

## **Relatoría del Foro “Implicaciones Socioambientales del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural” [Nov. 15, 2012] – Foro Nacional Ambiental y WWF Colombia**

El pasado 15 de noviembre de 2012, en el Hotel de la Ópera en Bogotá, se llevó a cabo el Foro “*Implicaciones Socioambientales del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural*”, organizado por el Foro Nacional Ambiental y WWF Colombia en el marco del proyecto GEF/PNUD “Fortalecimiento Institucional y Política Pública para incrementar la Biodiversidad en Tierras Productivas”. Dicho proyecto es ejecutado por The Nature Conservancy y el grupo de conservación de tierras privadas (WWF, Fundación Natura, Resnatur y Parques Nacionales). El foro se realizó con el fin de conocer los planteamientos y los avances en el desarrollo del PLTDR y las perspectivas de diferentes actores sobre las implicaciones socioambientales del mismo en el marco del contexto actual del país y de las nuevas negociaciones de paz. Como es bien sabido, uno de los puntos de la agenda de diálogo entre el Gobierno y las FARC es el relacionado con el desarrollo rural y la restitución de tierras.

De esta manera, en el Foro se buscó identificar y proponer de forma constructiva, con los actores sociales y ambientales, los modelos de desarrollo rural sostenibles y las apuestas productivas competitivas que consideren un enfoque territorial y socio-ecosistémico, en el cual se reconozca y se valore el aporte de las comunidades a la seguridad alimentaria nacional, la conservación de los recursos genéticos de importancia para la alimentación y la agricultura, y la provisión de servicios ecosistémicos.

### **1. Bienvenida y Apertura**

El primer segmento del foro contó con las palabras del Dr. Manuel Rodríguez, Presidente del Foro Nacional Ambiental y la Dr. Ximena Barrera, Directora de Política de WWF.

Manuel Rodríguez dio la bienvenida por parte del FNA y agradeció a WWF por la organización del Foro. El FNA ha estado enfocado en hacer el seguimiento al proyecto de ley, pues en lo agrario y en lo minero, se está jugando el futuro del sector socio-ambiental del país. El país enfrenta grandes retos en materia ambiental y compite con las locomotoras de desarrollo propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo actual (PND). La minería está íntimamente entrelazada con el desarrollo rural, existe competencia entre las “locomotoras” minera y agrícola del país, en departamentos como Antioquia, donde en el 80% del territorio hay títulos mineros. Lo anterior plantea grandes desafíos, considerando los niveles de inequidad y conflicto de países como Colombia y esto se manifiesta principalmente en las áreas rurales. Por último, el Dr. Rodríguez mencionó que la Ley de Desarrollo Científico y Tecnológico debería estar muy claramente ligada al desarrollo de la competitividad de las comunidades campesinas y señaló que el próximo año, el FNA organizará un foro sobre los sistemas agrícolas frente el cambio climático, para discutir cómo hacer más resiliente el agro frente al cambio climático.

En Colombia, estamos frente a un panorama lleno de oportunidades para definir el futuro de muchos temas que nos afectan y por eso es necesario comprender, en el PLTDR, la visión y el

concepto de desarrollo rural con enfoque territorial, la sostenibilidad ambiental y social y defensa de los territorios y cómo disminuir las diferencias sociales.

Posteriormente, la Dra. Ximena Barrera agradeció la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el foro. El Grupo de Conservación en Tierras Privadas, conformado por RESNATUR, PNN, WWF, TNC y Fundación Natura, ha venido trabajando desde los últimos diez años, con el fin de promover la aplicación de los mecanismos de conservación privada en el país; este grupo ha acumulado información valiosa y lecciones aprendidas sobre el tema, las cuales ha difundido a través de diversos medios. Actualmente, este grupo de trabajo viene ejecutando el proyecto GEF/PNUD “Fortalecimiento Institucional y de Política Pública para incrementar la biodiversidad en Predios Privados en Colombia” en los Llanos colombianos. El tema de la conservación privada es un tema fundamental para Colombia, especialmente en una ecorregión como los Llanos, considerando la baja representatividad dentro del SINAP (representatividad de más o menos el 4%). La conservación privada entra a jugar como un enfoque complementario de conservación, con el fin de garantizar la conectividad y el mantenimiento de los procesos ecológicos en esta región.

En el marco de este PL, hay una oportunidad de fortalecer los instrumentos e incentivos que promuevan la conservación voluntaria. Por esta razón, en el proyecto GEF/PNUD, se tiene priorizado incidir en este proyecto de ley y se está analizando la aplicación de la exención predial y algunas propuestas de modificación; el CIF de conservación, el CIF de plantaciones forestales y el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), enfocado a la ganadería y las plantaciones forestales. En este marco, se han generado espacios de diálogo como el actual, con el fin de lograr una participación integral en el proceso.

A continuación, se exponen algunos puntos clave del PLTDR que servirán de base para las discusiones posteriores en este Foro:

1. **Oportunidad del enfoque territorial y multisectorial:** es importante garantizar que el enfoque territorial considere una aplicación efectiva del enfoque ecosistémico, que contribuya a la reducción de la desigualdad existente en el país y en la generación de esquemas de producción más competitivos.
2. **Papel de los servicios ecosistémicos en el territorio:** es importante desarrollar mecanismos que promuevan la valoración y compensación de servicios ecosistémicos y mirar el tema de las compensaciones para proyectos productivos.
3. **Fortalecer los procesos de Seguridad Alimentaria:** considerando que el rol que juega la población campesina en la producción de alimentos básicos en el país.
4. **Articulación con la estructura ecológica principal de acuerdo con las metas del Plan Nacional de Desarrollo:** es necesario avanzar en la definición y delimitación de la estructura ecológica existente, teniendo en cuenta los avances y escenarios futuros de desarrollo, con el fin de poder recuperarla y consolidarla.
5. **Reconocimiento de la función social y ecológica de la propiedad:** El manejo sostenible del agua y los recursos naturales en el territorio son fundamentales.
6. **Mayor integración del componente del Cambio Climático:** considerando la adaptación, mitigación, prevención y el manejo de riesgos naturales y antrópicos. Es fundamental fortalecer los modelos preventivos y predictivos, de manera que se fortalezcan esfuerzos

de investigación y desarrollo de mecanismos financieros, que contribuyan a garantizar el mantenimiento de la resiliencia ecosistémica.

7. **Crear un Observatorio Territorial:** que permita hacer seguimiento por diferentes actores sobre los proyectos y su impacto sobre el territorio.
8. **Fortalecer los instrumentos económicos y financieros:** El proyecto plantea una serie de incentivos, es muy importante que se tengan en cuenta una serie de consideraciones ambientales en su diseño y aplicación.
9. **Articulación del proyecto de ley con otras iniciativas:** considerando los avances en la política de bosques, la ley forestal y la política de biodiversidad.

## **2. Presentación del Dr. Andrés Bernal del MADR – Espíritu del Proyecto de Ley: El Desarrollo Rural con Enfoque Territorial**

El Director Jurídico del MADR comenzó su presentación afirmando que el empezar a hablar del desarrollo rural, es una clara muestra de un avance en cuanto a la política del país. Es fundamental preguntarse cuál es el papel de las sociedades urbanas en esto, pues en la medida en que se involucren en el diálogo, este tema va a tener mayor resonancia y evolución. Todos los que trabajamos en el desarrollo territorial estamos estrechamente relacionados con el futuro de este tema. El mundo rural va mucho más allá que las actividades agrícolas o pecuarias. El enfoque de la nueva ruralidad se entiende como el número de instrumentos que el Estado otorga para que sean utilizados en este sectores, y como pueden ser útiles implementados en la realidad.

Hay una necesidad de empezar ó completar esa tarea tan grande que tenemos de entender la geografía del territorio, incluyendo el concepto de la cartografía social. El 75% de los municipios son rurales y ocupan el 94,4% de la superficie del país. En ellos, habita el 31.6% de la población total. Hay una necesidad de ver la agricultura desde el ordenamiento territorial. Por lo tanto, la pregunta de cómo o de qué forma los titulares u ocupantes pueden garantizar que las acciones políticas le son efectivas, es necesaria. El discurso no es “cuál es la tierra que me pertenece”, sino “cuál es la tierra a la que pertenezco”; y esto es clave a la hora de hablar de la posesión. Tenemos que entender el PL como una carta de navegación en este contexto, dado el énfasis que tiene en el fortalecimiento de las políticas públicas.

### Otras necesidades de orden transversal que tienen que ver con la institucionalidad

Considerando la estructura institucional y responsabilidades, anteriormente el agro estaba mucho mejor atendido. Sin embargo, a partir de 2003, el INPA, el INCORA, y el DRI, conforman una sola institución que es el INCODER, por razones presupuestales. Actualmente, esta institución apenas sobrevive y la capacidad que tiene es muy limitada. Para poner un ejemplo, en el Departamento de Santander, anteriormente se contaba con más de 50 funcionarios y hoy apenas cuenta con 16 para todo lo relacionado con el desarrollo rural. Esperamos que la institucionalidad se fortalezca y mejore con esta ley.

### Obstáculos para el Desarrollo Rural

Los siguientes obstáculos llevan a un atraso rural en el país:

- Alto Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas
- Dispersión de la Inversión Pública en el sector rural
- Escasa provisión de bienes y servicios
- Usurpación de tierras del Estado
- Inadecuada distribución de la propiedad rural
- Informalidad de la propiedad rural
- Insuficiente uso de la aptitud agrícola del suelo
- Ausencia de política integral para grupos étnicos

El propósito del proyecto de ley es generar una mayor interlocución entre las diferentes instituciones, y fortalecer la participación de los actores locales en la toma de decisiones de la política

Con respecto a temas como riego y drenaje, con la participación de los entes territoriales. En relación al cambio climático se está avanzando frente a la provisión de seguros y de atender el riesgo del sector agropecuario de manera permanente.

Finalmente, concluyó que la Ley 160 de 1994 no permite que coexistan las zonas de reserva forestal y las zonas de reserva campesina. Afirmó que es nuestro trabajo preguntarnos cómo podemos hacer que estas puedan llegar a coexistir. Es muy importante que podamos aclarar los temas prioritarios a desarrollar en el país de manera que podamos lograr una buena respuesta a estas necesidades. Por eso, hay que tener en cuenta los instrumentos del Estado para que el uso del territorio pueda contemplar proyectos de uso sostenible.

### **3. Presentación del Dr. Omar Franco del MADS – Perspectiva del Ministerio frente al Proyecto de Ley**

El Dr. Omar Franco comenzó su presentación agradeciendo a WWF por la organización del foro, porque estos escenarios permiten retroalimentar y mejorar las posiciones y expectativas del Ministerio en la medida que se pueda. Comentó que espera que las conclusiones de este evento permitan continuar en una mesa de diálogo cordial.

Inicialmente, expuso los comentarios del PL según el Ministerio. Se necesita lograr una visión más integral de la problemática, considerando también la función social y ecológica de la propiedad, la visión adaptativa del territorio por gestión de riesgo y el cambio climático. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que las CAR deben formar parte de esta visión integral, no sólo como autoridad ambiental y a cargo de las determinantes ambientales, sino como apoyo para promover el desarrollo sostenible en las regiones.

Desde la perspectiva de cambio climático, hay que hablar no sólo de mitigación sino de adaptación y gestión del riesgo. Se debe tener una mirada estratégica del territorio. Adicionalmente, afirmó que las determinantes ambientales no siempre terminan siendo consideradas de la manera apropiada, algunas veces el planteamiento de dichas determinantes se realiza obedeciendo a circunstancias particulares. Por lo tanto, se necesita que las determinantes sean planteadas correctamente para evidenciar la vocación del territorio y para que puedan jugar un papel a la hora de definir el uso del territorio.

Comentó que el Estado debe también hacer cumplir la constitución en términos del derecho al buen uso del territorio y al mantenimiento de las consideraciones ambientales. Por ejemplo, aclarar cómo se adjudica el territorio y los terrenos baldíos, ya que la forma como estaba planteado no era funcional.

En cuanto al tema hídrico, expresó que los distritos de riego deben ser construidos reconociendo la oferta real de dicho distrito de riego, considerando el otorgamiento de las concesiones de agua de manera apropiada. Es muy positivo que la norma ya establece estos temas de uso del agua y del suelo.

### Campesinado

La visión del campesinado en el proyecto de ley se relaciona con medidas de protección frente a los tratados de libre comercio (aspectos que no se abordan en el PL). En cuanto al mandato campesino del 2003, se insistió en temas como la seguridad alimentaria, y la autonomía de las comunidades. Se consolidó un proyecto de ley alternativo, a través de una Mesa de Unidad Agraria. Es necesario revisarlo, el MADS coincide en temas de seguridad alimentaria y de la oferta exportable y en las diferentes instancias de participación. Es clave tener en cuenta la participación campesina, ya que no todos hacen parte en la ANUC.

Un aspecto importante del proyecto de ley es que se pueda hacer adjudicación de baldíos a las corporaciones ambientales, a las CAR y a otras organizaciones ambientales (Art.106 del PL). En cuanto al tema de las negociaciones de paz, el Dr. Franco comentó que se va a revisar el modelo o instrumentos con miras a cómo solucionar el conflicto. Se tiene un consenso sobre lo que se necesita en materia de tierras y desarrollo rural y se están estructurando modelos, definiciones y esquemas, bajo el liderazgo de la Presidencia de la República. Concluyó recordando que la retroalimentación debe siempre ser respetuosa y ayudar a continuar la construcción país.

#### **4. Panel 1: El Modelo de Desarrollo Rural del PLTDR e Instrumentos de Política para promover el acceso a tierras, la formalización de la propiedad y el desarrollo rural** **Moderadora: María Teresa Palacios, Consultora ambiental en asuntos sectoriales de WWF**

María Teresa Palacios abrió el Panel expresando que el enfoque territorial que propone el PLTDR busca potenciar el desarrollo rural para mejorar el bienestar de los habitantes en un territorio propiciando la participación y cooperación de todos los actores, y el aprovechamiento de sus recursos, en un proceso que lleve a la ordenación del territorio y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, existen diferentes miradas y visiones sobre el enfoque territorial, el bienestar de los habitantes en un territorio está condicionado por la calidad del medio ambiente y la oferta de los múltiples bienes y servicios que proveen los espacios rurales.

De igual forma, el PLTDR establece una serie de instrumentos de política para promover el acceso a tierras, la formalización de la propiedad y el desarrollo rural. Entre éstos, se encuentran las zonas de reserva campesina, las zonas de desarrollo empresarial y el denominado Derecho Real de Superficie, planteados en el Capítulo 1 del Título IV, sobre los mecanismos de dinamización del mercado de tierras y el uso eficiente del suelo.

En este sentido, el presente Panel busca en primera instancia propiciar una reflexión sobre si el modelo del desarrollo rural con enfoque territorial propuesto en el PLTDR, garantiza la conservación de la base natural para la provisión de los bienes y servicios ecosistémicos de los que dependen las sociedades rurales y urbanas. En segundo lugar, busca identificar y proponer modelos de desarrollo rural sostenibles y apuestas productivas competitivas que consideren un verdadero enfoque territorial y socio-ecosistémico.

#### **a. Yamile Salinas – Asesora Académica de Indepaz**

Hay preguntarse si el modelo de Desarrollo Rural del PL garantiza la generación y la provisión de los servicios ambientales en el desarrollo humano y productivo y al respecto, afirmó que el modelo de desarrollo rural del PLTDR no es exclusivo al proyecto, sino que es un tema transversal a los diferentes proyectos en el país. El PLTDR plantea unos ajustes y unas herramientas para poner en práctica los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en lo que se refiere a la locomotora del agro.

El PLTDR prioriza y privilegia los criterios de crecimiento sobre otros criterios que deben tener igual significado o un mayor significado, el énfasis se dirige al ordenamiento de propiedad mas no al ordenamiento social ambiental y cultural del territorio. Un enfoque de ordenamiento territorial apropiado debe garantizar la soberanía alimentaria y la seguridad en la tenencia de la tierra. El ordenamiento social y ambiental permite garantizar los derechos de las comunidades al acceso y/o a la restitución de tierras, reconociendo sus identidades, diversidades y vulnerabilidades. El ordenamiento territorial garantiza la seguridad territorial y permite valorar los servicios ambientales, no sólo bajo una lógica ambientalista, sino también desde una perspectiva económica.

Por otro lado, añadió que las figuras que aparecen el PLTDR no son nuevas. Las zonas de reserva campesina y las zonas de desarrollo empresarial, existen desde la Ley 160 de 1994 y el mismo Derecho Real de Superficie no es una figura novedosa. Lo nuevo de esta figura es que establece una reglamentación y la utilización de los baldíos de la nación. Sin embargo, comentó que allí hay un problema, pues no se sabe dónde están los baldíos ni quién tiene las tierras. En cuanto a las zonas de reserva campesina, afirmó que no se ven los avances en la materia. Ni siquiera se ven avances en la constitución de reserva campesina en Montes de María, que tenía la idea de aliviar la situación de las víctimas y legitimar y formalizar la adquisición masiva de esas tierras, pero eso no se ha constituido ni formalizado todavía. Es necesaria la constitución de las reservas campesinas. En cuanto a las zonas de desarrollo empresarial, no se ha podido constituir ninguna y lo que hace el PL es eliminar la temporalidad que estaba establecida, permitiendo una lógica de proyectos a largo plazo. Si estas herramientas no se solucionan adecuadamente, se agudizarán los efectos en la conservación, en la restauración y el uso sostenible de los ecosistemas y los agroecosistemas.

Por otro lado, afirmó que las autoridades ambientales han perdido funciones mientras que a las autoridades agrarias (CIF Forestal), sí se les están otorgando funciones. Asimismo, al revisar el PLTDR, es claro que son incipientes los instrumentos de Pago por Servicios Ambientales (PSA). De igual forma, se notan vacíos en los planes de ordenamiento. No es clara la función ecológica

de la propiedad, hay falta de conductas penales y de armonización de las políticas públicas. Esto está generando una intensificación de los conflictos (se está pasando de los nuevos llaneros a los pobres llaneros).

En cuanto a las negociaciones de paz, comentó que la discusión no debería suceder en la Habana, sino por las vías democráticas, junto con todos los actores involucrados en el tema.

#### **b. Luis Enrique Dussán – Representante a la Cámara**

Expuso que desde el Congreso de la República, se tienen varias perspectivas. Este proyecto es una iniciativa del gobierno, que intenta una mirada de la integralidad del desarrollo del campo y desde lo territorial; y esto debe reconocerse como un gran avance. Afirmó que la mirada que debemos tener del campo colombiano no debe ser de olvido ni de asistencialismo; y se debe disminuir el conflicto entre ciudades y agricultura, pues en el campo está la riqueza y el potencial para desarrollar el país. Comentó que hoy en día en el país, existen más de 20 millones de hectáreas aptas para la agricultura y no hemos llegado ni a las 4 millones de hectáreas explotadas. En cuanto al Estado, hay un fuerte debate al interior del Congreso sobre estos temas ambientales, por ejemplo con la Ley Forestal de Plantaciones ven un potencial de desarrollo enorme en el sector forestal del país, mientras que otros lo ven como un riesgo ambiental importante. Existen diferentes visiones claves.

En el tema de biocombustibles, hay grandes avances, pero existe cada vez más preocupación por la competencia de éstos con los alimentos, el tema se resuelve con un apropiado manejo del ordenamiento ambiental del territorio. En cuanto al tema del agro-turismo y el eco-turismo, éstos son retos importantes para el desarrollo del país y para la integración de la gente de las ciudades y el campo. Es necesario también evidenciar el potencial de la biodiversidad del país para su desarrollo.

Por otra parte, en el tema de la propiedad y el uso de la tierra en Colombia, ha habido grandes errores, ya que se encuentran ubicados en zonas marginadas, de ladera, complicando así las posibilidades de apoyarlos en el desarrollo, el acceso a servicios públicos, las vías y la educación. Existe una alta concentración de la tierra en manos de muy pocos. Es necesario un proceso de reocupación territorial, pues las comunidades campesinas no estén ubicadas en áreas apropiadas. Adicionalmente, hay un uso masivo del suelo para temas ganaderos y no se está haciendo sostenible y responsablemente. Hay que mirar estas cuestiones con mucho detenimiento para encontrar soluciones efectivas.

Finalmente, añadió que el PLTDR se queda corto en el enfoque que tiene del tema de tierras, hay que avanzar más en temas como la extinción de dominio, el catastro y el tema de la tributación predial rural. Adicionalmente, expresó que hay que intentar incorporar instrumentos más concretos para resolver los conflictos en el uso del suelo, y no necesariamente tiene que ser desde la mirada sectorial del MADR, sino algo que trascienda lo sectorial. Propuso la posibilidad de tener una mesa de discusión a nivel nacional, que involucre a todos los sectores en el proceso. En términos del sector agropecuario, hay que avanzar mucho más en el ordenamiento productivo del territorio, para lograr mayor eficiencia y mejor organización en los procesos y en el manejo de los productos y los mercados agropecuarios.

Concluyó que, frente a las negociaciones de paz, se debe tomar en cuenta la participación del sector campesino, pues han sido olvidados del proceso.

**c. Jaime Forero – Director del Doctorado de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana**

Comenzó su presentación afirmando que el problema rural pasa por el tema minero. El PLTDR y el Proyecto de Ley Alternativa Agraria son iguales en los mecanismos legales de reforma agraria, encargados de la distribución y el uso de la tierra. El punto de diferencia es la polémica figura del Derecho Real de Superficie. En cuanto al PLTDR, afirmó que hay una apuesta muy agresiva por parte del Estado para la formalización de tierras, tema que es indispensable para cualquier modelo de desarrollo. Como aspectos positivos del PL se encuentra que:

- **Tanto la extinción del dominio como la expropiación, son procesos que se realizan por la vía administrativa y no judicial.** Se prescriben los reglamentos que hacen más expeditos estos mecanismos, tratando de eliminar los obstáculos del pasado. Adicionalmente, en estas dos figuras, se justifican, de acuerdo con la Constitución de 1991, la función social y la función ecológica de la propiedad. De tal manera que, cuando haya una violación grave de los códigos de recursos naturales y de protección de los recursos naturales, el Estado debe proceder de oficio a expropiar sin indemnización.
- **La figura del Derecho Real de Superficie ha sido muy controvertida, pero tiene una virtud muy interesante:** facilitará, por parte del Estado, la administración en función de los objetivos que se proponga (sociales y/o ambientales), para proyectos productivos de gran escala. En lugar de recurrir a todos los mecanismos fraudulentos que están recurriendo actualmente, el Estado clarificaría esos títulos, las tierras revertirían al Estado y las podría conceder de acuerdo con criterios asignados por la UPRA. Se concederían en Derecho Real de Superficie hasta 30 años, y el Estado puede imponer, como arrendador, como dueño legítimo del baldío adjudicado, las condiciones que tenga que poner y que cumplan con la función social y ecológica de la propiedad.
- **En cuanto a la asignación de tierras, existen en el PL tres figuras interesantes:** las reservas campesinas, que se pueden asignar en áreas de amortiguación bajo condiciones establecidas; la creación de una UAF ambiental, por medio de la cual se puede asignar una extensión de tierra mayor a la estipulada en la UAF agropecuaria, para proyectos familiares de manejo sostenible, junto con la posibilidad de asignar tierras a Resnatur; y como última figura, se encuentran los mecanismos para deslindar lo que le pertenece al Estado de lo que le pertenece a los particulares, y se estipula que lo que se encuentre en zonas de ecosistemas frágiles y vulnerables, revertiría inmediatamente al Estado.
- **Trata el tema de restitución de tierras que es clave.**
- **Se prevé que el MADS favorezca la inversión extranjera pero con restricciones.**

En cuanto a los retos, el profesor Forero señaló conceptos como la usurpación del estado, la informalidad, el uso inadecuado de la tierra y la no tributación, que puede convertirse en un incentivo perverso grave.

Como conclusión, afirmó que la apropiación exagerada de la superficie agraria deja de ser un conflicto de frontera agraria para ser un conflicto de frontera nacional. El problema es un problema de soberanía nacional. Aunque el PLTDR no puede cumplir todos los objetivos propuestos, sí hay avances importantes.

#### **d. Juan Pablo Ruiz – Miembro Representante del Sector Ambiental en el Consejo Nacional de Planeación**

El Dr. Ruiz inició su presentación afirmando que el enfoque del PLTDR no es el mismo a lo largo de la ley. Aunque en un inicio pareciera tener en cuenta todos los aspectos relevantes para que la Ley funcionara efectivamente, al entrar en el análisis del articulado, se evidencian falacias. Expresó que sí se está hablando de ordenar equitativamente el territorio, pero únicamente la propiedad del suelo rural, se prioriza el uso de la tierra, según su potencial agropecuario y se establece una diferencia entre el POT de producción del sector agropecuario y la conservación de ecosistemas estratégicos en reservas naturales.

Añadió que no se piensa nunca que los predios que produzcan, conserven, omitiendo por completo la relación entre conservación y producción. Asimismo, al analizar la aplicación de la ley en la población rural, se evidenció que no es que la ley se incumpla, sino que se desconoce.

Por otro lado, señaló que no se incluyen inversiones verdes sino sólo grises, porque se entiende desarrollo rural como desarrollo del sector agropecuario y se dejan por fuera otros tipos de desarrollo. Por eso, el uso del territorio rural no se debe definir por vocación agropecuaria o forestal, sino por la relación entre el campo y la ciudad, y los servicios ambientales (que se sabe que impactan positivamente el desarrollo nacional). Se necesitan instrumentos como los SA, pues son herramientas que brindan mayor equidad a la sociedad. El Pago por Servicios Ambientales está completamente ausente en el proyecto y para que esto suceda, se debe hacer efectiva la función ecológica de la propiedad (expropiando a todo propietario que no garantice la función ecológica de la propiedad, recuperando ríos y quebradas, zonas de protección de taludes de carreteras, oleoductos, acueductos, etc. y estructurando POT y áreas de prestación de SA).

Tampoco se desarrolla el tema de adaptación al cambio climático, no aparece como un tema crítico en general (los temas de REDD+ deberían ser parte del proyecto). Es fundamental comprender que la conservación de los ecosistemas naturales y sus servicios ambientales asociados, significan menor vulnerabilidad ante el cambio climático. Por eso, el cambio climático debe ser el marco de referencia para la planificación del modelo de desarrollo rural y de la planificación del sector agropecuario en particular. Asimismo, señaló que los POT son esenciales, pues son la herramienta base para el desarrollo regional y nacional del país. Las sociedades se están moviendo cada vez más hacia el uso de los servicios ambientales asociados a los espacios rurales.

De esta manera, señaló que para conseguir un desarrollo rural verdaderamente equitativo, se debe pensar en el PSA a los campesinos pobladores y los usuarios de las partes altas y críticas de las cuencas hidrográficas para mejorar los SA y la distribución de ingresos; y en los SA del uso del suelo rural.

Por otra parte, comentó que el enfoque del Desarrollo Rural no puede seguir siendo agrarista. Se debe pensar en una innovación al abordar este tema. Añadió además, que es clave que haya una compatibilidad entre el PLTDR y el Código Minero y que un aspecto positivo del PL es que se retomara la figura de las zonas de reserva campesina. Finalmente, concluyó en la importancia de insistir en la figura de PSA, pues el conservar los bienes y los servicios ambientales es una obligación del Estado que se debería incluir en el proyecto.

## **5. Panel 2: Comunidades étnicas y campesinas en el PLTDR**

### **Moderadora: Ana María Lora, consultora legal de WWF**

Ana María Lora inició el panel afirmando que, teniendo en cuenta el fin mismo de la ley, la cual se fundamenta en el desarrollo rural, el acceso a tierras, y la formalización de la propiedad, se hace necesario conocer la visión del proyecto por parte de las comunidades étnicas y campesinas.

Añadió que el presente panel busca, a partir de la visión del PLTDR, dar lineamientos sobre los modelos de desarrollo rural sostenibles y apuestas productivas competitivas que consideren un enfoque territorial y socio-ecosistémico, en el cual se reconozca y se valore el aporte de las comunidades a la seguridad alimentaria nacional, la conservación de los territorios y recursos genéticos de importancia para la alimentación y la agricultura, y la provisión de servicios ecosistémicos.

#### **a. Luis Alejandro Jiménez – Presidente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC)**

Frente al PLTDR, el Dr. Jiménez expresó que el gobierno debe darle la prioridad que corresponde al desarrollo rural, incluyendo el desarrollo político institucional que necesita el sector y el sector ambiental, que reconoce, es muy bueno que se nombre en el PL. Además, a veces determinados sectores requieren apoyos contundentes, y se debe tener en cuenta la diversidad al interior de cada uno de los sectores. Al hablar de territorio y del sector rural, es muy importante que se tenga en cuenta a todos los actores involucrados (pues los actores al margen de la ley también son habitantes).

Adicionalmente, añadió que el campesino que está en cada uno de los sectores, no tiene todo el conocimiento para entender todos los temas. Es un tema muy grave entonces, que la economía campesina dentro del PLTDR, se ignore por completo. Irónicamente, aunque la ONU lo reconoce como elemento clave, en el caso de Colombia se ignoran los avances y se borra la palabra “campesino” del PL. El sector campesino no debe ser tratado de forma paternalista, es un sector que debe ser reconocido de manera igualitaria con los otros sectores. En Colombia existen alrededor de un millón de familias campesinas que son dueñas de territorio, en pequeñas parcelas. En estas áreas, se producen, en promedio, dos puestos de trabajo, en calidad de autoempleo. Para

el país, esto representa alrededor de tres millones de puestos de trabajo, en muchos casos no formalizados. Este sector no sólo provee empleos, sino el alimento de la población; es un sector que pide créditos y los paga, que demanda servicios públicos, y los paga. La pregunta es, si esto no es economía, ¿entonces qué es? Se debe hacer el debate de cómo se reconoce la economía campesina, porque es un sector que no puede ser olvidado.

Por otra parte, señaló que el acceso a la tierra es un tema muy importante. El PL se escuda en el tema de los baldíos pero no se ocupa, y no se ve reflejado, el tema de afectar la concentración de grandes latifundios en unos muy pocos propietarios. Actualmente, el INCODER ha intentado avanzar en la titulación de baldíos pero no ha podido, debido a las concesiones mineras que se han otorgado (no se puede hacer titulación de baldíos 500 metros a la redonda de áreas concesionadas para la explotación de tierras y explotación de recursos no renovables). Irónicamente, en el caso de PNN, no se podrá hacer titulación de baldíos 300 metros a la redonda, lo que quiere decir que es más importante proteger las áreas de explotación minera que las áreas de protección y conservación del medio ambiente. Finalmente, concluyó que el PLTDR deberá revisar a futuro, el tema de los subsidios, pues hasta el momento se han desdibujado muchos recursos que deberían llegar al sector campesino y desafortunadamente no llegan. La ley debería ser muy estricta y tajante de manera que llegue a los pequeños productores, pues si queremos hablar de desarrollo, tenemos que reducir la inequidad social.

**b. Carlos Ancízar Rico – Secretario General de la Federación Acción Campesina Colombiana que está adscrita a la Mesa de Unidad Agraria**

Su presentación comenzó con la discusión del problema del medio ambiente y de la seguridad alimentaria. Mencionó que, aunque en la Mesa de Unidad Agraria no son expertos en ciencia ambiental, reconocen que sin agua, oxígeno y calor apropiado, no hay vida. Adicionalmente, señaló que tienen muy presentes problemáticas como la tala indiscriminada de los bosques, la suplantación del bosque por plantaciones, los monocultivos, la degradación por manejo con tóxicos y otros elementos, las actividades extractivas agresivas sin respeto al medio ambiente y a las comunidades que ellos habitan, y el cambio en la tenencia de la tierra, entre otras.

Afirmó que existe un sesgo político y presupuestal en el cambio en el uso de la tierra y por eso, el énfasis en la locomotora minera es evidente. Es algo bien sabido para todos que muchas de estas explotaciones se realizan sin antes haber realizado un ordenamiento ambiental del territorio. Por eso, señaló que debe haber un cambio en el uso y en la tenencia de la tierra, de acuerdo a la vocación de los territorios y necesidades de los seres humanos.

En cuanto a la propuesta de la Mesa de Unidad Agraria frente al PLTDR, mencionó que las propuestas de la ANUC desde los años 70's, plantean temas de mandato agrario y el énfasis principal estaba en el manejo de la naturaleza y los recursos naturales. Trabajan para un proceso de recuperación de los agroecosistemas, la no privatización de cuencas, playas y ríos de baja mar, la protección y recuperación de bosques y nacimientos de agua, la reforestación nativa, el fomento de proyectos productivos con especies nativas, evitar el uso de los monocultivos y el uso intensivo de químicos para su manejo. En general, prohíben el uso de elementos dañinos para el ambiente y la salud humana. Se enfocan persistentemente en el ordenamiento social y ambiental del territorio. Esta es la propuesta que quieren seguir manteniendo actualmente.

En el PLTDR, debería existir una política clara sobre los PNN y baldíos, y en la responsabilidad sobre el manejo en materia de uso de recursos naturales y genéticos. Es clave una política de manejo de los recursos naturales. Aunque reconocen que el PLTDR tiene partes que son beneficiosas, ven algunas diferencias fundamentales, en temas como: la extinción del derecho de dominio, el funcionamiento de las licencias mineras en PNN, y la forma en cómo están operando. El espíritu del PL puede ser bueno, pero su implementación dejaría muchos vacíos en la satisfacción de las necesidades de las comunidades rurales y de los pequeños productores.

Finalmente, afirmó que es importante definir cuál es el concepto de paz que se tiene. En su criterio, la paz es un estado total de satisfacción del ser humano. Señaló que aunque el sector campesino no es el que determina las condiciones para conseguir la paz, si es un sector que puede y debe trabajar para dialogar hacia un camino que permita eliminar las causas del conflicto.

### **c. Jefferson Quinto – Representante de Agenda Común**

El Dr. Quinto inició su exposición afirmando que lo que compete a las comunidades negras, es trabajar sobre la diversidad cultural del país, pues al hablar de comunidades negras, se está homogenizando una gran diversidad que hay al interior de las comunidades. Así que cuando se trate el tema de ubicación en un área biogeográfica como es el Pacífico colombiano, se debe tener en cuenta siempre este aspecto entre diversidad cultural y territorio. Adicionalmente, mencionó que hay que preguntarse por estos territorios que están siendo intervenidos por actividades mineras o por cultivos ilícitos.

Por otro lado, expresó que bajo las condiciones y el contexto que estamos viviendo, hay varios temas que están siendo planteados que deben ser reconsiderados. Muchas veces el concepto de conservación está siendo planteado de manera aislada. Es importante mantener el concepto de “conservar produciendo”, para así garantizar la continuidad de los recursos naturales y de la riqueza cultural con las prácticas tradicionales. Siempre hemos tenido un manejo de los recursos sostenible y es esencial recibir apoyo de esas prácticas, porque la generación de ingresos es un problema evidente para las comunidades afrocolombianas, que debe ser resuelto. Esta es la única forma de asegurar que se produzca sosteniblemente en el territorio. Expresó que para ellos, la seguridad jurídica en los territorios es un tema clave. Por eso, la articulación de este PL con otros instrumentos de política es algo necesario. Asimismo, temas como el cambio climático, tanto en su dimensión de mitigación como en su dimensión de adaptación, se deben articular al modelo de desarrollo rural.

Adicionalmente, mencionó que temas como la soberanía alimentaria y ordenamiento socio-ambiental del territorio, hacen parte de sus agendas y está incorporado dentro de sus modelos, pues siempre se piensa en el aprovechamiento de los recursos para la reproducción física y cultural de los territorios.

Finalmente, concluyó que en cuanto a la relación del PLTDR y los diálogos de paz, este PL se ha de convertir en un espacio en el cual se pueda integrar diferentes actores para que todos aportemos a la concertación.

**d. Julio César Estrada – Delegado de la Comisión de Apoyo Técnico a la Mesa Permanente de Concertación desde la OPIAC**

Para la OPIAC, hay problemática fundamental que debe ser abordada, dada la situación de la Amazonía y las problemáticas regionales en Colombia, pues el gobierno no ha definido qué hará con el recurso minero, en el PL no se habla del tema minero y la protección del territorio frente a esto. Esto es algo que los Ministerios de Minas, Ambiente y Agricultura deben discutir para aclarar esta problemática.

Por otro lado, señaló que no ven una garantía, dentro de PL, que aclare el problema del uso de la tierra; pues se habla de formalizar la tierra, pero no hay claridad con las grandes extensiones de tierra que están en el poder de pocos. Tampoco se menciona, desde el gobierno, qué va a pasar con las tierras que se han perdido por temas de la violencia, no se está garantizando que la tierra vaya a regresar a los mismos dueños, ni se mencionan las tierras que se deben restituir a las comunidades indígenas. Hay que preguntarse cómo efectivamente se va a garantizar el problema de la propiedad, pues en los planes de vida de los pueblos indígenas están temas como el uso del suelo y su producción.

Finalmente, La OPIAC no comparte la noción de competitividad existente, se debe pensar en nuevas formas de utilización de las tierras. Tampoco comparte el concepto que se desarrolla en el PL sobre la seguridad alimentaria, señaló que considera que esto va a en detrimento de la soberanía de los pueblos indígenas y del poder producir para sostenerse.

Para concluir, el Dr. Estrada afirmó que hay preocupación en relación al proceso de paz, pues al preguntarle a los actores involucrados en dicha negociación la pregunta de cuál sería el país con el que soñamos, éstos mencionan que es necesario que el movimiento indígena ceda para aportar a la paz. Entonces como comunidad indígena, nos preguntamos: ¿los indios estamos en la guerra? ¿Estamos participando del conflicto? Hemos sufrido muchas consecuencias que no nos parecen justas. Además, añadió que el proceso de paz debe hacerse con toda la sociedad colombiana, con el fin que los sueños de todos los colombianos sean tenidos en cuenta. Si se va a hablar de tierras, no se puede ir en contra de los temas adscritos en la Constitución de Colombia. No es que los indígenas estén en contra del proceso de paz, pero consideran que este mismo, no puede ir por encima de los derechos adquiridos históricamente para ellos.

**e. Román Pulido – Miembro de la ONIC**

Se observa un retroceso en lo que se refiere a los derechos territoriales de los pueblos indígenas. El Dr. Pulido hizo una referencia a un análisis realizado por Héctor Mondragón, sobre el PLTDR, donde señaló cinco puntos esenciales:

1. La adjudicación de territorios baldíos. En el PL, se elimina la restricción que existía en la Ley 160, donde no se pueden utilizar tierras que pertenecen a las comunidades indígenas.
2. La legalización de la falsa compraventa. Según la Ley 160, los territorios indígenas son inalienables, imprescriptibles e inembargables; pero el PL señala la restricción a esto sólo se podrá hacer en los territorios de resguardos y elimina el resto de territorios que están

- señalados en la Ley 60 de la Constitución de Colombia. Estos territorios, estarían entonces vulnerables a caer en la falsa compraventa.
3. La utilización del término tierras debe incluir el concepto de territorios. Como está planteado el PL, esto afecta en gran medida el desarrollo de lo que está pasando en la región.
  4. Se incluye un concepto restringido de territorio indígena.
  5. Los resguardos coloniales, establecidos en la época de la colonia, son fundamentales. Con el PL, lo que se plantea es que sólo se van a reestructurar los resguardos indígenas de las tierras que en este momento estén poseyendo los pueblos indígenas y las comunidades étnicas. Esto deja por fuera los territorios que sí son de estas comunidades, pero no se poseen por causa del desplazamiento.
  6. Las reservas indígenas, como estaban definidas, son áreas baldías determinadas por el INCORA, y permanecerían como reserva. El proyecto de ley, eliminaría esta protección, lo que quiere decir que el 80% de los territorios indígenas estarían en riesgo de desaparecer.

Finalmente, afirmó que, en este momento, hay una fiebre por el tema de Consulta Previa y al mismo tiempo hay miedo para desarrollarla. Mencionó que se debe tener en cuenta que los acuerdos allí realizados, tienen cambios que pueden afectar a las poblaciones, la consulta previa se queda corta a la hora de abordar esto.

## **6. Panel 3: Tierras y Áreas Protegidas: Oportunidades en el PLTDR**

**Moderadora: Ximena Barrera – Directora de Política de WWF**

Se inició el panel señalando que la representación de las reservas privadas, el SINAP y el tema de financiación, son temas fundamentales dentro del PLTDR.

Durante la mañana, se evidenció la importancia de poder garantizar que en el PL exista una visión integral del territorio, incluyendo el componente ambiental, así como el ordenamiento y la planificación territorial. Se identificaron diferentes posturas frente al tema del ordenamiento del territorio, desde las posturas de algunos que sienten que se le está dando un énfasis mayor al tema del ordenamiento de la propiedad y no del ordenamiento del territorio, hacia otras posturas, donde afirman que realmente se ha podido avanzar en lograr una mayor integración sobre el componente ambiental (ej. El respeto a los determinantes ambientales, el tema de garantizar la protección de los ecosistemas frágiles y vulnerables y el lograr la titulación o adjudicación cuando se desarrollan actividades de conservación y protección ambiental).

El tercer panel busca conocer las opiniones de los panelistas sobre temas como el ordenamiento territorial, la función social y ecológica de la propiedad, la protección de ecosistemas frágiles y vulnerables y el rol que juega el SINAP. Adicionalmente, afirmó que es clave analizar el aporte o las implicaciones del mismo frente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP–, así como las oportunidades que propician la conservación y la valoración de los servicios ambientales, y que aportan para evitar y mitigar impactos ambientales.

Finalmente, leyó tres preguntas guía para los panelistas:

1. ¿El modelo propuesto en el proyecto de ley dimensiona el aporte del SINAP al desarrollo rural?
2. ¿Qué oportunidades tiene el SINAP en el marco del PLTDR?
3. ¿En qué sentido debería aportar el PLTDR y su visión de desarrollo rural a las nuevas negociaciones de paz?

**a. Julia Miranda – Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia**

La Dr. Miranda comenzó mencionó el excelente trabajo interinstitucional que se logró entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Parques Nacionales Naturales de Colombia, en el desarrollo del PLTDR.

En éste, se encuentran oportunidades muy importantes para PNN, en tres aspectos:

1. Mecanismos de protección de las áreas del SINAP
2. Instrumentos para superar las presiones dentro de las áreas del SINAP
3. Incentivos a la conservación

En cuanto al primer aspecto, mencionó que hay una herramienta legal muy importante que va a permitir la recuperación de baldíos ubicados en PNN, y es la revocatoria directa de los actos de titulación de baldíos a propietarios, sin consultar con dichos propietarios y sin un tiempo específico. Adicionalmente, habló sobre el no otorgamiento de créditos a ocupantes del sistema de PNN, que se encuentra en el Art. 216, este es un tema muy importante para PNN. Ha sucedido en el país, que cuando el gobierno le restituye tierras a las poblaciones desplazadas, éste les apoya el regreso a las áreas protegidas, dotados, además, de un kit productivo o de créditos que se utilizarán para infraestructura dentro de las zonas de PNN. Falta entonces mejor comunicación entre las entidades internas del gobierno para solucionar esta situación. En cuanto al tema de áreas excluidas del Derecho Real de Superficie, la Dra. Miranda resaltó la prohibición expresa para que no puedan constituirse este tipo de derechos dentro de las áreas del sistema de PNN (Art. 290), este es un aspecto fundamental que permita la conservación total de esos territorios. Es muy importante haber logrado esa consagración explícita dentro del PLTDR.

En el segundo aspecto, se dirigió al tema de la reubicación de los ocupantes (Art. 172). Mencionó que ésta es una de las amenazas más graves que enfrenta PNN hoy en día, la problemática del uso, ocupación y tenencia, la presencia de campesinos dentro de las áreas del sistema, que no pueden recibir los beneficios del Estado y que además, PNN no puede generar hacia ellos una situación de desalojo. De manera que hay que trabajar en una estrategia de reubicación que les dé las oportunidades necesarias a los campesinos, sin comprometer el territorio del sistema de PNN. Afirmó que ya se ve una clara línea en este PL y unas soluciones concretas para abordar esta problemática.

El tema de la titulación al interior de las zonas amortiguadoras, donde en el Art.208, hay una prohibición para la adjudicación de baldíos en las zonas circundantes a 300 metros alrededor de los límites de las áreas, pero establece algo que es muy importante, y es el poder reglamentar las zonas amortiguadoras de los Parques y que una vez reglamentadas esas zonas amortiguadoras, se puedan establecer o titular zonas de reserva campesina que atiendan a los usos reglamentados en esas zonas. Además, pone una especial labor y es la obligación de seguimiento a estas actividades

que se desarrollan dentro de estas áreas que colindan con los PNN y que nos dan la oportunidad de generar unos cinturones alrededor de los Parques, en muchos lugares del territorio nacional, en los cuales unas personas desarrollarán actividades que pueden ser compatibles con el Parque. PNN apoya la construcción de estas zonas de reserva y apoyan al INCODER en este proceso.

En cuanto a las disposiciones generales, el Art. 5, en los principios de desarrollo rural con enfoque territorial, habla de los criterios de sostenibilidad ambiental y económica. Se identifica uno de los principios de desarrollo rural, a saber, la importancia de articular los diferentes programas y proyectos que se adelanten para que aporten a la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Este principio le da un claro enfoque al PLTDR y es una cuestión muy importante. Por otro lado, en cuanto a los proyectos productivos de generación de bienes y servicios, hace mención al Art. 78, establece que se dará apoyo a los proyectos de generación de ingresos, algo muy importante para PNN. Afirmó que ellos han participado en muchos proyectos de cooperación internacionales buscando precisamente esto. Es muy claro que si se garantiza la seguridad alimentaria, puede haber espacio para la protección y la conservación.

Por otro lado, en cuanto al tema de formalización de tierras, PNN está a favor de titulación que no implique actividades agropecuarias. Es clave que se permita una ampliación de la frontera agrícola y que conservar pueda implicar adjudicación de títulos a personas que estén registradas a Resnatur. Concluyó que frente al tema de las negociaciones de paz, una buena situación rural ayuda a un camino de paz.

#### **b. Victoria Plitt – Miembro de la Junta Directiva de la Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil (Resnatur)**

Expuso una breve descripción de Resnatur. En su condición de sociedad civil, le correspondió discutir los procesos de producción-conservación.

Mencionó que aunque el PLTDR trabajó en beneficios y ventajas para el SINAP, y Resnatur apoya y reconoce estos esfuerzos; en cuanto al tema de tierras y AP, vislumbran diferentes riesgos:

- La minería es el gran protagonista de esta situación, actividad que se verá favorecida con el Derecho Real de Superficie. Esta situación va creciendo desmesuradamente en el país y el PLTDR no parece ser precisamente la solución.
- El concepto producción-conservación, desde la estrategia de generar tejido social, que haga sostenible la conservación como aliada de la producción; no se observa como una de las políticas fundamentales para la preservación de los recursos ecosistémicos del país.
- La sociedad civil, agrupada en organizaciones como Resnatur, a partir de proyectos de vida comunes, en donde el concepto de la conservación-producción es el gran protagonista, de la mano del trabajo social; aunque es un factor determinante, está completamente ignorada en dicho proyecto. Se insiste en mantener la conservación desde un monopolio estatal.
- Resnatur debe registrarse ante PNN para poder estar constituida y la Red no está de acuerdo con este proceso. Plantean una necesidad de tener mayor autonomía de decisión y gestión. Piden por mayor seguridad jurídica. No ven que el PLTDR solucione esto.

- Resnatur no existe en las estrategias de ampliación de la frontera agrícola. Existen más beneficios en PL más focalizados hacia la producción y no hacia la conservación.
- En el PLTDR hay ausencia de mecanismos para hacer efectivo los deberes de las autoridades públicas para mantener la protección en zonas rivereñas y con ello generar zonas de conectividad.
- No hay una política de Pago por Servicios Ambientales. Sólo se menciona.
- El PLTDR no ha sido visto por parte del gobierno como una oportunidad para replantear las políticas Estatales respecto a la conservación privada, se insiste en mantener una posición dominante por parte del Estado frente a quien conserva por voluntad propia, posición dominante que se traduce en el mantenimiento de una política punitiva y en una ausencia de verdaderos programas de sensibilización ambiental, reconocimiento y estímulo.
- El Derecho Real de Superficie podría implicar el desarraigo de la cultura ancestral de las comunidades rurales, pues se les da la tierra a grandes empresas productoras y mineras.
- El PL da cabida a la agricultura orgánica, pero no determina mecanismos reales frente a sus costos de producción y precios de sustentación en el mercado.

Finalmente, la Dra. Plitt concluyó que, frente al tema de las negociaciones de paz, Resnatur afirma que “al referirnos a la paz vs. el desarrollo rural, inmerso en dinámicas socio ambientales, debemos poner de presente que el conflicto, ubicado en zonas rurales, genera una inmensa problemática ambiental materializada en impactos ambientales que los protagonistas del mismo propician”.

### **c. Alberto Galán – Director de Patrimonio Natural**

El Dr. Galán señaló que los planteamientos de una nueva ruralidad pueden ser muy positivos, pero al mismo tiempo pueden ser muy riesgosos porque no solucionan los problemas coyunturales del país, y no se han resuelto muchas situaciones en las zonas rurales. Es un país que para resolver el tema de tierras, desplaza cuatro millones de personas y da el privilegio al otorgamiento de títulos mineros.

En cuanto al SINAP y a PNN, mencionó que han sido instituciones muy ignoradas por el Estado, en términos generales. Por eso, se han recibido con beneplácito, los procesos que se han venido gestionando al interior del actual gobierno del Presidente Santos, en relación con el tema de tierras, por un trabajo conjunto entre PNN, el IGAC, el INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro. Por lo tanto, afirmó que Patrimonio Natural reconoce los aspectos positivos de la norma, pues reflejan un esfuerzo que representa algún avance en el sector agropecuario.

Asimismo, evidenció que el tema de la conservación está íntimamente ligado con la economía, y parte fundamental de las carencias que se dan en ese relacionamiento entre la conservación y la economía, es que no se ha logrado reconocer apropiadamente el papel económico que tiene la conservación y las implicaciones económicas que tiene la conservación. Frente a esto, el PL tiene varios aspectos positivos en ese sentido, y lo primero es entender que hay que darle ese manejo más amplio al territorio. Señaló que lo clave, es que se sea consecuente con esto. Como reto, el PLTDR debería ilustrar entonces, el aporte de la conservación a la viabilidad de la economía en muy diversos sentidos.

Se refirió a PNN, mencionando que el Estado tiene que darle prioridad a éstos, porque es una política de Estado, y toda política de Estado debe respetarse y cumplirse adecuadamente. Este tema, se relaciona nuevamente con el de la economía, y planteó cuestionamientos como: cuál es la economía que necesitamos en las zonas aledañas a las AP, cuál es la economía que necesitamos para favorecer la conservación, y cuál es la producción campesina que necesitamos para que eso se dé. Añadió que se necesita un sistema diferente de producción. Esto implica innovación (que trascienda el concepto de PSA) y se debe invertir en esta innovación, pues es clave para el desarrollo rural del país. Adicionalmente, expresó que en la economía de las zonas de influencia de las áreas protegidas, en los corredores de conservación y todas estas zonas, debe haber una política específica y eso tiene que reflejarse en el PL de manera más explícita, más contundente y en donde se reconozca la importancia de la innovación y de la inversión en esta innovación.

Por otro lado, se refirió al trabajo que han estado haciendo con PNN sobre los costos que implica el saneamiento o a la reubicación de las poblaciones que están dentro de los parques. Mencionó que allí, las cifras son difíciles de determinar, porque hay muchos problemas sobre el tema de tierras. Sin embargo, aclaró que las cifras pueden estar fluctuando entre 1 y 2 billones de pesos, teniendo en cuenta todo el conjunto de situaciones asociadas a la ocupación de los parques. Son cifras preliminares y totalmente tentativas.

Concluyó afirmando que las experiencias locales exitosas se deben tomar como referencia para llevar esos ejemplos a mayores escalas (ej. Enfoque de mosaicos de conservación, enfoque de manejo del paisaje ambiental). El gobierno y la norma deberían promover que ese tipo de innovaciones se puedan desarrollar sistemáticamente en el tiempo.

## **7. Conclusiones**

María Teresa Palacios presentó un conjunto de conclusiones:

- i. Un instrumento como el PLTDR no va a resolver todos los problemas de la ruralidad y el relacionamiento urbano-rural en Colombia.
- ii. Se reconoce como plausible el enfoque territorial propuesto en el proyecto de ley. No obstante, se deben fortalecer aspectos básicos relacionados con el ordenamiento y reordenamiento del territorio, que consideren no sólo la aptitud para los productos agropecuarios y forestales, sino las opciones múltiples de desarrollo asociadas a la producción de bienes y servicios ambientales, con el fin de lograr un ordenamiento del territorio y no sólo el ordenamiento de la propiedad.
- iii. Dicho ordenamiento debe permitir la disminución de los conflictos del uso del suelo, pero al mismo tiempo favorecer la localización o relocalización de actores productivos, que se encuentren, o generando esos conflictos, o ubicados en áreas marginales, que no les permiten ingresar a las dinámicas agrarias y económicas.
- iv. La visión de Desarrollo Rural debe reconocer y ser congruente con la existencia de múltiples actores en el territorio, por lo cual el Estado debe dar claridad sobre las prioridades de desarrollo a nivel rural y frenar los actuales conflictos entre las locomotoras de desarrollo.

- v. El proyecto debe incorporar un conjunto de instrumentos económicos, que posibiliten y fortalezcan la provisión de alimentos y servicios ambientales, la adaptación al cambio climático y la reconversión ambiental de los sistemas productivos, y debe hacerlo de manera equitativa.
- vi. La extensión de dominio y el incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, deben estar soportados por otros instrumentos, dentro de los cuales podrían considerarse la sobretasa al impuesto predial, las compensaciones ambientales y las ejecuciones vía judicial.
- vii. El Derecho Real de Superficie, si bien se rescatan algunas virtudes, debe agotar mayores evaluaciones de impacto ambiental y social antes de proponerse en la ley.
- viii. Se reconoce la importancia de la reivindicación de las zonas de reserva campesina. No obstante, éstas también ameritan procesos de evaluación que soporten su función dentro y fuera de la frontera agropecuaria.
- ix. Las figuras propuestas requieren de un fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria y ambiental y la interacción de una intersectorialidad.
- x. Debe revisarse la articulación entre las políticas relacionadas y asegurar su coherencia.
- xi. Es necesaria una instancia de planeación intersectorial para el desarrollo rural.
- xii. Debe expresarse de manera más clara el enfoque de conservación-producción a lo largo del PL, para tener una visión integral del territorio y garantizar la funcionalidad del mismo.
- xiii. El tema de la seguridad alimentaria debe ser transversal y con la visión de las comunidades étnicas y campesinas de la soberanía alimentaria.
- xiv. Se reconocen avances en relación con los instrumentos de protección y reducción de amenazas frente a los Parques Nacionales. Sin embargo, se presentan algunas inquietudes de seguridad jurídica desde Resnatur.
- xv. Se debe hacer un reconocimiento del campesinado colombiano, que se invisibiliza en el PL.
- xvi. Deben reconocerse los modelos propios de desarrollo productivo de las comunidades étnicas y locales.
- xvii. Reconocer el enfoque de producir en la conservación y conservar en lo productivo, incluyendo los temas de manejos forestales y sostenibles de bosques naturales.

Luego de la lectura de estas conclusiones, se dio por terminado el Foro.