

# Políticas públicas ambientales de carácter endógeno y gobierno de los bienes comunes en la zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra

*Public environmental policies of an endogenous nature and governance of common goods in the Peasant Reserve area of the Cimitarra River Valley*

*Julián Camilo Barreto García\**

## Resumen

El derecho ambiental colombiano contiene el dominio público, la función ecológica de la propiedad, la adquisición de bienes con fines de conservación, las prioridades del uso de recursos naturales renovables, las sanciones ambientales y los mecanismos de defensa y protección del ambiente, amparados en la Constitución Política, el Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993. Sobre el tema particular de las sanciones ambientales a los actores individuales y colectivos por incumplimiento normativo es necesario afirmar que no son suficientes, en parte por la limitada capacidad de lógica de acción colectiva que incentive la cooperación de todos los actores en la sustentabilidad del medio ambiente. El derecho ambiental soporta la política pública ambiental, pero no es la única, ya que endógenamente comunidades organizadas como la zona de reserva campesina del Valle del Río Cimitarra gobiernan recursos de uso común y configuran elementos estructurales de política pública. De este modo, estas comunidades garantizan a través de un marco normativo y condiciones de autogobierno lógicas de acción colectiva biocéntricas que propenden la ética ambiental en el uso y apropiación del territorio. Asimismo, estas políticas públicas permiten la sustentabilidad en los territorios, enfrentando serios obstáculos como los del conflicto armado que asocia la minería ilegal, cultivos ilegales, tala indiscriminada de árboles, titularización de baldíos y reconocimiento de autogobierno.

**Palabras clave:** política pública, establecimientos humanos y uso de la tierra, política de redistribución geográfica, conflicto político, violencia, gobernanza, planificación del desarrollo, política agraria, derecho ambiental.

## 1. Introducción

Este artículo se inscribe en la temática de políticas públicas, desarrollo sostenible y territorio. De este modo, se enmarca en la agenda coyuntural nacional e internacional en cuanto la implementación del proceso de paz y los objetivos de desarrollo sostenible, cuya finalidad

---

\* Administrador Público ESAP, especialista en Análisis de Políticas Públicas y magister en políticas públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Tutor tesis de grado maestría en políticas públicas de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: camilobarreto13@gmail.com

es el uso y apropiación racional de los bienes comunes con la promoción de la justicia social en la lógica de la sustentabilidad ambiental.

Por otro lado, coincide este planteamiento con el cumplimiento de la segunda década de la Facultad de Derecho de la Institución Universitaria de Envigado; momento memorable de reflexión para repensar, resignificar y reconstruir la formación en derecho, lo que Gregorio Mesa (2013) denomina: “derechos ambientales en perspectiva de integralidad” con el fomento de la justicia, responsabilidad y solidaridad en materia ambiental, donde añadiríamos el contenido ético que fomenta la acción colectiva de cooperación que promueva el buen vivir en una sociedad global.

Este artículo parte de la teoría de política pública endógena, vinculando la teoría de Elinor Ostrom (2000) en cuanto el gobierno de los bienes comunes. Las teorías mencionadas abordan el estudio de caso de la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC) organizada en la figura de Zona de Reserva Campesina (ZRC) cobijada por la Ley 160 de 1994, donde se identifican elementos estructurantes de política pública endógena y gobernanza de Recursos de Uso Común (RUC).

En consecuencia, el artículo se inscribe en el área temática de políticas públicas, gobierno y territorio, reconociendo que el estudio del derecho por sí solo no da cabida suficiente para comprender y transformar las realidades sociales. En este orden de ideas, el estudio de las ciencias políticas es el principal articulador de las realidades, junto a la economía política, sociología política y demás disciplinas que incorpora el estudio de las políticas públicas, lo cual permite articular el objeto del artículo.

El contenido del artículo inicia con una definición propia del autor de política pública endógena, la cual está vinculada al gobierno de los bienes comunes donde se describirán y analizarán las condiciones de autogobierno y gobernanza de RUC. Seguido a esto, se abordan los contenidos de derecho ambiental en la dimensión de integralidad con las nociones de justicia, responsabilidad y solidaridad que permitan lograr lógicas de acción colectiva propiciadoras de la ética ambiental y el buen vivir. Finalmente se detallarán los obstáculos de la política pública endógena ambiental implementada por la ACVC en la figura

de ZRC, para dar lugar a conclusiones y recomendaciones de política pública ambiental que propendan a una paz estable y duradera.

## 2. Política pública endógena

Para comprender el significado de las políticas públicas vale la pena acudir a las múltiples definiciones que se encuentran en la literatura internacional. Las tradicionales definiciones de política pública anglosajonas y eurocentristas establecen como eje central que una autoridad gubernamental del orden estatal es quien define la política pública. Autores clásicos como los franceses Meny y Thoenig (1992) redujeron la política pública al Estado en acción o “programa de acción de una autoridad pública”, lo cual según Velázquez (2009) es una definición incompleta, puesto que no menciona instrumentos, excluye la participación de particulares y no alude a objetivos de política.

En el caso colombiano se menciona con frecuencia a autores como Carlos Salazar (2008), quien afirma que una política pública es un “conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (p. 45), allí se evidencia el imaginario de que las políticas públicas se conciben gravitacionalmente por el Estado. Por su parte, autores como Alejo Vargas (1999) sostienen que las políticas públicas obedecen al orden institucional del régimen político en cuanto una política pública es un “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables y que esta configura unos objetivos deseados” (p. 29).

La definición más coherente de política pública es la citada por André-Noel Roth (2014) quien la define como

conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p. 38).

Si bien esta definición se comparte y se valida en este documento, no es suficiente; debido a que las instituciones y organizaciones que

intervienen en políticas públicas no solo son las gubernamentales, sino que también se vinculan las no gubernamentales, tales como Organizaciones no Gubernamentales (ONG), sindicatos, organizaciones de campesinos, Juntas de Acción Comunal (JAC), comunidades indígenas, etc.

El objetivo de este documento no es establecer una definición de política pública, sino complementar las ya existentes y mencionadas con anterioridad, indicando que las comunidades organizadas definen las políticas públicas territorialmente (políticas públicas endógenas), más aún en el caso particular de países como Colombia donde se evidencia fragilidad institucional, la cual teóricamente caracterizó Pedro Medellín (2004) como un régimen político endeble, con inestabilidad estatal y gubernativa con margen de maniobra limitado.

En este artículo se aplicará una definición propia en cuanto una política pública endógena es el resultado de acuerdos colectivos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en los cuales se definen objetivos, instrumentos y metas, que en su conjunto buscan orientar el comportamiento de los actores para que estos cooperen en un marco institucional de reglas de juego para solucionar o llevar a niveles manejables situaciones consideradas como socialmente problemáticas. El caso más emblemático y descriptible en políticas públicas endógenas es la implementación del gobierno de los bienes comunes en la política pública ambiental de carácter endógeno que desarrolla la ACVC que se describirá en el siguiente apartado.

### **3. Gobierno de los bienes comunes**

Los bienes comunes son aquellos Recursos de Uso Común (RUC), comprendidos como los recursos naturales renovables, tales como el agua<sup>1</sup>, los pastizales, los bosques, etc. Según un artículo, publicado en la revista *Science*, de Garrett Hardin en 1968, se propiciaba la “tragedia de los bienes comunes” (RUC) cuando estos recursos se entregaban a las comunidades, ya que estas en su afán individualista de maximizar sus beneficios propiciaban la depredación y degradación de los aquellos hasta su extinción.

---

<sup>1</sup> El agua no se renueva si se degradan las condiciones para que esta se regenere.

Ostrom evidenció en el año 2000 la falacia de la teoría de Hardin de “la tragedia de los bienes comunes” donde:

cada hombre se encuentra atrapado en un sistema que lo compele a aumentar su ganado en un mundo que es limitado. La ruina es el destino hacia el cual todos los hombres se precipitan, persiguiendo cada uno su propio interés en una sociedad que cree en libertad de los bienes comunes (Ostrom, 2000, p. 27).

La salida a la denominada “tragedia de los bienes comunes” que “ha llegado a simbolizar la degradación del medio ambiente que se puede esperar siempre que muchos individuos utilizan al mismo tiempo un recurso escaso” (Ostrom, 2000, p. 26), fue evidenciar que cuando se entregaron estos recursos al Estado, este tampoco fue eficiente y mucho menos cuando se entregó a los particulares. La salida a la “tragedia” es el gobierno de los bienes comunes a través de comunidades organizadas por acuerdos de acción colectiva, entendidos como marcos institucionales que promueven lógicas de acción colectivas que promueven la cooperación entre los actores, permitiendo así que los RUC no se degraden ni desaparezcan.

Con la teoría del gobierno de los bienes comunes Ostrom obtuvo premio Nobel de Economía al demostrar en su experiencia de administración de RUC, en lo que en políticas públicas se comprende como el Análisis del Desarrollo Institucional (IAD), que el gobierno de los bienes comunes funciona para la sustentabilidad ambiental en sistemas comunitarios tales como acueductos, pastizales y pesca en estudios de caso a nivel mundial, donde se incluye la piangua en la costa pacífica colombiana con Juan Camilo Cárdenas (2010) quien fue su discípulo y en Zonas de Reserva Campesinas tales como al ACVC en estudios de Barreto (2013a, 2013b).

El IAD que compone la teoría del gobierno de los bienes comunes se sustenta en los siguientes postulados:

1. Método de análisis de la teoría de juegos.
2. Se pretende ir más allá de la estructura misma del juego, donde se pretende analizar las estructuras profundas que constituyen cualquier situación de acción.

3. Se estudia el modelo de comportamiento humano utilizado en el análisis institucional.
4. Se abordan teorías complementarias como el aprendizaje y normas vinculadas a la toma de decisiones inmediatas.

Al momento de emplear la teoría de los bienes comunes a la administración de RUC por parte de comunidades organizadas como JAC, asociaciones de campesinos, cooperativas, comités pesqueros y demás tipos de organizaciones, se evidencia que algunas de estas desarrollan planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial frente al uso y ocupación del territorio (Barreto, 2013 a,b). De este modo, se aplica la definición de que estas comunidades estructuran políticas públicas endógenas resultado de acuerdos colectivos en los cuales se definen objetivos, instrumentos y metas, que en su conjunto buscan orientar el comportamiento de los actores para que estos cooperen en un marco institucional de reglas de juego para solucionar o llevar a niveles manejables situaciones consideradas como socialmente problemáticas.

Reconociendo que comunidades organizadas estructuran endógenamente políticas públicas, en las cuales se vincula el ordenamiento territorial en la definición de acuerdos normativos donde se establecen permisos, restricciones y prohibiciones para el uso y apropiación del suelo en sus condiciones bióticas se pueden estudiar casos en los cuales se frena la tragedia de los bienes comunes como lo realizaron Cárdenas, Ahn y Ostrom (2003) con la piangua. En este caso concreto, se evidenció que madres piangueras ancestralmente gobernaban RUC como la piangua, donde en generación en generación se crearon reglas de juego para sustraer el recurso animal sin su extinción o degradación, pero con la implementación del código de recursos naturales, áreas protegidas y parques nacionales se les prohibió a las comunidades la sustracción de la piangua, yendo en contravía la institucionalidad estatal con la institucionalidad ancestral que garantizaba la sustentabilidad del RUC. Este marco de acción ancestral no lo comprendió la autoridad ambiental al momento de definir las áreas protegidas, donde arbitrariamente se crearon límites cartesianos que prohibieron la apropiación del recurso de la piangua por parte de las madres recolectoras, desconociendo el valor público ancestral del

recurso con el que se sustentaba la nutrición de las familias y la tradición cultural afro de la región pacífica colombiana.

Si bien el derecho ambiental colombiano contiene el dominio público, la función ecológica de la propiedad, la adquisición de bienes con fines de conservación, las prioridades del uso de recursos naturales renovables, las sanciones ambientales y los mecanismos de defensa y protección del ambiente, amparados en la Constitución Política, el Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993 (Mesa, 2013, este marco normativo no es suficiente, ya que hace falta un marco institucional que no solo reconozca los derechos, sino que garantice su realización y permita a las comunidades gozar de un medio ambiente sano y un buen vivir. Bajo este marco institucional es posible analizar y motivar una transformación que posibilite el gobierno de los bienes comunes, basándose en la teoría que se describe detalladamente en el siguiente apartado.

## 2.1 Condiciones de autogobierno

El gobierno de bienes comunes requiere unas condiciones de autogobierno que permita superar la “tragedia de los comunes” para el uso eficiente y racional de los RUC. Superar “el juego o dilema del prisionero”<sup>2</sup> es el punto de partida donde se debe promover la cooperación de los participantes de la organización, ya que si uno o algunos de ellos no cooperan se pierde la institucionalidad de la misma en un marco de acción. Esta misma teoría ha sido empleada por Eduardo Wiesner (2004) y Juan Carlos Echeverry (2004) para comprender el funcionamiento del presupuesto general de la nación bajo la metáfora del pastel, donde cada congresista busca sacar una mayor tajada de este para su propio beneficio, lo cual es denominado, *free rider*, *gorrón* o *rent seeking*, como cazador de rentas públicas. En conclusión, quien se beneficia del esfuerzo de los demás es catalogado como la persona que no coopera y se beneficia del sistema, tales como aquellos que buscan subsidios del Estado sin cumplir los requisitos o los llamados ‘colados’ del Sisbén.

---

<sup>2</sup> El dilema del prisionero se basa en la cooperación o deserción frente una acción cuando los actores no poseen información o esta es incompleta para tomar una decisión. En este sentido ver Ostrom (2000, p. 28).

Para evitar los gorriones o *free rider*, se debe promover una “lógica de la acción colectiva” en la formulación y cumplimiento de reglas de juego (Ostrom, 2000) para lograr el bien común, ya que este principio permite la perdurabilidad institucional. La teoría de Ostrom se basa en el direccionamiento de la suma de intereses individuales a intereses comunes; es un marco neoinstitucional que se funda en que el bien del grupo es la sumatoria del bien de las partes, puesto que se espera que mediante el beneficio del grupo se lleva a cabo beneficio personal. De este modo se evita, en la lógica de la acción colectiva, la aparición de los denominados *free rider* que se benefician del trabajo de los demás sin haber cooperado (Ostrom, 2000).

Para Ostrom (2000) el AID supera la teoría de juegos simple como el dilema del prisionero a una teoría de juegos ampliada donde hay un número amplio de participantes. En el sentido de Ostrom (2000), se establecen unas condiciones para que exista el gobierno de los bienes comunes:

1. Límites claramente definidos.
2. Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión de las y con las condiciones locales.
3. Arreglos de elección colectiva.
4. Supervisión.
5. Sanciones graduadas.
6. Mecanismos para la resolución de conflictos.
7. Reconocimiento mínimo de derechos de organización.
8. Entidades anidadas (p. 148).

Como lo mencionamos anteriormente, las sanciones ambientales a los actores individuales y colectivos por incumplimiento normativo no son suficientes. En un marco institucional de autogobierno es más factible que las personas que hagan parte de organizaciones que dependan del medio ambiente cooperen *so pena* de ser expulsados de los beneficios de las organizaciones. En el caso de las ZRC, las

cuales son creadas bajo la titulación de terrenos baldíos por Unidades Agrícolas Familiares (UAF)<sup>3</sup> que serán descritas en el siguiente capítulo. En el caso de la ACVC uno de los requisitos para la constitución de ZRC según la Ley 160 de 1994 fue la creación de un plan de desarrollo sostenible, el cual fue formulado por parte de los integrantes de la asociación. Este plan establece un marco normativo que se implementa en la mayoría de los proyectos que ha gestionado la organización, donde los integrantes que incumplan los compromisos por estatutos y demás instrumentos que se detallan más adelante, invocan sanciones graduales a quienes incumplan, hasta su sanción máxima, que es la expulsión y con esto pérdida de beneficios tales como participar de producción lechera, cafetera, programas de formación, etc.

Cumplir una norma requiere de incentivos para cooperar en la misma. De ahí que debe existir capacidad suficiente por parte de la institución para promover lógicas de acción colectiva para que cooperen todos los actores, en especial la sustentabilidad del medio ambiente que es el estudio de caso.

Así, el derecho ambiental soporta la política pública ambiental, pero no es la única que lo hace, ya que endógenamente comunidades organizadas como la zona de reserva campesina del Valle del Rio Cimitarra, gobiernan recursos de uso común (Ostrom, 2000; Cárdenas, 2010; Barreto, 2013a, 2013b) y configuran elementos estructurales de política pública. En el siguiente apartado se analizará el cumplimiento de la ACVC de las condiciones mencionadas por Ostrom (2000, p. 148).

## **2.2 Análisis de cumplimiento de condiciones de autogobierno por parte de la ACVC**

Antes de analizar el cumplimiento de las condiciones de autogobierno, es pertinente describir brevemente lo que es una ZRC. Esta

---

<sup>3</sup> Una propiedad o titulación de la misma no puede superar una (1) UAF con el fin de evitar la acumulación de tierra. A pesar de esa restricción, Riopaila y Cargill acumularon ilegalmente territorios baldíos a través de pequeñas sociedades asesorados por la firma de abogados asociados Brigard y Carlos Urrutia. Según César Rodríguez (2013) una de estas empresas logró acumular 40.000 hectáreas de terrenos baldíos. Posteriormente el Gobierno Santos presentó un proyecto denominado Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES), dándoles legitimidad a la acumulación ilegal de baldíos, maniobra torpe de política pública que tendrá grandes tropiezos en la implementación del Acuerdo de Paz.

es una figura que buscó resolver el problema de la tenencia de la tierra principalmente de colonos de territorios baldíos de la nación a través de la Ley 160 de 1994, la cual fue producto de marchas cocaleras a comienzos de los 90. En palabras de Margarita Serje la Ley busca “proteger la pequeña propiedad campesina de los procesos de concentración de tenencia de la tierra, especialmente pensada para las zonas de colonización” (Serje, 2005, p. 284).

La figura de ZRC ha sido ampliamente cuestionada por los terratenientes que se han apropiado ilegalmente de los baldíos de la nación a través del despojo de colonos legítimos y de la ocupación ilegal de los territorios, tanto así que José Félix Lafaurie, Presidente de Fedegan en columna del 16 de marzo de 2013 en el diario El Pílon, y el ex ministro de hacienda, el conservador, Juan Camilo Restrepo en entrevista al diario El Espectador del 14 de marzo de 2013 calificaron a los territorios cobijados por la figura como “republiquetas independientes”, similares a los asentamientos de guerrilleros en Marquetalia en el año 1954.

Esta figura se reglamentó y fue puesta en marcha solo en el año 1996 con el proyecto piloto de seis ZRC, con el apoyo de la GTZ y otros programas como Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio. Con la llegada al poder de Álvaro Uribe en el año 2002, se suspendieron ilegítimamente todos los procesos de constitución de ZRC bajo el supuesto que ponían en riesgo la seguridad nacional<sup>4</sup>, e incluso se levantó la figura con la ACVC a pesar de haber sido galardonada con el Premio Nacional de Paz. Esta suspensión posteriormente sería revocada, pero los 47 procesos de constitución de ZRC en 16 departamentos fueron suspendidas hasta el día de hoy<sup>5</sup>, entre otros motivos por vincularse la figura en las conversaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, a pesar de la insistencia de la organización campesina y sus agentes a través de ANZORC<sup>6</sup> en que se respetara la ley y que no se pusiera en mesa de discusión su figura.

<sup>4</sup> El supuesto del Gobierno de Uribe se enmarcaba en que en los territorios de ZRC circulaban grupos armados irregulares guerrilleros. ¿En qué municipios o territorios del país no han pasado grupos armados guerrilleros?

<sup>5</sup> “Las ZRC constituidas abarcan 831 mil hectáreas y las que pudieran constituirse legalmente en 2013 alcanzan 1.253.000 ha, junto a ello la pretensión territorial del movimiento en su conjunto se aproxima a 10 millones de hectáreas” (Estrada, 2013, p. 34).

<sup>6</sup> Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina.

## 2.2.1 Guía de análisis y sostenibilidad de un sistema de recursos comunes aplicado a la ACVC

*Membresía:* según la guía, en primer lugar, “la membresía se convierte en un primer filtro para asegurar patrones de cooperación y confianza mutua” (Roth, 2014, p. 35). En respuesta a ello se encuentra:

La Asociación ha establecido un reglamento para el control de la expansión inadecuada de la frontera agrícola, ha adoptado estrategias para evitar la concentración de la propiedad, definiendo el área máxima que debe tener cada colono y en caso de venta de terrenos, conciertan primero con toda la comunidad su venta, para que el nuevo propietario no vaya a afectar la comunidad (ACVC, 1998, p. 5).

*Equivalencia proporcional entre costos y beneficios:* en un marco de acción, es aquella que permite a una institución lograr acción colectiva para la cooperación y “debe identificar y medir los costos de operación del sistema con los usuarios” (Roth, 2010, p. 35). En respuesta, la ACVC establece: “Área 4: Ninguna especie amerita su extracción... queda una gran área boscosa que corresponde a la de ‘reserva forestal’ en gran parte inexplorable por los altos costos de movilización” (ACVC, 1998, p. 81).

*Acuerdos de decisión colectiva:* los acuerdos colectivos permiten la legitimación tanto de la estructuración de una política pública endógena como en su implementación,

en la medida en que una mayor cantidad de usuarios de un bien común, pueda participar en las decisiones de cambio o ajuste de reglas; existe mayor posibilidad de que estas reglas sean consideradas por todos como justas, y por tanto, acatadas y monitoreadas más fácilmente (Roth, 2010, p. 35).

Frente a esto la ACVC define que:

“la ocupación del territorio ha sido organizada por la Asociación de Campesinos del Valle del Río Cimitarra, quienes además de definir los lugares de asentamiento de los nuevos pobladores, establecen áreas máximas y reglamentan el uso del territorio, bajo una perspectiva enmarcada en principios de sostenibilidad” (ACVC, 1998, p. 25).

*Monitoreo:* la figura de monitoreo aparece cuando las normas no son suficientes para crear estabilidad en el sistema, entonces surge la figura del consejo de sabios.

*Sanciones graduales:* se plantea la siguiente pregunta: ¿cuáles son las sanciones autorizadas y si son ajustables, de tal forma que quien cometa un error o incumpla la norma quede suficientemente advertido para asegurar el acatamiento futuro de la regla? (Roth, 2010, p. 35). Frente a esto la ACVC establece que las sanciones por incumplimiento pueden ir al extremo de ocasionar la pérdida de la condición de asociado a la ACVC y con ello no ser cobijado por los proyectos de la institución (Barreto, 2013a).

*Mecanismos de resolución de conflictos:* se hace por medio de los miembros del equipo de campo y encargados de la zona, que hace el acceso rápido y a bajo costo (Barreto, 2013a). A esto se cuestiona ¿qué mecanismos locales y regionales existen para resolver los conflictos generados por el usufructo de dicho recurso? (Roth, 2010, p. 35). Se responde en parte con lo mencionado anteriormente y, que

se han legitimado ciertos principios de convivencia con la comunidad evitando conflictos internos. Igualmente, en algunas zonas se ha logrado evitar los cultivos ilícitos, en otras donde se habían iniciado se erradicaron en forma concertada y donde existen se ha logrado detener su avance ya que su erradicación, sin contar con alternativas económicas viables, no ha sido posible (ACVC, 1998, p.5).

*Reconocimiento mínimo de derechos de usufructo:* el INCODER, ahora la Agencia Nacional de Tierra, establece que en cuanto las UAF,

estas unidades de explotación deberán tener un área mínima de 250 hectáreas distribuidas así: 240 para explotación forestal (estas comprenderán mínimo 25 has (10% del total) destinadas a áreas protectoras y 10 hectáreas para el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias de subsistencia). Se calculó como unidad de extracción forestal familiar, para la obtención de tres salarios mínimos mensuales vigentes definidos por el INCORA, un área de 2 hectáreas por mes, planteando como unidad de ordenamiento anual áreas de 25 - 30 hectáreas" (ACVC, 2011, p. 142).

*Empresas anidadas e interdependientes*: se refiere a las organizaciones y/o entidades que reconocen a la organización. Tener una entidad anidada e interdependiente permite lograr legitimidad de los procesos organizativos y generar redes de política pública de cooperación. Entre las entidades anidadas e interdependientes se encuentran:

ANZORC, Marcha patriótica, Agencia Nacional de Tierras, FESCOL, USAID, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Centro de Pensamiento de Paz de la Universidad Nacional de Colombia y Misión Rural Departamento Nacional de Planeación.

#### **4. Derecho ambiental**

El derecho ambiental tiene relación directa con los derechos humanos. La historia de los derechos y de los derechos humanos se ha fraguado en luchas constantes por la reivindicación de estos a través de la emancipación popular; según esto, los principios del derecho ambiental son globalidad, generalidad, interdependencia, universalidad e igualdad en el tratamiento de los derechos humanos (Mesa, 2013).

El derecho ambiental ha sido producto de las relaciones sociales a lo largo de los tiempos en relaciones sociológicas y cosmogónicas de la relación hombre-naturaleza en el sentido marxista, donde el hombre es un elemento del todo (naturaleza), es una realidad antropocéntrica, distinta al biocentrismo que trata de imponer que el hombre está por encima de la naturaleza, propio de las relaciones neoliberales de capital, de este modo:

Desde el norte se ha creído que solo los habitantes de las sociedades ricas se pueden dar el lujo de dedicarse a la defensa del ambiente; por tanto, sólo fue a finales de los años sesenta cuando la sociedad “occidental” del “estado de bienestar” se preocupó por los efectos de los problemas ambientales.... Los de abajo se han levantado para defender proactivamente lo que es propio; un solo ejemplo, en el sur, desde hace cinco siglos se reivindica el derecho a la supervivencia, y hoy como ayer, se defienden los territorios, la naturaleza, la madre tierra, el ambiente y los ecosistemas, las culturas y las identidades. Por otra parte, para justificar las agresiones y el saqueo de las riquezas, el Norte no solo ha hecho correr ríos de tinta, sino sobre todo, ríos de sangre (Cuadros, 2013, p. 36).

La protección del medio ambiente no es una invención de política de autoridad pública estatal; ha sido endógena de comunidades tanto indígenas como campesinas y demás, que ocupan y se apropian del territorio, algunas más responsables que otras en sentido de conservación, sostenibilidad y sustentabilidad, pero siempre con un curso de acción de objetivos e instrumentos que cambian el accionar de los individuos que pertenecen del sistema.

En el apartado anterior se dieron unos ejemplos de cómo se ejerce gobernanza de RUC para poder cumplir con unas condiciones de autogobierno de bienes comunes, pero hay muchos más tanto de la ACVC como de comunidades indígenas, JAC, entre otras.. Tanto así que con la definición de política pública endógena ambiental descrita por las condiciones de autogobierno asumidas por la ACVC se evidencia que las comunidades organizadas estructuran políticas públicas endógenas que vinculan el derecho ambiental garantizando la integralidad en cuanto justicia, responsabilidad y solidaridad. De este modo se afirma que la ACVC estructura e implementa una política pública ambiental endógena.

Pero ¿cómo se logra estructurar e implementar una política pública ambiental endógena? Se logra a partir de que esta comunidad y otras garanticen a través de un marco normativo y condiciones de autogobierno lógicas de acción colectiva biocéntricas que propenden a la ética ambiental en el uso y apropiación del territorio (Ostrom, 2000). De este modo, estas políticas públicas permiten la sustentabilidad en los territorios, enfrentando serios obstáculos como los del conflicto armado que asocia la minería ilegal, cultivos ilegales, tala indiscriminada de árboles, titularización de baldíos (Palacios, 1995; Estrada, 2013) y reconocimiento de autogobierno.

En el contexto normativo que posee características endógenas, se puede afirmar que nace tanto la Ley 2 de 1959, “zonas forestales protectoras” y “bosques de interés general”. En el caso concreto de la ACVC, vincula la Reserva Forestal del Río Magdalena en el Valle del Río Cimitarra. Además, el Decreto 2811 de 1974, “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” permite el consumo endosomático de los colonos en cuanto hace parte de los recursos de dominio público; y por último, la Ley 160 de

1994, y demás reglamentarias, permiten la sustracción de territorios baldíos, incluso de reserva forestal, lo cual posee armonización con la política pública ambiental nacional.

## **5. Ética ambiental y acción colectiva**

La ética ambiental es el camino de acción a la cooperación en un marco de acción institucional para garantizar la sustentabilidad del medio ambiente. En un sistema institucional en el que unos individuos realizan consumo exosomático o consumo superior al necesario se genera necesariamente un desequilibrio. El consumo exosomático es resultado de la revolución industrial y de la acumulación originaria del capital material, donde a través del neoliberalismo se acentúa esta tendencia de consumo desenfrenado de bienes que, entre otras cosas, son los que más contaminan, como los vehículos automotores, los materiales de origen petroquímico del plástico y el consumo de alimentos, con poco valor nutricional y de alto consumo, de origen como animal como la carne de res y otros.

Por otro lado, se encuentra el consumo endosomático, que es el consumo mínimo que garantiza la supervivencia y la ración de calorías mínimas. Este consumo es crítico debido a que mientras unos consumen demasiado, otros consumen poco y se evidencia en el hambre, pobreza y necesidades básicas insatisfechas. Como consecuencia de lo anterior, resulta paradójico que mientras unos humanos se mueren de obesidad por consumir mucho, otros se mueren de hambre por inanición.

De este modo hay que generar una ética ambiental que garantice el cumplimiento de los derechos humanos, sobre todo de los más débiles o vulnerables como lo son niños y niñas, ancianos, discapacitados y víctimas de la violencia, además de quienes ocupan territorios de altos riesgos de desastres ambientales y de hambrunas, en donde se generan huellas ambientales entre los mismos humanos y entre estos y el medio ambiente.

La acción colectiva que permite la ética ambiental es la puesta en marcha del concepto del buen vivir (Leiva, 2017); concepto que cobra importancia en generar garantías para la seguridad alimentaria y nutricional respetando las relaciones con el medio ambiente desde una

orientación territorial diferenciada geográfica, política, económica, social y culturalmente. De este modo en la lógica de acción colectiva se espera que la búsqueda y sostenimiento del buen vivir de las comunidades como proyecto común movilice las actuaciones de los individuos para la cooperación en un marco de acción institucional de reglas de juego que cumplan las condiciones de autogobierno y los objetivos de donde subyacen las políticas públicas.

## 6. Conclusiones

Las políticas públicas endógenas ambientales como la estructurada e implementada por la ACVC es una alternativa eficiente para lograr la sustentabilidad del medio ambiente. Entidades anidadas como la Misión Rural han reconocido la importancia de la economía familiar no solo en el crecimiento económico del sector, sino en el desarrollo de las comunidades a través de prácticas socioculturales como el buen vivir. A pesar de que estas comunidades campesinas cumplan con las condiciones de autogobierno de Ostrom, se ven amenazadas por el no reconocimiento del esfuerzo que han realizado para salir del conflicto armado entre los actores violentos que ocupan en territorio nacional, que es respuesta a la ausencia estatal en el territorio, principalmente en políticas prioritarias, servicios públicos básicos e infraestructura.

Las lógicas de acción colectivas que promuevan la ética ambiental y el cumplimiento de los derechos humanos se pueden realizar mediante marcos de acción donde los individuos pertenecientes a los mismos cuenten con incentivos para cooperar y de este modo cumplir con objetivos de política pública tanto del orden público estatal como no estatal, en este caso, de políticas públicas endógenas. No se trata de subsidios directos condicionados, de los que la historia ha demostrado su fracaso y que por clientelismo el gobierno nacional reproduce, se trata de asociación comunitaria para desarrollar proyectos productivos donde todos deben aportar para que todos sean beneficiados y no la lógica inversa que promueven las redes políticas clientelares.

Los derechos ambientales con perspectiva de integralidad que propone Mesa (2013) se pueden cumplir bajo los principios de justicia. Este principio en el marco de acción se cumple cuando se incentiva y se hacen efectivos los derechos del integrante de una asociación, llámese Estado, JAC, etc. En cuanto al principio de responsabilidad se lograría

con la ética ambiental, en la que en un estado de autoconciencia se asocia la moral del individuo a relaciones sociales para actuar bien, en principio normativo del derecho tanto de institucionalidad formal como informal. Por último, el principio de solidaridad es fundamental, ya que evita el *free rider*, o el no cooperante, en el marco de acción que se beneficia del esfuerzo de los demás, permitiendo la erosión y destrucción de las políticas públicas endógenas ambientales que buscan orientar la actuación de los actores en búsqueda del bien común.

Reconocer y fomentar las formas de gobierno de los bienes comunes y sus condiciones de existencia bajo las formas de autogobierno, es esencial para garantizar que políticas públicas endógenas como la ambiental de la ACVC en la figura de ZRC, cumplan objetivos como el de la sustentabilidad del medio ambiente. Si bien el Estado realiza alianzas público-privadas, también debe dar paso a alianzas Estado- comunitarias, ya que es la tercera vía, la cual no es ni estatal ni privada, sino comunitaria, la que rompe la tragedia de los bienes comunes, coadyuvando a garantizar que generaciones futuras gocen del medio ambiente que tenemos hoy e incluso gocen de uno mejor que el de nuestros días actuales.

## Referencias

ASOCIACIÓN CAMPESINA DEL VALLE DEL RIO CIMIRARRA ACVC. (1998). Plan de Desarrollo Sostenible ZRC Valle del Rio Cimitarra.

ACVC. (2011). Plan de desarrollo sostenible Zona de Reserva Campesina Valle del Rio Cimitarra. Eje tierras.

Barreto, J. (2013a). Política pública endógena de ordenamiento territorial en las zonas de reserva campesina: narrativas, contranarrativas y meta-narrativas. *Revista nuevo derecho*, 9 (P.89-104)

Barreto, J. (2013b). *Política pública de ordenamiento territorial en Colombia: conflicto interno y gobierno de los bienes comunes* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia: Bogotá. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/12199/>

- Cárdenas, J. (2010). *Dilemas de lo colectivo: Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cardenas, J., AhnN, T. K. y Ostrom, E. (2003). *Communication and cooperation in a common-pool resource Dilemma: a field experiment. Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Indiana: Indiana University.
- Echeverry, J. (2004). *La Batalla Política Por El Presupuesto De La Nación: Inflexibilidades O Supervivencia Fiscal*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Estrada, J. (2013). *Territorios campesinos: La experiencia de las zonas de reserva campesina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science review* 13 Vol 162.
- Lafaurie, J. (2013). Republicuetas independientes. Columna diario El Espectador del 16 de marzo de 2013.
- Leiva, F. Ed. (2017). *Territorios en vilo: Desarrollo rural para el posconflicto*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL..
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mesa, G. (2013). *Derechos ambientales en perspectiva de integridad* (2ª ed.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y violencia Colombia 1875- 1994*. Bogotá: Editorial Norma.

Roth, A. (2014). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Rodríguez, C. (2013). Un país de abogados sofisticados. Columna diario El Espectador, 05 de agosto de 2013.

Salazar, C. (2008). *Políticas públicas & think tanks*. Bogotá: Korand Adenau Stiftung.

Serje, M. (2005). *El revés de la nación*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena

Editores.

Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Revista Desafíos Universidad del Rosario*, (20), 149-187.

Wiesner, E. (2004). *El origen político del déficit fiscal en Colombia: El contexto internacional 20 años después*. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/251.pdf>

Fuentes:

El Espectador. (19 de Marzo de 2013). *Farc aspiran a multiplicar zonas de reserva campesina en Colombia*. Recuperado el 14 de Noviembre de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-aspiran-multiplicar-zonas-de-reserva-campesina-col-articulo-411242>

Normatividad:

Ley 2 de 1959. “Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”.

Decreto 2811 de 1974. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

Ley 99 de 1993. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”