

La gestión del territorio y la adaptación climática es un reto para todos

Jorge Iván González
jorgeivangonzalez@telmex.net.co
09/08/2010

El día de su posesión el presidente Santos estuvo en la Sierra Nevada de Santa Marta. Puso en primer plano la importancia de la naturaleza, y de las tradiciones indígenas respetuosas del ambiente y de los recursos naturales. Horas más tarde, en su discurso de posesión destacó la relevancia del suelo, la necesidad de distribuir equitativamente los recursos naturales, prometió una ley de tierra, dijo que era necesario hacer otro intento por consolidar el ordenamiento territorial, defendió la *regla fiscal* y expresó su confianza en los beneficios que se derivarían de la esperada bonanza minero/energética.

Menciono estos temas porque tienen una relación estrecha con el texto de Wilches-Chaux. El documento está dirigido a las autoridades departamentales y municipales. El autor les recuerda que su injerencia en el territorio es determinante en la mitigación y adaptación frente al cambio climático. Para que las acciones de los gobiernos locales sean exitosas, se requiere que guarden armonía con las opciones nacionales. La buena intención del presidente Santos tropieza con muchas dificultades, la más inmediata es la extensión de la producción minera. Ya se han tomado decisiones, y se han definido las concesiones. Por tanto, no es fácil dar marcha atrás, aún a sabiendas que la mala explotación va en contra del equilibrio ambiental.

En el 2004 los Mamos - Koguis, Kankuamos, Wiwas, Arhuacos - de la Sierra Nevada de Santa Marta, hicieron una declaración dirigida al resto de la humanidad.

“Esta es la razón por la cual exigimos imperativamente a la humanidad un cambio en su comportamiento general, en su conducta hacia nosotros y en el trato que le da a la Madre Tierra, nuestra madre real - madre de todas las madres e hija de la gran madre sabiduría-. Todos estamos en deuda con ella. ¿Quién paga a la madre el aire que respiramos, el agua que fluye, la luz del sol? La madre universal reclama del hermano menor estos pagos. Solamente a través de los Mamos y mediante los pagos se hace posible la cancelación de estas deudas [...] Invitamos a todos nuestros hermanos menores a unirse a nosotros en la sagrada misión de ser guardianes de la vida, en una red espiritual para la defensa de nuestro patrimonio único: la Madre Tierra”.

Con los Mamos de la Sierra, el Presidente de la República se comprometió a defender nuestro patrimonio único, la *Madre Tierra*.

El llamado de Wilches a los gobernantes locales está acompañado de ejemplos que muestran de qué manera es posible ir modificando nuestro modo de vida y de producción, de tal forma que sea más acorde con el equilibrio ambiental. La invitación a los gobiernos locales es relevante porque éstos tienen un margen de acción muy importante en el manejo del territorio. Wilches enumera algunas de las normas que existen en la legislación colombiana. Además de las disposiciones que él menciona, destaco la ley 388 de 1997, que ofrece los instrumentos necesarios para realizar una buena gestión del suelo. Las potencialidades de las normas son revolucionarias. Desgraciadamente las administraciones locales no han utilizado estos instrumentos. La normatividad ambiental vigente en Colombia es bastante buena, pero es necesario ponerla en práctica y llevarla hasta sus últimas consecuencias. En palabras de Wilches, "... se puede afirmar que en Colombia contamos con la legislación necesaria - siempre susceptible de ser mejorada - para incorporar el tema del cambio climático en la gestión del Estado y en el comportamiento general de la sociedad".

Wilches define el *territorio* como "... el resultado de la interacción indisoluble entre la dinámica de los ecosistemas (naturaleza) y la dinámica de las comunidades (cultura)". Ya decía que el día de su posesión, Santos se comprometió con una ley de tierras y con una ley orgánica de ordenamiento territorial. El manejo del territorio es un asunto central, entre otras razones, porque el problema agrario no se ha resuelto. Junto con la violencia, la forma inadecuada como se ha llevado a cabo la descentralización en el país, ha llevado a una pésima distribución de los asentamientos humanos en el territorio. Lo que está sucediendo en Bogotá es significativo. En contra de las intenciones del *plan de ordenamiento territorial* (POT), la Sabana avanza en conurbación, y las nuevas reglamentaciones (Plan Zonal del Norte y Operación Usme) están agudizando la segregación socioeconómica en el espacio urbano. No existe articulación, ni fiscal ni ambiental, con los municipios vecinos. En el país, las ciudades regiones no disponen de una normatividad jurídica que facilite el ordenamiento conjunto de los territorios. Wilches menciona los POTs, como un poderoso instrumento de acción. Y sin duda lo son, siempre y cuando haya voluntad política. Pero, además, se requiere que haya articulación entre los POTs, y que cada uno esté amarrado a una visión más general del contexto territorial.

Por el Congreso han pasado más de 15 versiones de la ley orgánica de ordenamiento territorial (Loot). Todas han fracasado. Ojalá Santos tenga mejor suerte. Pero las mayorías de este Congreso son las mismas que en otros momentos no han apropiado la Loot. De todas maneras, sería conveniente que la nueva normatividad explicita la forma como las grandes ciudades van modificando el entorno, y van imponiendo sus condiciones a las dinámicas del campo.

Es importante una *ley de tierras* que asocie una adecuada distribución de la propiedad con el ordenamiento del territorio. Los recursos naturales - entre ellos la tierra - son muy escasos, y por esta razón su distribución adecuada debería ser una prioridad de la política pública. La equidad no es un asunto exclusivo del gobierno central. Los alcaldes tienen instrumentos valiosos para incidir en la propiedad de la tierra. Menciono dos: los prediales y las participaciones en plusvalías.

El Ministro de Agricultura ha dicho que una de sus prioridades es la devolución de las tierras. Otra prioridad debería ser la actualización de los catastros, de tal forma que el cobro de prediales rurales más altos y progresivos, contribuya a mejorar la productividad del agro. Sería provechoso retomar la idea que propuso hace años Naciones Unidas: la facturación y el cobro del predial rural lo realiza una instancia nacional, pero los recursos llegan a los municipios. Este mecanismo evita que las presiones de los terratenientes locales ahoguen el margen de maniobra de los concejales. La distribución de la propiedad y de los asentamientos en el territorio debe realizarse de tal forma que sea ambientalmente sostenible. El reto consiste en lograr que la forma de propiedad estimule una productividad agrícola favorable a la mitigación y a la adaptación climática.

Wilches recuerda que el impacto de los países en la emisión de gases de efecto invernadero es muy desigual. Colombia participa con el 0.3%, América Latina y el Caribe con el 6%. Solamente Estados Unidos y China emiten el 60%. Aunque allí se tienen que hacer los mayores esfuerzos, es fundamental que Colombia asuma seriamente su responsabilidad ambiental. Si las acciones son adecuadas, se mejora la calidad de vida de la población, al tiempo que se fortalece la seguridad del territorio.

La seguridad del territorio - dice Wilches - es la confluencia de “seguridades parciales”. La primera es la *seguridad alimentaria*. El país debe tener soberanía y autonomía alimentaria. Durante las administraciones Uribe I y II, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó. De acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Hacienda, en el 2010 será de -2.7%. La importación de alimentos básicos es una de las causas de este desbalance. Es inaceptable que Colombia importe alimentos que se pueden producir en el país. Esta dependencia tiene un impacto directo en la pobreza extrema (o indigencia), que depende del valor de la canasta de alimentos. Entre el 2005 y el 2008 el porcentaje de personas indigentes pasó de 15.7% a 17.8%. Esta variación se explica porque el precio de los alimentos importados creció de manera sustantiva. Los elevados precios del petróleo llevaron a un incremento de la producción de biocombustibles y a un encarecimiento de los alimentos de consumo básico. Como lo muestra Wilches, los sistemas complejos implican interacciones mutuas. Un desequilibrio en un lado (falta de seguridad alimentaria) genera distorsiones en el otro (aumento de la indigencia).

Wilches reafirma los hallazgos de otros estudios sobre las potencialidades del mercado interno generado alrededor de las grandes ciudades del país. En el caso de Bogotá, los departamentos vecinos (Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Meta) podrían garantizar la oferta de todos los alimentos básicos. La consolidación del mercado doméstico genera procesos endógenos virtuosos y, además, garantiza la seguridad alimentaria. Este es un ejemplo más de la forma como podría conciliarse un desarrollo económico sostenible con el bien-estar de la población.

La *seguridad ecológica* es otro componente de la seguridad del territorio. Wilches prefiere este término al de *seguridad ambiental* porque el ambiente no se refiere sólo a los ecosistemas. Las otras seguridades parciales son: seguridad social; seguridad económica; seguridad energética; seguridad jurídica e institucional; seguridad emocional y afectiva; seguridad cultural. Wilches explica los significados de cada una y, sobre todo, describe las interacciones que existen entre ellas. El vínculo entre el precio de los alimentos y la indigencia, apenas sería una de las formas de interacción. La seguridad económica está íntimamente relacionada con la seguridad alimentaria. Ambas están condicionadas por las decisiones de política económica. La importancia de las interacciones entre las formas de seguridad es afirmada de manera enfática por Wilches: "... resulta muy difícil, si no imposible, satisfacer totalmente cualquiera de esas "seguridades parciales" si no se satisfacen simultáneamente todas las demás".

Es una lástima que en las mediciones de pobreza y vulnerabilidad no se haya incorporado de manera sistemática el impacto del cambio climático, y de los problemas derivados de la inseguridad del territorio. Actualmente, la forma de captar estos efectos es muy indirecta. Es necesario, entonces, mejorar la información con el fin de poner en evidencia la concatenación entre las diversas formas de seguridad.

La integración entre "seguridades" también se expresa en las formas de la pobreza. La lucha contra la pobreza debe abarcar todas sus dimensiones y, además, tiene que ser compatible con la seguridad del territorio. No es cierto que la reducción de la pobreza tenga que amenazar el capital ecológico y social de las comunidades. Las medidas que ha esbozado el presidente Santos para combatir la pobreza no incorporan la dimensión ambiental.

Ya mencioné la *regla fiscal*, que ha propuesto el Gobierno entrante al Congreso. Es una fórmula que obliga a ahorrar en épocas de bonanza y que permite gastar en situaciones de crisis. Las variables contempladas son: déficit fiscal primario efectivo (o déficit sin intereses de la deuda), déficit fiscal primario normativo, diferencia entre el PIB potencial y el PIB efectivo, ciclo de las regalías (petroleras y mineras).

Sin entrar en los detalles de la fórmula es claro que no hay ninguna consideración de tipo ambiental. En el fondo se supone que los recursos provenientes de la minería son potencialmente buenos para el crecimiento de la economía, siempre y cuando se garantice el cumplimiento de la regla fiscal. En la exposición de motivos sobre la conveniencia de la regla, no se menciona el tema ambiental. Se supone que una vez que la concesión de la explotación ha cumplido todos los requisitos legales, la única preocupación debe ser por el equilibrio fiscal. En la realidad se ha mostrado que el cumplimiento formal de los requisitos exigidos por la legislación ambiental no son suficientes para garantizar la seguridad del territorio.

La economía extractiva tiene dos grandes problemas. Primero, no genera empleo y, segundo, puede tener impactos ambientales irreversibles. Siguiendo el mandato de los Mamos de la Sierra, Santos no puede consolidar este tipo de economía extractiva porque no favorece el bien-estar de la población. Si la producción minera no respeta la seguridad del territorio eleva los ingresos de manera transitoria, pero genera daños peores en el mediano plazo.

Las políticas de protección social deben considerar de forma explícita la gestión del riesgo. Wilches nos recuerda que el riesgo (R) resulta de la combinación de la amenaza (A) y de la vulnerabilidad (V), así que $A*V=R$. Para disminuir el riesgo es necesario reducir la amenaza y/o la vulnerabilidad. Frente a las amenazas ocasionadas por el cambio climático, podría buscarse un camino que conjugue la mitigación y la adaptación. Wilches lo llama la *mitigación enfocada hacia la adaptación*. Este enfoque pone en primer plano estrategias que favorezcan la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero "... pero que sobre todo contribuyen al fortalecimiento de la seguridad integral del territorio".

El texto de Wilches es optimista. Muestra que **sí** es posible. Los ejemplos que presenta ilustran muy bien la forma como cada uno de nosotros puede favorecer la mitigación y la adaptación. Es necesario tomar medidas inmediatas, y puede lograrse mucho con pequeños cambios en el comportamiento cotidiano de cada uno de nosotros. No se requieren grandes sacrificios sino realizar acciones sencillas que reducen el impacto climático. A nivel de los gobiernos el reto es más complejo. El ordenamiento del territorio siempre genera conflictos, y como los intereses que existen alrededor de la propiedad del suelo son tan arraigados, los gobiernos locales se ven acorralados por presiones que provienen de todos lados. Ni siquiera una ciudad del tamaño de Bogotá ha logrado poner en cintura a los urbanizadores privados. Y desde una perspectiva internacional, es absolutamente necesario repensar el modelo de desarrollo actual. El planeta no resiste tantas emisiones de carbono. Los países industrializados - como Estados Unidos y China - tienen la mayor responsabilidad.

Pero como advierte Wilches, no basta con señalar a los otros. En último término, la responsabilidad es de todos.

Wilches escribe de forma amena y clara. El lenguaje, las analogías y las ilustraciones son fácilmente comprensibles. Inmersos en esa especie de optimismo realista que se desprende del texto de Wilches, esperemos que el presidente Santos se comprometa seriamente con la *exigencia imperativa* que nos hacen los Manos de la Sierra. Antes de disfrutar de manera efímera de los excedentes de una producción minera que destruye la naturaleza con cianuro, el Gobierno tiene que comenzar por redefinir el significado de la bonanza. No estamos bien porque la abundancia minera contribuya a la estabilidad fiscal, sino porque logramos crear las condiciones para que nuestro bien-estar sea consustancial a la seguridad del territorio.