

LA JUSTICIA AMBIENTAL COMO CONCEPTO INTEGRADOR DE LA PROTECCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE LA TIERRA EN COLOMBIA.

1- Presentación NRC

El Consejo Noruego para Refugiados (NRC) es una Organización no gubernamental, humanitaria e independiente, sin fines de lucro establecida desde 1946, que tiene su sede principal en Oslo/Noruega, y trabaja en el campo de protección y ayuda humanitaria para refugiados y desplazados en Asia, América, África y Europa. El programa de NRC que opera en Colombia cubre las operaciones y trabajo que se desarrolla en dicho país, Ecuador y Panamá.

En Colombia el NRC ingresó por primera vez en 1991 para ayudar a las personas afectadas por el conflicto armado interno y atender a las personas víctimas de Desplazamiento forzado, actualmente tiene presencia en 16 departamentos del País¹, las actividades que desarrolla NRC en Colombia están enfocadas a la respuesta en emergencia y soluciones duraderas de la población desplazada y afectadas por el conflicto armado, y más reciente a la población venezolana desplazada desde su país que se encuentra en tránsito y llegada a Colombia.

2- Intervención

Dentro de la competencia de información, orientación y asistencia legal (ICLA por sus siglas en inglés) de NRC, se cuenta con un área temática de intervención denominada HLP (House, Land and Property), que tiene como objetivo lograr el acceso efectivo a los derechos asociados con el acceso, la seguridad en la tenencia y la propiedad de la tierra y la vivienda, en este contexto y desde la experiencia que ha tenido la organización en la implementación de esta línea de trabajo en Colombia, presentamos algunos elementos para que puedan ser tomados en cuenta en el marco de la Observación General que se encuentra preparando el Comité DESC, a propósito de los derechos de los denominados “usuarios de la tierra”.

3- Contexto de la intervención

Para efectos de limitar el alcance de la presente intervención, a lo que, desde nuestra experiencia podemos resaltar para ser tenido en cuenta en el marco del objetivo de la

¹ NRC para enero de 2021 mantiene acciones en los departamentos de Atlántico, Magdalena, La Guajira, Norte de Santander, Santander, Arauca, Cundinamarca, Bogotá D.C, Meta, Guaviare, Caquetá, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó y Antioquia.

Observación sobre Tierras, presentaremos algunos elementos de contexto, que permitan articular de mejor forma la argumentación del presente escrito.

Haremos uso del concepto de justicia ambiental como un referente que nos permita, integrar contextos de conflictividad asociada al acceso, uso y propiedad de la tierra, en el marco del conflicto armado, así como a la deuda histórica que existe en la protección y garantía de los Derechos Económicos, sociales y culturales de las comunidades ancestrales incluyendo las campesinas.

La Justicia Ambiental se desarrolla sobre cuatro pilares, el primero de ellos ligado a una concepción de justicia distributiva², que aboga por hacer un reparto equitativo de los beneficios y cargas ambientales³, un segundo elemento relacionado con la necesaria participación de las comunidades más damnificadas con las cargas ambientales en la toma de decisión que las afectan, como tercer punto se encuentra lo atinente a la sostenibilidad, entendiendo que los bienes y servicios ambientales del planeta son finitos y que se debe propender por un modelo económico que establezca límites en beneficio de los ecosistemas del planeta y finalmente, está la injerencia necesaria del principio de precaución.

En Colombia, los conflictos asociados con el acceso y la propiedad de la tierra han sido las principales causas del conflicto armado interno, por lo cual cobra una especial importancia para la sociedad colombiana poder ahondar en este tema desde una perspectiva amplia y sistémica de las causas y efectos que ha dejado la disputa por el acceso, uso y propiedad de la tierra en el país, a lo anterior, se suma un número significativo cercano a los ocho millones de personas (8.000.000)⁴ víctimas de desplazamiento forzado, y con esto un gran número de hechos de despojo y/o abandono forzado de tierras⁵. Se debe resaltar que las principales víctimas de los hechos mencionados con anterioridad, han sido personas empobrecidas con un limitado goce efectivo de derechos, principalmente de los Económicos, sociales, culturales y ambientales, y adicional un gran número de estas víctimas son integrantes de comunidades ancestrales (indígenas y afrodescendientes)⁶.

² SCHLOSBERG, David y David CARRUTHERS (2010), «Indigenous Struggles, Environmental Justice, and Community Capabilities.» *Global Environmental Politics* 10, No. 4: 12-35.

³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 294 de 2014, M. P. María Victoria Calle.

⁴ Para ver reporte completo, consultar: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Victimizaciones>.

⁵ *Ibidem*.

⁶ A corte del primer semestre de 2020 Colombia contaba con 115 pueblos indígenas reconocidos, los cuales a su vez hacen parte de 767 resguardos titulados, según información de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), así mismo, en el caso de la población negra, afrocolombiana, para el 2018 contaban con el reconocimiento de 187 Consejos Comunitarios con titulación colectiva.

4- La justicia ambiental como concepto integrador de las obligaciones de los Estados y de los derechos de los usuarios al acceso, tenencia y propiedad de la tierra y la vivienda.

Los elementos que creemos deben ser considerados dentro de la Observación General sobre los derechos asociados con el acceso, uso, tenencia y protección de la tierra y la vivienda, son principalmente tres, a saber:

- *Primero*, las obligaciones de los Estados en materia de tierras no se solventan con el mero título y formalización de la propiedad, es indispensable garantizar la calidad de los bienes y servicios ambientales asociados a la tierra.
- *Segundo*, es indispensable para un acceso efectivo a los DESC que se garantice un desarrollo rural integral con un enfoque territorial, como mecanismo para materializar el acceso a derechos;
- *Tercero*, en el contexto de los impactos del cambio climático la protección de los ecosistemas desde un enfoque conservacionista, no puede constituirse en un argumento para la negación al acceso a las tierras a comunidades ancestrales y campesinos empobrecidos.

En relación con el primer punto que se expone, se debe considerar que las obligaciones en cabeza de los Estados a nivel internacional, se constituyen desde dos facetas, la de hacer y la de no hacer, en este sentido en aras de los postulados de los artículos 2.2., 11.1, 11.2. y 12 del PIDESC, en el sentido de proteger y garantizar el acceso efectivo y progresivo a los DESC, la tierra como recurso y/o escenario de oportunidad se vuelve fundamental, principalmente en aquellos países en donde hay un fuerte vínculo entre actividades como la agricultura y el reconocimiento de un territorio, como elemento esencial de la caracterización cultural de la población, como es el caso de Colombia.

En este contexto y avocados a la experiencia, la formalización asociada con la titulación de la propiedad no resulta ser suficiente para garantizar la tenencia de la tierra y con ella el acceso progresivo a derechos como la alimentación, acceso a agua potable, libre desarrollo de la personalidad (en términos de acceso a una ocupación que provea los recursos necesarios para garantizar una vida digna), vestido, vivienda, entre otros, lo anterior, genera la necesidad de consolidar políticas públicas que estén asociadas con la generación de las capacidades⁷ necesarias para que los individuos funcionen plenamente en la vida que han

⁷ NUSSBAUM, Martha C. (2000), Women and Human Development: The Capabilities Approach Oxford: Oxford University Press. (Edición en castellano: Las mujeres y el desarrollo humano. Ed. Herder, 2002); SEN, Amartya (1999), Development as Freedom. New York: Anchor. (Edición en castellano: Desarrollo y libertad. Ed. Planeta, 2000).

elegido, tomando en consideración enfoques diferenciales en aras de generar contextos de igualdad material para el acceso efectivo a los derechos (art. 3 PIDESC).

Entre las medidas más importantes, adicionales a la formalización de la propiedad, está la de garantizar la protección del derecho al trabajo de los trabajadores de la tierra (art. 6, PIDESC), no sólo como una garantía asociada con la promoción de otros derechos, sino también como un reconocimiento y protección del Derecho a la Libre determinación de los pueblos, entendida esta como una faceta colectiva de reconocimientos individuales⁸ incluyendo tanto comunidades ancestrales como campesinas. Lo anterior, debe generar para los Estados obligaciones de todo nivel en la administración pública, esfuerzos fiscales, avances legislativos y efectividad en la implementación de las garantías y medidas asociadas con la materialización de la seguridad en la tenencia de la tierra, con enfoque de acceso efectivo a los derechos.

Otro de los componentes importantes para hacer efectiva la protección a los usuarios de la tierra, son los factores ecológicos ligados a la calidad de los bienes y servicios ambientales, en este sentido, se abre el espectro de medidas y responsabilidades en cabeza de los Estados en aras de garantizar que exista un mínimo ecológico que permita que los trabajadores del campo, puedan realmente desarrollar sus actividades en condiciones de dignidad y con una proyección a largo plazo, cómo un proyecto de vida.

Frente a este escenario las medidas y obligaciones en cabeza del Estado están en dos vías diferentes pero complementarias. La primera de ellas en relación con redistribución de las tierras más productivas entre las poblaciones rurales con mayores carencias, principalmente en atención a la obligación de generar escenarios de igualdad material para el uso y acceso de la tierra (Art. 3 PIDESC), así como de los bienes y servicios ambientales contenidos ella (fuentes hídricas, recursos de fauna y flora, agricultura, entre otros). La segunda vía se asocia con el principio de precaución, ligado principalmente con la conformación de líneas ecológicas bases que permita hacer seguimiento y monitoreo de la pérdida de la calidad de los bienes y servicios de la naturaleza, y así mismo plantear mecanismos de cuidado y conservación que no sean excluyentes con el acceso a derechos de las poblaciones más vulnerables (campesinos, indígenas y afrodescendientes).

Cómo segundo punto, el desarrollo rural integral con un enfoque territorial, cómo política pública puede llevar a materializar muchos de los derechos del PIDESC dentro de las poblaciones de usuarios de la tierra más vulnerables, lo anterior, principalmente en dos sentidos, primero en lo atinente a lograr políticas territoriales de desarrollo que estén en consonancia con las características de la población, reforzando el derecho a la participación

⁸ Sobre particular, debe tener en cuenta el contexto sobre el cual se producen instrumentos de derecho internacional como Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos.

de los pueblos y comunidades, en la planeación, implementación y evaluación de la políticas destinadas a la gestión de la tierra y la vivienda, segundo, tomando en consideración las características ambientales del territorio, lo cual impacta de forma directa en la constitución de políticas con un enfoque de desarrollo sostenible que tenga en cuenta la capacidad de carga de los ecosistemas y la necesaria cogestión de los mismos entre las instituciones del Estado y las poblaciones que los habitan.

El tercer y último elemento que rescatamos es el asociado con la negación de derechos de las poblaciones principalmente las rurales, tomando como base el discurso de la conservación desde un escenario de exclusión, dejando de lado la realidad histórica y es que han sido las comunidades ancestrales las menos beneficiadas en el uso y acceso a los bienes y servicios ambientales, al tiempo que han sido las poblaciones que genera mayores prácticas de conservación y de cuidado del ambiente, lo anterior, desde el desarrollo de modelos sostenibles de gestión de los territorios colectivos incluyendo los campesinos, que derivan en garantía de derechos para el conjunto de la población nacional, principalmente en lo relativo al derecho a un ambiente sano⁹.

Desde los puntos señalados, creemos fundamental que se inste a los Estado a evitar hacer uso de discursos asociados con el cuidado del ambiente, la mitigación al cambio climático o el interés general, como pretextos para limitar o negar el acceso efectivo a la tierra, la vivienda y los bienes y servicios ambientales asociados a estas a las poblaciones más vulnerables, contrario a ello, en lógica de garantía de derechos debe propenderse por la construcción de políticas de cuidado ambiental que involucren y den participación a las comunidades, materializando la efectividad de la protección de los derechos del PIDESC y de otros instrumentos de derecho internacional, que tiene como objetivo lograr una vida digna para todos y todas.

En este contexto, la justicia ambiental como concepto desarrollado bajo las premisas que ya fueron expuestas, nos ayuda a dimensionar la importancia de solventar los conflictos asociados con el uso y acceso a la tierra, a partir de la equitativa distribución de las cargas y beneficios ambientales, pues la deficiente gestión en este escenario es una de las principales causas de la prolongación del Conflicto Armado en Colombia, y una de las principales limitantes para la garantía efectiva de los DESC de las personas que se encuentran en la ruralidad, principalmente, de derechos como la alimentación (art. 2, PIDESC), la salud (Art. 9 y 12, PIDESC), y la libre determinación de los pueblos (Art. 1, PIDESC)

⁹ **Desarrollo interno Colombia**, Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 272 de 2017 M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; Sentencia SU 217 de 2017 M. P. María Victoria Calle Correa; Sentencia T 063 de 2019 M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. **Expresiones internacionales**, ver: <https://www.dw.com/es/pueblos-ind%C3%ADgenas-latinoamericanos-protogen-el-medio-ambiente/g-56374920>.

todo ello asociado, con la imposibilidad de lograr una distribución equitativa de las porciones de tierra de mejores calidades¹⁰.

En conclusión, podemos dimensionar que el concepto de justicia ambiental desde lo discursivo, nos permite en lo material abordar las obligaciones en cabeza de los Estados en el marco de las disposiciones del PIDESC y otros instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, frente a la garantía de los derechos de los usuarios de las tierras, en términos de plantear mecanismos efectivos de acceso a los bienes y servicios ambientales, entre estos principalmente la tierra como recurso y derecho. Así mismo, la libre determinación de los pueblos no sólo se erige cómo Derecho sino también se vuelve un medio para garantizar el derecho al ambiente sano como escenario *sine qua non* sería imposible hablar del acceso efectivo a otros servicios básicos para llevar una vida digna, además de convertirse en el mecanismo necesario de gestión del territorio, que cómo se ha mencionado tiene en la experiencia y modos de vida de los usuarios tradicionales de la tierra la mayor oportunidad de conservación y desarrollo sostenible.

¹⁰ Según estudio presentado por OXFAM a propósito de Censo Nacional Agropecuario realizado en el año 2016 por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, una de las conclusiones es que “El 1 % de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81 % de la tierra colombiana. El 19 % de tierra restante se reparte entre el 99% de las fincas”, ver informe completo en: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf.