

Derechos del Campesinado en los Suelos Forestales. Aportes al Proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural *

Isabel Cristina Correa **
Germán Ríos ***
Norberto Vélez Escobar ****

Resumen

La siguiente propuesta expone las relaciones que existen entre la adecuada gestión ambiental de las reservas forestales nacionales y el reconocimiento del derecho que tienen las familias campesinas a que se les adjudique el título de las tierras que habitan en esas reservas. En esta propuesta, se sustenta que los principales aliados que debemos buscar para la protección de las reservas son las propias familias campesinas y comunidades étnicas que las habitan. Construir esa alianza implica también la solidaridad de parte del Estado y de la sociedad con esa población. Reconocerle al campesinado el derecho a la tierra -hoy prohibido por el Código de Recursos Naturales Renovables, prohibición que no existe en contra de las etnias- es, además de un instrumento clave para la gestión financiera que requiere la preservación y el desarrollo forestales, una señal de la solidaridad que debemos tener con ese campesinado. Si se tiene en cuenta que las etnias y el campesinado de las reservas han sido reiteradamente golpeados por el conflicto armado, remover la prohibición de titularle la tierra al campesinado, en el marco de un pacto por la preservación y el desarrollo forestales, es también contribuir a la reparación integral a que tienen derecho como víctimas del conflicto armado.

Rights of Peasants in Forest Lands. Inputs to the General Law Bill on Rural Land and Development

Abstract

This proposal outlines the links between proper environmental management of Colombia's forest reserves and the recognition of the rights of peasant families to be granted titles on the land they occupy at those reserves. This proposal is grounded on the assumption that the main allies we should look for to protect reserves are actually peasant families and ethnic communities inhabiting them. To build such an alliance involves also State and society's solidarity towards that population group. To acknowledge peasant communities their right to land -currently banned by Colombian Code on Renewable Natural Resources, even though ethnic groups are granted to it- is not only a key mechanism for financial management forest preservation and development, but also an indication of the solidarity we ought to have towards peasants. If we take into account that ethnicities and peasants living in reserves have been repeatedly beaten by armed conflict, removing the ban of titling lands to peasants, within the bounds of a pact for forest preservation and development, would contribute to the integral reparation they are entitled to as victims from the armed conflict.

* Conferencia realizada en el taller:
Lineamientos jurídicos para la
estructuración de una estrategia de
acción interinstitucional, Jardín Botánico
de Medellín, Medellín, 10 de junio de
2011.

** Abogada especialista en Derecho
Ambiental (correatamayo@gmail.com)

*** Abogado especialista en Derecho
Ambiental (germanriosarias@gmail.
com).

**** Profesor honorario y emérito de
la Universidad Nacional, (norvelez@
hotmail.com)

Palabras clave

Campesinado, baldíos, derecho a la
tierra, bosques, preservación, desarrollo
forestal, reparación, unidad agroforestal
familiar (UAF-Forestal), Ley General de
Tierras y Desarrollo Rural.

Keywords

Peasants, waste lands, right to
land, forests, preservation, forest
development, reparation, Family
Agroforest Unit (UAF-Forestal), General
Law on Rural Lands and Development.

El objeto de estos aportes al Proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural es el de reconocer las relaciones de mutua cooperación entre:

- (i) La cultura y la economía forestales: el cultivo de plantaciones forestales con fines de industrialización, así como el uso sostenible y la preservación de los bosques nativos;
- (ii) El derecho a la tierra del campesinado sobre los baldíos que hace años vienen ocupando las reservas forestales y, en general, los suelos de vocación forestal; y
- (iii) La reparación colectiva a las víctimas del conflicto.

La motivación esencial

Los criterios con los que el actual gobierno está preparando una Ley General de Tierras son una oportunidad para lograr dos objetivos:

- Ajustar esta ley a la vocación forestal de los suelos, pues está

proponiendo el cierre de la frontera agropecuaria: no desmontar más selvas para satisfacer la demanda de tierras, no utilizar más la selva como fuente de las tierras que necesita el campesinado.

- Ser una oportunidad para el campesinado de las reservas forestales, pues el gobierno nacional está proponiendo reconocer el título de la tierra a las familias campesinas que hoy habitan estos territorios.

Compartimos y celebramos estos dos objetivos, al tiempo que expresamos nuestra convicción de que la propuesta del gobierno nacional de "Sustracción de áreas desmontadas" de las reservas forestales con el fin de titularlas, debería repensarse y reversarse teniendo en cuenta varios criterios:

- Las familias campesinas no sólo habitan y cuidan las áreas desmontadas, también conservan áreas con bosques. Sus fincas son mosaicos con diversidad de usos: ciertas áreas se caracterizan por el predominio de bosques,

incluso bosques densos, bosques secundarios, montes y rastrojos, mientras otras áreas se dedican a la ganadería y la agricultura.

- Asimismo, las reservas forestales, vistas en una escala general, se caracterizan por ser un mosaico de usos diversos, entre ellos, inmensas áreas de bosques densos y bosques secundarios, o montes y rastrojos de mucho potencial de ingresos, en los que la biodiversidad se conserva; se debería reconocer el título de derecho a la tierra a la población campesina que lleva allí varias decenas de años, fijando un mutuo compromiso entre estas familias y el Estado, en particular el Sistema Nacional Ambiental, de cuidar estas áreas, dándoles uso sostenible y aplicando prácticas de preservación estricta donde amerite.
- El gobierno nacional está empeñado en cerrar la frontera agropecuaria, lo cual es muy loable y constituye un gran avance en compromiso ambiental; sin embargo, si lo antecede de una sustracción para titular únicamente las áreas desmontadas, envía una mala señal y lanza un mensaje equivocado al campesinado: el derecho a la tierra proviene de la deforestación. Esta ha sido una vieja tradición que debemos superar definitivamente y sin esguinces.
- El campesinado debe considerarse como un aliado sensible y comprometido con los objetivos de la ordenación forestal basada en plantaciones para la industria, lo mismo que con los objetivos de ordenación de bosques naturales a través del uso sostenible de productos maderables y no maderables, o incluso como fiel aliado de los objetivos de preservación.
- La plantación forestal con fines de industrialización, llevada a cabo por familias campesinas



Imagen. Isabel Cristina Correa, Germán Ríos

establecidas en las periferias desmontadas de los bosques que sobreviven, protege incluso más que la simple declaratoria de áreas protegidas, pues emplea fuerza de trabajo que usualmente se ocupa de extraer y liquidar el bosque natural. A la vez, la plantación forestal sustituye maderas y otros productos que suministra el bosque nativo. En la práctica, ello vincula de doble forma al campesinado y a las etnias con los objetivos y estrategias para hacer frente al cambio climático: mediante la captura de carbono que hace la plantación, y mediante la reducción de emisiones de carbono al bajar la presión deforestadora y degradadora de bosques naturales.

En resumen, es un error en la gestión ambiental, a la vez que puede incurrir en una injusticia, propiciar sólo la titulación de áreas desmontadas. El campesinado y las etnias también pueden asumir los retos de una cultura y una economía forestales. De lo que se trata es de fijar objetivos y propiciar los medios consecuentes con este propósito, medios que a las familias campesinas nunca se les han brindado. Los primeros pasos serían:

- (i) Reconocer legalmente que existe sinergia o compatibilidad entre reservas forestales y formalización de la propiedad de las familias campesinas que a la fecha llevan varios años ocupando esos bosques.
- (ii) Construir y poner en acción, en acuerdo con las familias campesinas, propuestas de desarrollo sostenible basadas en plantaciones forestales con fines de industrialización y uso sostenible de los bosques naturales.

El gobierno nacional ha anunciado que establecerá un millón de



Imagen. Isabel Cristina Correa, Germán Ríos

hectáreas de plantaciones forestales, las cuales podrían destinarse a fortalecer la economía de la población campesina de las reservas que, dicho sea de paso, en su inmensa mayoría ha sido víctimas del conflicto, por lo cual este proyecto podría apreciarse también como una forma de reparación colectiva.

Las Propuestas Normativas

Art. 1º Se modifica el artículo 209 del Decreto ley 2811 de 1974, así: Declarar que podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal, de acuerdo a las condiciones que se especifican en la presente ley.

Motivación

El Código de Recursos Naturales creó un abismo entre el derecho a la tierra de las familias campesinas y la economía forestal, por un lado, y la protección ambiental, por el otro, la cual debe establecerse en las reservas forestales mediante planes de ordenación forestal. Tal dicotomía no existe.

Las reservas forestales están habitadas por centenares de miles de familias campesinas que podrían beneficiarse de la formalización en calidad de propietarios, en vista de la ocupación que llevan hace varias decenas de años. Este sería un punto de partida para comprometerlas en un pacto con el Estado con el fin de que respeten la vocación forestal de los suelos de las reservas, sin tener que reducir su tamaño. Es una

alternativa diferente a redelimitar y disminuir las reservas forestales de acuerdo con la ocupación campesina que hoy presentan.

De paso, se eliminaría una brecha discriminatoria, ya que a las comunidades indígenas y negras no se les prohíbe formalizar su derecho a la tierra en las reservas forestales. Igualmente, se busca con esta norma desestimular la masiva destinación de los suelos de las reservas forestales a cultivos ilegalizados como el de la coca que se usa para producir y comercializar cocaína. La formalización del derecho a la tierra, acompañada de proyectos productivos, ha sido ampliamente reconocida como una forma de desestimular dichos cultivos.

Art. 2º La adjudicación de baldíos en suelos forestales se realizará en unidades agrarias agrícolas o agropecuarias familiares que expresamente contengan la dimensión forestal (Unidad Agroforestal Familiar – UAF Forestal), con el fin de conservar los bosques existentes, hacer uso sostenible de ellos y promover la recuperación de suelos que perdieron sus bosques, mediante la regeneración natural y/o las plantaciones forestales y/o las prácticas agroforestales, entre otras.

En las tierras adjudicadas como UAF Forestal, al menos dos tercios de la superficie del predio deberán ser ocupados bajo vegetación forestal en un plazo no mayor de diez años contados a partir de la fecha de la titulación. Para el efecto, las autoridades del Sistema Nacional Ambiental contribuirán al monitoreo y apoyo a la gestión forestal de dichos predios. Los recursos del CIF en un cincuenta por ciento se destinarán a ello.

Quien adquiera la propiedad del baldío adjudicado en las condiciones anteriores quedará obligado a respetar las obligaciones forestales y ambientales del adjudicatario inicial.



Teniendo en cuenta el apoyo que le brindará el Estado a las familias campesinas y comunidades étnicas, el adjudicatario de tierras baldías, cuya vocación forestal esté relegada, se obliga a realizar prácticas de adecuado manejo ambiental y forestal que conlleven a la recuperación de la vocación forestal del suelo.

Parágrafo

La vocación y destinación forestal del predio se especificará en la resolución de adjudicación del baldío y en el folio de matrícula inmobiliaria, con el fin de formalizar y darle publicidad ante terceros adquirentes, incluso poseedores y tenedores, a los que por ley se transmite el compromiso entre el adjudicatario y el Estado, cuya vulneración reiterada será causa de requerimiento y de reversión del baldío al Estado, cuando a pesar de los requerimientos no se atiende al plan de cumplimiento que se acuerde. El Estado, a su vez, se obliga a apoyar y facilitar a las familias campesinas y comunidades étnicas la realización de los objetivos de ordenación forestal.

Motivación

La dimensión forestal de la UAF ha estado ausente en las regulaciones que hemos tenido en Colombia, a pesar de que el territorio colombiano se caracteriza en su mayor parte por ser de vocación forestal. La generación de una cultura y una economía forestales es un imperativo para la suerte de Colombia. Es una gran oportunidad concebir que una numerosa población rural en Colombia dedique parte primordial de sus esfuerzos al desarrollo forestal en suelos de esta vocación, sin renunciar a la diversidad de actividades económicas y de cultivo propias de la economía y la cultura campesinas.

El establecimiento de una UAF-Forestal constituye además una forma de controlar la concentración de la tierra, y a la vez evitar su fragmentación en minifundios sin viabilidad, como fuente de los ingresos que requiere la economía campesina para reproducirse, ser estable y formar su patrimonio.

Art. 3º La adjudicación de baldíos de reservas forestales se realizará a

favor de personas que los vienen ocupando de manera pacífica o los ocuparon pacíficamente antes de abandonarlos como consecuencia de situaciones de violencia.

La adjudicación de baldíos en reservas forestales recaerá sólo sobre predios cuya ocupación, a la fecha de promulgación de esta Ley, sea igual o superior a cinco (5) años. Para el reconocimiento oficial de la ocupación sobre bosques, bastará la manifestación del solicitante de la adjudicación, sin perjuicio del trámite y decisión sobre las oposiciones que se presentaren.

En cualquier caso, para la prueba de la ocupación de los bosques, la autoridad del trámite de adjudicación del baldío podrá practicar algunas pruebas oficiosamente, entre ellas verificar el reconocimiento social o colectivo de dicha ocupación, realizada durante actividades comunitarias llevadas a cabo en los ámbitos veredales, en el marco de proyectos públicos de formalización de la tenencia rural campesina.

Podrán ser adjudicatarios de baldíos, dentro o fuera de las reservas forestales, aunque el predio, cuya adjudicación pretendan, lo vengán ocupando durante un tiempo menor a cinco (5) años, quienes tengan con los ocupantes que los precedieron una relación que prima facie sea de herederos o de otras formas de sucesión que provenga de negocios pacíficos entre vivos, en relación con personas que cumplieran el requisito del literal anterior.

Las relaciones de sucesión por causa de muerte o negocio entre vivos, en el caso de los predios baldíos, serán reconocidas en la vía administrativa por la autoridad encargada de la adjudicación de baldíos, en el marco del procedimiento de adjudicación, de acuerdo al reglamento que al efecto se expida.

Las relaciones de sucesión por muerte o negocio entre vivos a que se refiere el anterior inciso se aplicarán sin perjuicio de los

derechos patrimoniales de cónyuges y compañeras o compañeros permanentes.

Parágrafo

Las autoridades que participen en los procesos de adjudicación de baldíos, en ejercicio del deber constitucional de coordinación y de concurrencia entre instituciones, tendrán en cuenta en estos procesos que, además de cumplir los requisitos que prevé la legislación agraria, la legitimidad o carácter pacífico de la ocupación podrán establecerse mediante censos e inventarios realizados con el objeto específico de protección patrimonial, o mediante el catastro cuando fuese realizado en forma interinstitucional o con amplia participación y validación comunitaria, o mediante otros instrumentos o medios cuya finalidad sea o haya sido la de prevenir despojos o realizar la protección patrimonial ante las situaciones de violencia.

Motivación

Aunque hoy es necesario reconocer el derecho a la tierra de las familias campesinas que ocupan las reservas forestales, ya que se trata de una ocupación histórica, masiva y que ha obedecido a las limitadas posibilidades del campesinado de acceso a otras tierras, en medio de situaciones generalizadas de expulsión y desplazamiento forzado, también es necesario precaver que se sucedan nuevos eventos de ocupación de los bosques naturales, pues éstos son un valioso patrimonio natural cuya capacidad de aporte a la economía no puede desligarse de los objetivos de conservación ambiental. Por lo tanto, el país debe ordenar la forma de poblamiento del territorio, procurando que las necesidades de dotación de tierra de aquí en adelante sucedan en aquellos lugares donde ya fue abierta la frontera agropecuaria y donde se

produce la mayor concentración de la tierra.

Igualmente se prevé, en ciertas circunstancias especiales, el reconocimiento a la transacción y sucesión sobre predios baldíos, ya que la larga ocupación que ha hecho el campesinado ha convertido, en la práctica, tales predios en su patrimonio, lo cual, aunado a la movilidad propia de la vida social y económica y al desplazamiento forzado, le ha exigido a esa población hacer transacciones o negocios sobre dichas tierras.

Igualmente se fijan alternativas probatorias de la ocupación de los bosques de los baldíos, diferentes a las formas que usualmente se utilizan, como el establecimiento de cercas, los desmontes, la presencia de actividades agropecuarias, etc.

Art. 4º A partir de la promulgación de la presente Ley, nadie podrá ser adjudicatario ni adquirir propiedades por encima de una UAF de tierras que a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley tienen la condición de baldíos.

Para el efecto anterior, los planes de ordenamiento territorial municipal

especificarán, en la cartografía del suelo rural, la existencia de las reservas forestales con el fin de darle cumplimiento a este determinante de orden nacional. Los notarios, los registradores de instrumentos públicos y los jueces, en sus actuaciones, vigilarán y le darán cumplimiento a esta disposición.

Quienes sean propietarios o poseedores de otros predios rurales en el territorio nacional, en tamaños inferiores a la UAF establecida en esos sitios, también podrán ser adjudicatarios de baldíos de una UAF Forestal en otras partes del territorio nacional.

La tenencia, propiedad, posesión u ocupación de vivienda por fuera del baldío cuya adjudicación se pretenda no será impedimento para que la autoridad respectiva adjudique dicho baldío. A su vez, la tenencia, propiedad, posesión u ocupación de un predio rural no será impedimento para que las entidades públicas subsidien o de cualquier otra forma apoyen a las familias campesinas que pretendan adquirir o mejorar hasta una vivienda en centros poblados.



Motivación

Se pretende controlar la concentración de las tierras baldías sin perjuicio de reconocer el derecho a ser adjudicatarios a quienes tienen alguna pequeña posesión o propiedad, incluso la vivienda, algo que es característico de la vida campesina, en la cual la tenencia de una finca se procura combinar con una vivienda en un centro poblado, que generalmente opera como un apoyo para las estadias de fin de semana, las gestiones ante autoridades, el estudio de los hijos, entre otras finalidades.

Art. 5º No se podrá oponer a la adjudicación de baldíos, la existencia de explotaciones mineras o de recursos naturales no renovables, ni la existencia de planes viales u otros de igual significación económica y social, siempre que quien pretenda la adjudicación cumpla las exigencias previstas en la presente Ley.

Motivación

La presente Ley reconoce que la ocupación de baldíos ha sido una alternativa de formación del patrimonio de las comunidades étnicas y las familias campesinas, de tal forma que las explotaciones mineras o de recursos naturales no renovables, así como la existencia de planes viales u otros de igual significación económica y social, deban asumir el costo correspondiente, tal como les sucedería si se tratara de propietarios a quienes el orden jurídico les reconoce diversos derechos, entre ellos el derecho de ser indemnizados. De lo contrario, tal como hoy lo regula erróneamente la Ley 160 de 1994 (artículo 67), tales explotaciones y planes viales, u otros de igual significación económica y social, se beneficiarían de la condición de baldíos de los territorios, lo cual constituye a su favor un enriquecimiento sin causa, a la vez que un detrimento del

patrimonio campesino, si se tiene en cuenta que la legislación no prevé tampoco que, por ser baldíos, tales actividades y empresas deban indemnizar al Estado como se indemniza y reconocen derechos a un propietario privado. Mantener la norma actual constituye, en gran parte de las reservas forestales, una forma de eludir la titulación a la población campesina, pues sobre dichos territorios hoy pesan títulos mineros ya concedidos o en trámite, lo cual podría configurar en la práctica un rey de burlas del derecho a la tierra del campesinado.

Art. 6º Ciertas áreas de importancia ambiental, tales como pendientes, retiros a nacimientos y corrientes de agua, deberán manejarse y protegerse de acuerdo a los criterios y las técnicas de sostenibilidad ambiental, sin perjuicio de que dichas áreas se adjudiquen a quienes cumplan los requisitos de ocupación previstos en la presente Ley y en la legislación agraria.

La adjudicación en los términos del inciso anterior también se producirá sin perjuicio de las servidumbres legales como tránsito de personas y

animales, uso de orillas a favor de personas y embarcaciones u otros vehículos de navegación, sobre la parte de los predios que constituya zona de retiro a corrientes de agua. En el folio de matrícula inmobiliaria, se anotarán la carga y restricciones que implica el adecuado manejo ambiental de retiros a nacimientos y corrientes de agua, y el tratamiento de pendientes superiores al cien por ciento (100%). A su vez, en el plano respectivo, se indicarán y delimitarán las respectivas restricciones y cargas ambientales.

En los términos anteriores se modifica el literal d del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974.

Motivación

Se suele confundir con frecuencia la necesidad de establecer ciertas formas de manejo del entorno natural con la cuestión de su propiedad. La propiedad a favor del Estado no constituye per se una forma de resolver la necesidad de adecuado manejo ambiental de retiros, pendientes, etc. Incluso, muchas áreas dispersas, fragmentadas, cuya propiedad es pública o estatal,



en muchos casos constituyen una barrera para su adecuado manejo ambiental si no se dispone de los suficientes recursos para atender dicho manejo, de lo cual deriva que tales áreas se convierten en lugares para el saqueo irracional de recursos o minería, o como lugar de botadero de todo tipo de desechos. En tales condiciones, la adjudicación a familias campesinas como parte de la UAF deviene en una estrategia de empoderamiento para la defensa ambiental de tales áreas, pues ello puede incorporarse en la resolución que les adjudica dichas áreas.

Art. 7º La condición de reserva forestal, y en general, la condición de baldíos, no es causa de impedimento para que las instituciones estatales u otras inviertan en acciones, programas y proyectos de desarrollo, equipamientos, servicios públicos, compra o apoyo a la compra de predios y de mejoras, aun en terrenos baldíos, y en general obras o inversiones que se requieran para atender a la realización de los derechos de la población que ocupa dichas reservas y baldíos en los términos a que se refiere la presente Ley. El Incoder, o la entidad que haga sus veces por mandato legal o delegación, tramitará y adjudicará los baldíos que se requieran para los servicios públicos, obras de interés común, equipamientos, espacios públicos u otros de interés común, incluso los situados dentro de las reservas forestales, a favor, entre otros, de municipios, instituciones, empresas comunitarias, juntas de acción comunal, juntas de acueductos o de servicios públicos.

Motivación

Un factor de éxito en la realización de los fines del Estado dentro de las reservas forestales es orientar su debida ocupación y apoyar a quienes lo hacen en las condiciones que exige la presente Ley, por lo cual

la realización de los fines, principios y derechos constitucionales a favor de dicha población es un paso necesario, especialmente en el actual contexto de reparación a las víctimas del conflicto. Infortunadamente, hoy está generalizada la opinión según la cual las instituciones públicas no pueden invertir en el bienestar de las familias campesinas que habitan las reservas forestales, lo cual profundiza la marginalidad a que han sido llevadas por la prohibición de titularles la tierra.

Con esta propuesta normativa, se busca responder a una realidad que es necesario encauzar y formalizar: en zonas de baldíos, y en general en las reservas forestales, se ha configurado un hábitat rural que no sólo se expresa en términos de predios campesinos o territorios étnicos, sino que éstos generalmente están acompañados de una trama de servicios e infraestructuras que esas comunidades rurales han ido construyendo. La consolidación de ese hábitat requiere instrumentos de formalización para poder insertarse adecuadamente en el goce efectivo de derechos.

Medellín, 10 de junio de 2011.

Nota: La presente propuesta ha sido analizada, ajustada y validada en Corantioquia, en la Mesa Interinstitucional de Tierras de Antioquia y en el Grupo de Interés Temático "Bosques y Gente" de la Red Latinoamericana de Derecho Forestal.

