualquier órgano de gobierno en distintas escalas.

9. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

La labor del PNUMA se guía por y contribuye al Programa de Trabajo de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación (un programa desarrollado por la CMNUCC para ayudar a los países a comprender los impactos del cambio climático y adaptarse al cambio climático). El PNUMA también promueve la gestión del uso sostenible de la tierra y la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación, la adaptación y la mitigación del puente.

9.1. El Proyecto EBAME: La adaptación basada en los ecosistemas para los ecosistemas de montaña

EBAME es patrocinado por el Ministerio de Ambiente de Alemania (BMU) por un período de 4 años (a partir de diciembre de 2010) y tiene como fin evaluar los impactos del cambio climático sobre la integridad y el funcionamiento de los ecosistemas de montaña en tres países: Nepal, Perú y Uganda. El proyecto es un esfuerzo conjunto y complementario del PNUMA, el PNUD y la UICN.

3.1. El PNUMA y su Red Global de Adaptación

El PNUMA, a través de su RGA, está implementando una Iniciativa de Conocimiento sobre adaptación que ha logrado generar una red de intercambio de conocimiento, experiencia y experticia. El objetivo es prestar apoyo "para incrementar la resiliencia de las comunidades, ecosistemas y economías vulnerables a través de la movilización de conocimiento para la adaptación". La RGA cuenta con cuatro pilares principales: la red regional de Asia-Pacífico (APAN), América Latina y el Caribe (REGATTA), África Occidental (WARN-CC) y África (AAKNet). Sobre éstas, la RGA proporciona la estructura global para que las cuatro redes puedan intercambiar conocimiento, experiencias y lecciones aprendidas.¹⁶

3.2. Adaptation Knowledge Initiative brochure: Nairobi Work Programme

El programa de trabajo de Nairobi en impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático (PTN) sirve como un mecanismo de conocimiento sobre adaptación dentro del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).¹⁷ El PNUMA lanzó su informe sobre la Brecha de Adaptación durante la COP20 de 2014 en Lima, unido a su trabajo en la RGA. El informe incluye un capítulo sobre vacíos de conocimiento para la adaptación.

Recientemente se implementó un caso piloto de esta iniciativa en la subregión montañosa de los Andes. El taller de establecimiento de prioridades se celebró en Bogotá, Colombia, del 24 al 26 de Septiembre de 2014 y fue coordinado por el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT). El taller resultó en la identificación de una serie de necesidades estratégicas de conocimiento aplicando la metodología de priorización.

3.3. Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)

El IPCC ha generado cinco reportes sobre el cambio climático, donde incluye consideraciones sobre medidas de adaptación. El quinto Reporte del IPCC (Fifth Assessment Synthesis Report 2014) se encarga en su tercer capítulo de argumentar la necesidad y consideraciones estratégicas para la adaptación y mitigación a nivel global, mientras que su cuarto capítulo presenta opciones a corto plazo que podrían ayudar a alcanzar las metas estratégicas frente a la adaptación y mitigación de los riesgos producidos por el cambio climático.

El Grupo de trabajo II que trabaja para el IPCC enumeró cinco "Reasons For Concern" (RFCs) que agrupan los riesgos del cambio climático e ilustran las implicaciones del calentamiento y de los límites de adaptación de la población. Los cinco RFCs están asociados a: (1) Unique and threatened systems, (2) Extreme

¹⁶ http://www.unep.org/climatechange/adaptation/Portals/133/NWP_final_version_es.pdf

¹⁷ http://www.unep.org/climatechange/adaptation/Portals/133/NWP_final_version_es.pdf

weather events, (3) Distribution of impacts, (4) Global aggregate impacts, and (5) Large-scale singular events.¹⁸

IV. EXPERIENCIAS DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN IMPULSADAS POR Y PARA LAS COMUNIDADES LOCALES

1. Community-Based Adaptation Project del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas

Impulsado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas con la ayuda del GEF y los gobiernos de Japón, Suiza y Australia, este proyecto logró que 10 países participantes (Bangladesh, Bolivia, Guatemala, Jamaica, Kazakhsan, Morocco, Namibia, Níger, Samoa, and Vietnam) desarrollaran, planearan e implementaran un portafolio de proyectos de adaptación a nivel de la comunidad. La página oficial del proyecto lista todas las medidas implementadas hasta ahora por cada país.¹⁹ A continuación, un recuento de algunos proyectos de ABC relevantes para los páramos por llevarse a cabo en ecosistemas afines (humedales, bosques andinos, glaciares, etc.).

1.1. BANGLADESH

(a) BIRAM (humedales, campesinos, pescadores y pueblos indígenas)

Entre esos proyectos, Bangladesh llevó a cabo un proyecto de ABC para el manejo de humedales (BIRAM) con el fin de ayudar a cinco poblaciones del pueblo indígena Chakma que viven en un humedal a sobrellevar los efectos del cambio climático. El proyecto identifica como principales beneficiarios a pueblos indígenas, campesinos y pescadores.²⁰

El proyecto se centra en la promoción de variedades de cultivos sostenibles, prácticas agrícolas mejoradas y en la mejora de la recolección de agua. El proyecto también busca capacitar a miembros de la comunidad en actividades alternativas de generación de ingresos para reducir la presión sobre los recursos naturales y diversificar las fuentes de ingresos. La conservación de la biodiversidad es un componente importante de este proyecto y un comité de la comunidad se estableció para proteger y cuidar el ecosistema.

¹⁸ Article 2 of UNFCCC; {Box 2.4}; pp. 12-18 de http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf

¹⁹ <http://www.undp-alm.org/projects/spa-community-based-adaptation-project>

²⁰ <http://www.undp-alm.org/projects/spa-cba-bangladesh-community-based-wetland-management-project-biram>

(b) Promoción de la diversidad de actividades agrícolas en el Distrito de Jalampur (RDOP) (campesinos de alta montaña)

La comunidad Adibashi lleva a cabo prácticas de agricultura al pie de montaña conocidas como Jhum. Éstas causan degradación del terreno, deforestación e inundaciones. El proyecto busca reducir la degradación del suelo y aumentar la capacidad de adaptación de siete pueblos de montaña vulnerables, donde la base de recursos naturales se agotan rápidamente. EL cultivo a base de vegetales mixtos, la fruticultura, la producción de peces, y las técnicas de terrazas buscan ser promovidos como alternativas a los métodos jhum para así revertir la degradación del suelo y la diversificación de los ingresos. También se llevan a cabo actividades de sensibilización.²¹

1.2. BOLIVIA

(a) Agua rural y gestión del riesgo climático en el área de Alto Seco (agricultura y deforestación)

Este proyecto se centra en cinco comunidades principalmente agrícolas que producen maíz, trigo, papas y hortalizas. Los medios de vida de los residentes están en riesgo debido al aumento de la variabilidad del clima, especialmente el cambio de los patrones de precipitación. La deforestación y la degradación de los suelos ya amenazan las tierras de cultivo y pastos. El proyecto protege las áreas de recolección de agua y reducir la degradación al incentivar agricultura intensiva segura.²²

1.3. GUATEMALA

(a) Aplicación de límites forestales verdes (Comunidades indígenas, campesinos, degradación forestal, inundaciones y deslizamientos)

El Departamento de San Marcos presenta ecosistemas de alta montaña y una gran cantidad de actividad agrícola en ellos. Este proyecto de ABC tiene como objetivo reducir la vulnerabilidad de la comunidad frente al cambio climático a través de talleres de sensibilización y creación de capacidad. Se busca que los miembros de la comunidad desarrollen un plan de acción sobre la gestión sostenible de los recursos naturales (reforestación, conservación de suelos, construcción de terrazas) y conservación de la biodiversidad, que será ejecutado por las propias comunidades con el apoyo técnico y el asesoramiento del PNUD y sus socios, incluyendo la ONG ejecutora²³.

²¹ <http://www.undp-alm.org/projects/spa-cba-bangladesh-promoting-diversified-agro-based-activities-jalampur-district-rdop>

²² <http://www.undp-alm.org/projects/spa-cba-bolivia-rural-water-and-climate-risk-management-alto-seco-area-ico>

²³ <http://www.undp-alm.org/projects/spa-cba-guatemala-adapting-climate-change-through-application-green-forest-borders-odich>

2. México (agricultura protegida, creación de mapas y seguros agrícolas)

Como una estrategia de adaptación del sector agrícola, en México se fomenta la figura de agricultura protegida, es decir, aquella realizada bajo estructuras construidas con la finalidad de controlar mejor la temperatura, el agua y la nutrición de las plantas.

En el sector ganadero, se ha iniciado el establecimiento de un marco para la investigación en el tema de la vulnerabilidad ante el cambio climático y la reestructuración de la Comisión Nacional de Recursos Genéticos Animales para una mejor conservación, utilización y manejo de los recursos genéticos pecuarios. En lo que respecta al sector acuícola y pesquero, para fortalecer las acciones de adaptación, se impulsa el ordenamiento del 100% de los recursos pesqueros estratégicos a través de 20 programas de ordenamiento pesquero y la formulación de cinco programas rectores regionales. Para apoyar las acciones de adaptación en el sector agropecuario y forestal, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), ha elaborado tres mapas de potencial productivo de especies agrícolas (maíz, frijol y cebada) para la región sur-sureste del país, bajo distintos escenarios de cambio climático

El anteriormente llamado Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC), cuyo objetivo era proteger a los productores agrícolas, pecuarios y pesqueros, ha evolucionado en la utilización de esquemas de seguros agropecuarios catastróficos a fin de transferir el riesgo por fenómenos meteorológicos extremos a los agentes financieros especializados. Esta evolución ha permitido el aseguramiento de zonas de producción que anteriormente no tenían acceso a tales esquemas; asimismo, se trabaja en la modelación de aseguramiento para la apicultura, acuicultura y pesca. En 2009 se han asegurado 6.6 millones de ha. Para AGROASEMEX, la agencia de seguros agrícolas más grande de México, el conocimiento de la variabilidad climática es contemplado en la definición de sus políticas de aseguramiento en agricultura de temporal.

La figura de la agricultura protegida es una experiencia útil para pensar qué tipos de actividades agrícolas merecen una protección especial del Estado colombiano. Esta figura tiene paralelos en la legislación colombiana a propósito de figuras como las zonas de reserva campesina, las unidades agrícolas familiares y demás instrumentos de política para el desarrollo rural campesino.

3. CANADA – LOS INUIT

Los cambios en las estrategias de medios de subsistencia de los inuit en respuesta al derretimiento del permafrost en Nunavut (Canadá) es una estrategia de adaptación que puede ser relevante para comunidades campesinas de alta montaña, sobre todo en contextos en los que el páramo se intersecta con los glaciares y las nieves perpetuas, como Boyacá. La demanda fallida de los Inuit contra Estados Unidos ante

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la responsabilidad en materia de cambio climático aporta elementos importantes para documentar estos impactos en los ecosistemas de alta montaña en Colombia. La instancia internacional del Sistema Interamericano de Derecho Humanos puede convertirse en los próximos años en un foro en el que se resuelvan cuestiones asociadas a la protección de los derechos campesinos en el contexto no sólo de las medidas o proyectos de desarrollo que los afectan, sino también de medidas de conservación como la delimitación de los páramos en Colombia. Es fundamental mirar el caso Inuit con mayor detenimiento..

4. BUTHAN

En Bhután, un proyecto del FMAM ejecutado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aumenta la capacidad de adaptación en los valles Punakha-Wangdi y Chamkar mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión en casos de desastres, la disminución artificial del nivel de las aguas del Lago Thortormi y la instalación de un sistema de alerta temprana.

5. COLOMBIA (Regulación del flujo de agua de montaña)

En Colombia, el proyecto de adaptación nacional integrada promueve medidas de adaptación en el macizo Las Herosas en la cordillera central de los Andes, que incluye la regulación del agua para la generación de energía hidroeléctrica y el mantenimiento de los servicios del medio ambiente en este importante ecosistema montañoso²⁴. El Portal de la labor de Naciones Unidas sobre el cambio climático lo pone de ejemplo. Este caso no parece haberse visibilizado ni considerado en la discusión nacional sobre el uso y la conservación de los páramos, lo cual preocupa, pues a nivel internacional es considerado como un referente.

6. GUYANA

Guyana cuenta con cerca de 16 millones de hectáreas de bosques, que cubren más del 80 por ciento de su territorio. Una trayectoria "económicamente racional" que haga un uso intensivo de los bosques del país podría producir el efecto de aumentar la deforestación de dicho país causando 1,5 Gt de emisiones acumuladas para el año 2020.

La Estrategia de desarrollo bajo en carbono de Guyana trata de abordar estos desafíos, interconectando el desarrollo nacional, la mitigación y la adaptación. El corazón de la estrategia es un mecanismo de financiación para el clima, el Fondo de Inversión Guyana REDD +, que se estructura como un esquema de pago por los servicios climáticos que presta el bosque. Guyana vende "créditos de deforestación evitada" en US \$ 5 por tonelada de CO₂. Los pagos recibidos luego se utilizan en las finanzas públicas o para catalizar la financiación de inversiones bajas en carbono. Aunque los pagos se basan en los resultados, se estima que Guyana aportará US \$

²⁴ <http://www.un.org/es/climatechange/examples.shtml>

350 millones de los servicios climáticos en el período 2010-2015. El Gobierno de Noruega ha declarado su intención de pagar por US \$ 250 millones de dólares de estos servicios, con base en una evaluación independiente de los resultados obtenidos. Una vez que los últimos US \$ 100 millones estén comprometidos, el Gobierno de Guyana habrá creado el primer esquema de pago por servicios climáticos forestales a escala nacional del mundo. La asociación entre Guyana y Noruega está diseñada para identificar y resolver conjuntamente cuestiones difíciles que son relevantes a nivel internacional, como por ejemplo, equilibrar la soberanía nacional con las salvaguardias internacionales.

Guyana está utilizando algunos de los pagos REDD + para invertir en proyectos de infraestructura en sus etapas críticas tempranas, con el objetivo de reducir los riesgos que normalmente desalientan la inversión privada (por ejemplo, cambios en la normatividad ambiental) antes de la venta de los proyectos a los inversionistas. Estos pagos forestales permiten el apalancamiento del sector privado. Este caso es un referente para la combinación entre medidas de adaptación y mitigación y además puede ser pensado en el contexto de los territorios campesinos. Un socio internacional como Noruega u otro país interesado, podría servir para diseñar un esquema de pago por servicios climáticos forestales de alta montaña en Colombia, involucrando a comunidades campesinas que quieran participar (*completar caso*).

V. RECOMENDACIONES Y OPORTUNIDADES DESDE EL MARCO NACIONAL

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

6.1. 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”.²⁵ 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 con

²⁵ 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.

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 Familiar²⁶; 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

²⁶ 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”.²⁷

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.

6.2. 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 productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y

²⁷ http://agronet.gov.co/www/htm3b/popup2uniNuke_2011_mobile.asp?cod=1267

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.²⁸ 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 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

²⁸ 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.

cuatro dimensiones (la disponibilidad, la accesibilidad, la estabilidad y la utilización de los alimentos)²⁹. 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).”³⁰

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 familiar³¹, el derecho a la alimentación digna de los reclusos³², la ayuda humanitaria de emergencia de la población desplazada³³, 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 país³⁴.

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 de no afectar negativamente estos modos de vida.³⁵ Más recientemente la Corte reiteró que

²⁹ Sentencia T-348 de 2012 M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-568-99

³¹ Corte Constitucional. Sentencias T-049 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-212 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería.

³² Corte Constitucional. Sentencias T-714 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-718 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³³ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-262 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-574 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁵ 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

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 2012³⁶ 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 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.

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.

³⁶ 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

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.

6.3. 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.

6.4. e. 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).”³⁷

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.

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

³⁷ Tomado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7617-%C2%BFtiene-futuro-la-agricultura-colombiana.html>

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)³⁸.

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)³⁹.

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).

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

³⁸ <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/410-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemáticos-12>

³⁹ http://cinto.invemar.org.co:8080/cambioclimatico/asset/bff7fc4f-74ce-4f37-91cf-f3fe2d2cd2f4/INAP_Proyecto_Nacional_Piloto_de_Adaptacion_InformeFinal.pdf

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”⁴⁰

⁴⁰ <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Avanza-trabajo-por-Santurban.aspx>

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 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.

6.6. g. 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 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).

6.7. h. 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.

6.8. i. 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.⁴¹

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.

VI. PAUTAS DE ACCIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

Además de las pautas a nivel de integración de política agraria y ambiental presentadas en la sección V, La principal conclusión de este informe 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.

⁴¹ 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-aterizar-la-paz-48900>

Pero estas respuestas no parecen existir en el derecho y la política nacional. En el país el debate parece estar estancado entre los intereses sectoriales mineros, energéticos y agrícolas de explotar los recursos y territorios paramunos, en contra del esfuerzo de entidades como el Instituto Humboldt, algunas CAR y algunas universidades de hacer evidente que esa apuesta es simplista, desinformada y en muchos casos inconveniente. La discusión jurídica se ha agotado en el mantenimiento o eliminación de un artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, como si un artículo de una ley pudiera resolver la diversidad de conflictos normativos que existen entre el marco de protección de páramos, otros regímenes jurídicos y su aplicación en la realidad. Asimismo, los borradores de proyecto de ley de páramos que han presentado el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como algunos senadores de la República, ignoran también el complejo panorama normativo que se ha documentado en los productos hasta ahora entregados. El policy paper (producto 5) contiene propuestas específicas de regulación que permitan hacer avanzar la discusión jurídica, política e institucional sobre el uso y la conservación de páramos en territorios campesinos en Colombia. En cualquier caso, como pauta general, se propone la adaptación al cambio climático como el consenso jurídico y político mínimo que sirva como base de la armonización jurídica, política e institucional de los distintos instrumentos en tensión. Como se explica en dicho documento, una reorganización institucional y una redistribución y coordinación de competencias entre los sectores agrícola, minero-energético, de servicios públicos y ambientales también sería necesaria.