

# EL AGUA, EL TLC Y EL AGRO

CLAUDIA SAMPEDRO TORRES\*

ALFREDO SUÁREZ MEJÍA\*

“Un relato de la primitiva cultura indígena Catía, recoge de la tradición oral esta parábola:

Abuelita –pregunta el niño–, ¿dónde recoges el agua que tomamos?

Y ella le contesta: -Yo sufro siempre por el agua. Pidiendo vivo yo...

La queja del agua es infinita<sup>1</sup>.

## INTRODUCCIÓN

“Un país que importa siete millones de toneladas de productos agrícolas tiene que ver cómo los produce”<sup>2</sup>. Sí, pero para ello necesita agua, disponer, acceder y tener el dominio sobre ella. El crecimiento del sector no depende únicamente de programas, de reactivación para la compra de cartera y refinanciación, que pretenden resolver con créditos, los golpes que la caída de los precios le propinan a un sector no subsidiado.

Afirmaciones tales como “*el agua es vida*” o “*donde hay agua hay vida*”, si bien no requieren de prueba, sí suenan a lugar común, a panfleto. Desafiante, por su parte, aparece la absolutamente cierta relación “*agua y poder*”: algo hay en ella de acusador y extremo. Los estribillos del activismo denuncian en titulares el riesgo de “*la expropiación del agua*” o de “*la privatización del agua*” por las multinacionales cuando se firme el TLC, pero nada se sabe acerca de cómo se materializará ese apocalíptico pronóstico.

El modelo corporativo y global de la agricultura no depende exclusivamente de un TLC, pero sí de la voluntad política y el interés nacional. El profesor Edgar Bejarano comentando los procesos de transformación del agro “... *como serios indicios del surgimiento de un modelo intensivo en capital, soportado en nuevas organizaciones empresariales menos dependiente del Estado*

\* Claudia Sampedro es abogada, investigadora y docente del CIPE –FIGRI –UEC, profesora de derecho internacional público y derecho del medio ambiente. Correo electrónico: claudia.sampedro@uexternado.edu.co Alfredo Suárez Mejía es abogado constitucionalista. Artículo entregado el 31 de enero del 2006. Aprobado el 15 de marzo de 2006.

<sup>1</sup> Texto de Rafael Aubad López en *Agua y memoria*, FEN, Editorial Universidad de Antioquia, 1993, pp. 7 – 9.

<sup>2</sup> López Michelsen, A., “Por una oposición constructiva: el rescate de la agricultura”. En *El Tiempo*, 5 de marzo de 2000.

*y de las protecciones...”, escribía en el año 2000 que “De la experiencia internacional se tiene evidencia tanto del carácter corporativo de esos cambios como de sus efectos, algunos perversos, sobre los negocios y las comunidades rurales, de manera que los esfuerzos dentro del país deberían encaminarse a desarrollar la institucionalidad necesaria para no quedar marginado del proceso y minimizar sus costos... Frente a eso, el país también asiste a la internacionalización de su agricultura por la vía comercial pero, desafortunadamente, sin reunir las condiciones para una real inserción global, que le permitan ser parte activa de un modelo que se ordena más allá de las propias fronteras...”<sup>3</sup>*

Pareciera que la protección de los recursos naturales y el patrimonio de la nación, se mueve entre lo conflictivo y lo fácilmente negociable o lo innegociable entre gobiernos y agentes externos. Mejor aún, pareciera que si no hay TLC, no hay riesgo, que sólo se requiere la voluntad política gubernamental de no ceder en las negociaciones o que las multinacionales, que pueden apropiarse el agua, entran al país únicamente a través de los tratados de libre comercio.

Y otra vez, la misma errática conducta de una opinión pública distraída por lo pegajoso del eslogan mediático, la superficialidad del periodismo no investigativo y el activismo de los *ismos* mesiánicos. Mientras todo se dibuja como peligro ex-

terno y lejano o futuro distante e incierto, el enemigo puede no ser extranjero y los riesgos que a futuro significan perder el dominio sobre el agua, ya son hechos.

Mucho hay que trabajar para que lo relativo al recurso hídrico no sea manejado desde la administración pública y el derecho interno, en contra del dominio público sobre el agua y de los derechos de la nación sobre este recurso. La institucionalidad que ha protegido el dominio sobre el patrimonio natural y los servicios a él anexos se desmontan desde los poderes públicos.

En el tema que nos ocupa en este artículo, el TLC no constituye un riesgo para el agro, la seguridad alimentaria y la competitividad, que no se haya concretado ya desde las actuaciones gubernamentales y sus actos administrativos. No se da el riesgo en los hechos cumplidos. Lo que se teme de los Estados Unidos de América, en materia de negociación de servicios y agua en relación con el sector agropecuario, ya lo está haciendo el gobierno colombiano a través del Incoder, un ente que resulta de esas reformas del sector público que se hacen en algún comité.

Frente a la “*afirmación del IICA que señala cómo en nueve países de América Latina, el sector rural aporta el 50 por ciento de las materias primas*”, Cecilia López comentaba en diciembre del 2004, “*Esta buena noticia se enfrenta en Colombia con*

<sup>3</sup> Bejarano Barrera, E., “Cambios de la agricultura en Colombia”. En *UN Periódico*, 13 de febrero de 2000, No.7, pp. 9.

*una realidad dramática: la institucionalidad del sector rural colombiano se ha debilitado hasta el punto de estar desapareciendo. La reforma que hizo este gobierno, y que en principio se consideró buena, por falta de recursos y de apoyo político no está funcionando. Se pasó de ser el sector más apetecido por políticos que trataban de adueñarse del Incora, del Idema, del Himat, del DRI, del ICA y de otros más, a un Incoder, que se supone es la suma de todos los anteriores, absolutamente débil, sin visibilidad y sin apoyo. De esta crisis institucional no se escapan ni los gremios ni las asociaciones campesinas que se enfrentan al reto inmenso de un TLC sin los instrumentos que minimicen sus costos y maximicen sus oportunidades”<sup>4</sup>.*

Hay normas claras que protegen el agua y los servicios públicos a ellas relativos, así como se protege el agro y su relación interdependiente con el agua y la seguridad alimentaria. Que la administración pública de un gobierno desmonte, y con ello vulnerar los derechos de la nación en beneficio de la vía corporativa de carácter privado extranjera o nacional, exige un debate tan amplio como el que merecen los riesgos que provienen de fantasmas externos.

## **RIEGO Y AGRO**

Crear que la producción agrícola no depende ya del acceso a los recursos agua y

suelo sino de la comercialización de estos espacios con sus servicios públicos anexos, es dar al traste con la seguridad alimentaria y de paso ceder también la posibilidad de comercializar los productos agrícolas y pecuarios del sector.

No sólo el agua fuente y el agua acceso están en riesgo, recordemos que Estados Unidos durante la XII ronda del TLC manifestó estar interesado en gravar la tierra y en el curso de las negociaciones anunció la financiación de estudios por un valor entre 50.000 y 100.000 dólares para la presentación de una reforma tributaria en el campo, que según la Embajada de los Estados Unidos, generará los recursos para infraestructura y desarrollo del sector<sup>5</sup>.

Gravar la tierra y conseguir recursos para la infraestructura del sector, son propuestas que apuntan a preparar el terreno en el cual la vía comercial empresarial tendrá los beneficios que hasta ahora eran del agro nacional, en condiciones de servicio público y bajo el dominio de los productores asociados.

Comencemos, entonces, por entender que el término *distrito de adecuación de tierras* tiene dos componentes, en primer lugar comprende las obras relativas al drenaje de los suelos con el objeto de evitar las inundaciones o lo que es igual, que los suelos se conviertan en pantanos. En segundo lugar comprende las obras

<sup>4</sup> López, Cecilia, “Sector rural sin instituciones”. En *El Tiempo*, 23 de diciembre de 2004

<sup>5</sup> “EE.UU. impulsa estudios para gravar la tierra. Gremios agrícolas rechazan la intromisión”. En *El Tiempo*, 22 de septiembre de 2005.

de infraestructura destinadas a proveer un área determinada con el riego necesario para aumentar la productividad agropecuaria.

Así, tenemos que el agua es objeto de una gestión particular en el agro, la adecuación de tierras que significa construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área con riego y proteger un área con drenajes, funciones determinantes de dos factores, en su orden, productividad y competitividad<sup>6</sup>. Estos factores señalados explican el porqué se afirma que es rico en el sector del agro quien cuenta con el agua y su control.

Según los cálculos de los ingenieros de Federiego<sup>7</sup> en Colombia existen entre 750.000 y 1'000.000 de hectáreas que cuentan con obras de adecuación de tierras, es decir, áreas adecuadas: provistas con riego y protegidas contra las inundaciones. De esa extensión adecuada en Colombia, 365.000 hectáreas aproximadamente, son el fruto de la gestión estatal, es decir, del gasto público, de la financiación con los dineros de la nación. El área restante es producto del esfuerzo particular.

Es el momento de anotar que la inversión del Estado en la adecuación de tierras obedece a que por ley esta función

constituye un servicio público.

En la actualidad en Colombia se destinan a la producción agropecuaria, aproximadamente 4.5 millones de hectáreas. Lo anterior significa que tan solo el 20% del área cultivada está adecuada, o lo que es igual, cuenta con los sistemas de riego y drenaje, y coincide el porcentaje anotado, con las zonas de más alta productividad localizadas entre otros en los departamentos del Magdalena, el Huila, el Tolima y Córdoba.

Se cuenta con distritos de adecuación construidos por el Estado, en los departamentos mencionados y en Boyacá y Atlántico. En el Departamento de Bolívar, tres distritos de adecuación de tierras construidos por el Estado en Manatí, Repelón y María La Baja constituyen la excepción, los agricultores no han querido asumir los costos de la administración y solicitado al Estado se entreguen éstos en concesión a particulares. La razón es fundamentalmente el que en áreas de pocos propietarios, poseedores o tenedores de la tierra, no le resulta rentable al productor o al pequeño grupo, asumir la administración, gestión y funcionamiento de la infraestructura. En el Valle del Cauca pocos distritos de adecuación de tierras han sido obra del

<sup>6</sup> Es necesario distinguir entre obras de riego o distritos de riego de los denominados distritos de adecuación de tierras. Los primeros constituyen una concepción amplia que va de obras elementales y sistemas precarios de conducción del agua a sistemas más técnicos y complejos. Los segundos, los distritos de adecuación de tierras se refieren estrictamente a sistemas altamente técnicos y costosos de irrigación, y acceso al recurso que proveen condiciones de óptima competitividad con cuantiosas inversiones.

<sup>7</sup> Federiego es la Federación Nacional de Asociaciones de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras, creada en 1993. Agrupa a 16 distritos de adecuación de tierras de pequeña y mediana y gran irrigación, de los 24 construidos por el Estado con que cuenta el país.

Estado, el empuje de los agroindustriales de la región ha desarrollado las infraestructuras de acceso al agua.

El país no cuenta con estudios consolidados de productividad por departamento ni por producto, menos aún con estudios que muestren la relación entre distritos de adecuación de tierras y productividad. Un estudio de Fedearroz se destaca por haber calculado exclusivamente para este producto que el incremento de la productividad con las obras de los distritos es del 50 al 60 por ciento. El caso de Natagaima, donde la calidad de la agricultura, sus métodos y el conocimiento es extraordinario, resulta apropiado. Este municipio no cuenta con distritos para el cultivo de algodón, mientras que Saldaña, que cuenta con distritos y no con un saber tradicional tan avanzado, reporta un crecimiento económico y bienestar que Natagaima, sin acceso al agua, difícilmente alcanzará.

La productividad de la caña, el algodón, el maíz y el sorgo en el Valle del Cauca tiene una relación directa con las obras de infraestructura y la organización de los agroindustriales. El arroz en el Tolima, Departamento que cuenta con la mayoría de los distritos de adecuación de tierras construidos por el Estado, es de 6.5 a 7 toneladas por hectárea. La productividad del banano en el Magdalena, con infraestructura de origen estatal o la productividad de las hortalizas en Boyacá y parte de la Sabana, con infraestructura de adecuación de origen privado, son

destacables. El café, por su parte, cuenta con la infraestructura producto de la organización del mismo sector y su caída en la economía obedece a razones distintas a las condiciones aptas para la producción. Manifiesta el ingeniero agrónomo José Dagoberto Bonilla, comentando los anteriores datos, que de una parte, el país sólo maneja cifras de productividad cuando hay exportaciones, lo que no es el caso del sector agropecuario colombiano y, de otra parte, que tratándose del mapa actual de la economía la relación entre distritos de adecuación y productividad puede resultar incipiente, pero que proyectar la agricultura al campo internacional significa cumplir cuotas y estándares que sólo los distritos de adecuación de tierras permiten. Regiones con distritos siembran arroz todos los días o regiones con distritos manejan el riesgo natural como es el caso de las heladas.

#### **LA COSTUMBRE, LA SEGURIDAD Y LA LEY**

Históricamente en Colombia, los distritos de adecuación de tierras financiados y construidos por el Estado, han sido posteriormente entregados a los usuarios para su administración, operación, conservación y manejo. La forma en que los usuarios reciben estos distritos, son las asociaciones de usuarios a las cuales pertenecen todos los productores de la zona, cualquiera sea el título de tenencia de la tierra.

Al momento de expedirse la Ley 41 de 1993 que reguló el tema de los distritos de adecuación de tierras, muchas de las obras construidas por el Estado, ya habían sido entregadas a las asociaciones de usuarios. Podríamos decir que la ley codificó la práctica generada por la costumbre. Pero no se limitó a la codificación de la práctica de entrega de distritos sino que, además, desarrolló e institucionalizó las asociaciones, dotándolas del derecho a su fortalecimiento por parte del Estado al asumir éste como política, la entrega de los distritos de adecuación de tierras por él financiados y construidos, a las asociaciones de usuarios como destinatarios del servicio público.

La ley prevé un afianzamiento de tal seguridad jurídica, que las asociaciones, que por la costumbre manejaban y operaban los distritos de adecuación, pasan por el desarrollo legislativo a tener el derecho de propiedad sobre esas obras o sistemas. La razón es elemental, de nada vale contar o disponer de tierras si no se cuenta con el agua de modo directo o no se dispone de ella a través de la infraestructura. Ningún valor tienen las tierras que carecen del recurso o del acceso al recurso.

De otra parte, a la luz de la Constitución Política de 1991, uno de los fines esenciales del Estado es la seguridad alimentaria, la protección de la producción de alimentos.

*Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

La seguridad alimentaria no es una reclamación exagerada sino un derecho que constitucionalmente parte de la adecuación de tierras y respecto del cual, cualquier gobierno, con un claro sentido del interés nacional, manifiesta en sus políticas.

*“Ya el presidente George Bush reconocía en el año 2001: Es importante para nuestra nación construir: cultivar alimentos, alimentar a nuestra población ¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz de cultivar alimentos suficientes para alimentar a su población? Sería una nación expuesta a presiones internacionales. Sería una nación vulnerable. Y por eso, cuando hablamos de la agricultura en Norteamérica, en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional”<sup>8</sup>.*

## La política de Estado

La institucionalización de los distritos de adecuación de tierras, la creación de entes estatales como el Instituto Nacional

<sup>8</sup> Texto de George Bush citado en *TLC para yuppies – Los secretos del TLC*, Rincón, J. y Suárez, H.A., “Expo Jurídica”, Bogotá, 2005, pp. 13 - 15.

de Adecuación de Tierras INAT, posterior al HIMAT y anterior al Incoder, son aspectos concretos del claro compromiso de la política de Estado y las políticas públicas con el sector agropecuario. Se propugnó en Colombia por la existencia de organismos ejecutores de la política de adecuación de tierras en el territorio nacional, construyendo, financiando y entregando a los usuarios el control del agua para el agro en condiciones técnicas de sostenibilidad para su gestión.

Nunca se discutió y abiertamente nunca se ha discutido en Colombia, al menos en los espacios de participación pública constitucional, el cambio de esa política de Estado y/o fin constitucional, por un sistema que abra la posibilidad de que las obras de los distritos de adecuación de tierras estén en manos de personas diferentes a los usuarios, tenedores de la tierra a cualquier título. Tal despropósito jamás a nadie se le ocurrió en Colombia.

Las asociaciones de usuarios funcionan conforme a los principios del derecho civil en el cual prima el principio de la autonomía de la voluntad y el principio de la adopción de decisiones por mayoría, regulados en Colombia en los artículos 633 y subsiguientes del Código Civil. El manejo de los distritos de adecuación de tierras está en manos de los usuarios del agua y de la tierra que son los trabajadores y productores del agro.

La norma legal, Ley 41 de 1993, que regula hoy en día los distritos de adecuación de tierras confirma, entonces,

las siguientes aristas: que el objetivo de las obras de infraestructura de captación, conducción y drenaje de agua, es el incremento de la productividad; que la política de Estado es la entrega de las obras directamente al usuario tenedor de la tierra como administrador y dueño; que no está prevista legalmente la posibilidad de entregar, ni el manejo ni la propiedad de los distritos de adecuación de tierras, a personas naturales o jurídicas, nacionales ni extranjeras, diferentes de los usuarios tenedores de la tierra debidamente organizados.

Constitucionalmente es clara la relación causal y la compleja unidad de agua—tierra—producción—seguridad alimentaria, y esta relación interdependiente ha sido históricamente regulada de modo coherente en el curso de su desarrollo legal. El usuario del agua en el agro es el beneficiario del sistema de obras y su razón de ser, para él y sus destrezas de auto abastecedor y generador de riqueza, se promovió la intervención del Estado durante los años en los cuales se financiaron y construyeron los distritos.

*“El Estado tiene a su disposición un catálogo de instrumentos de intervención muy diversificado. Al diseñar una política pública el Estado decide sobre el uso de uno, otro o varios de esos instrumentos para su implementación. El estudio de una política pública en función de los instrumentos jurídicos que se ha previsto e implementado permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema*

*que buscan resolver y revela la concepción predominante de la autoridad”.*

Ninguna de las aristas de la política de Estado relativa a los distritos de adecuación de tierras puede ser modificada por la interpretación-concepción de la autoridad o gobierno de turno, dada su posición ideológica o sus intereses particulares, porque el tema se sale del espacio de las decisiones propias de una política pública y se refiere, en cambio, al fin constitucional del artículo 65 sobre seguridad alimentaria y adecuación de tierras. Estamos, pues, hablando de una política de Estado en desarrollo de fines y derechos fundamentales colectivos o individuales, superiores a la discrecionalidad gubernamental.

### Recursos y acceso

En Colombia está consagrado el derecho de todos al agua. Esto es lo que los juristas denominamos un derecho formal. Cualquier ciudadano o residente tiene el derecho de usar el agua del río equis o de la fuente equis, en términos generales. Este derecho formal y sustantivo está consagrado en las siguientes normas:

La Ley 23 de 1973, *por medio de la cual se otorgan al Presidente de la República, facultades extraordinarias para la expedición del Código de recursos naturales renovables*, consagra en su artículo 2º que: *“El medio ambiente es un patrimonio común; por*

*lo tanto su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares. Para efectos de la presente ley, se entenderá que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los Recursos Naturales Renovables”.*

El Código de Recursos Naturales, Decreto 2811 de 1974, consagra en su artículo 3º que:

*“De acuerdo con los objetivos enunciados, el presente Código regula: (a) El manejo de los recursos naturales renovables, a saber: ... (2) Las aguas en cualquiera de sus estados...”*

En este mismo código también se consagra, en su artículo 42 que:

*“Pertencen a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este código que se encuentren dentro del territorio nacional...”*

La Constitución Política de 1991 en su artículo 79 consagra que:

*“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano...”*

Una interpretación sistémica de las normas transcritas permite colegir que: (1) el agua forma parte del medio ambiente, es uno de sus elementos, (2) el agua es un recurso renovable conforme al derecho interno, (3) el medio ambiente es un derecho colectivo, (4) luego el agua es un derecho colectivo.

<sup>9</sup> Roth Deubel, André-Nöel, *En los instrumentos de intervención del Estado, políticas públicas*, Bogotá: Ediciones Aurora, 2002, pp. 44 y ss.

Pero, además, el agua, como derecho colectivo, tiene la particularidad de ser propiedad de la nación. Ahora bien, esa titularidad existe desde el año 74: el agua es propiedad de todos, de la nación, pero desde el año 91 el acceso al agua es un derecho constitucionalmente protegido con instrumentos del mismo rango para su materialización.

Lo anterior significa que el derecho colombiano ha avanzado del derecho formal previsto en el 74 al derecho material previsto en el 91, derecho este último que otorga la facultad de proteger los derechos colectivos a través de acciones populares.

¿Qué significa pertenecer a la nación? Que ésta decide, que ella usa, que la nación no puede abusar de su derecho, pues como dueña tiene derecho a su uso. Recordemos que el Presidente de la República es el representante del Estado, la cabeza del Estado, pero no es la nación, no la sustituye.

¿Es necesario esperar el TLC para temer por la disposición del agua para el agro?

En general, cuando los tratados de libre comercio plantean el acceso a los servicios, la trampa que le hace el juego a la propuesta es la de centrar el negocio en el acceso a la operación de las infraestructuras de distribución, no al agua.

La percepción general es, entonces, temer por la entrega que el Estado haría o hace de los sistemas e infraestructuras. ¿Por qué? Porque el gobierno no puede entregar las fuentes ni el recurso. Pero

entregar la infraestructura de los distritos de adecuación de tierras es entregar el agua que de nada vale sin las obras que garantizan competitividad, productividad y seguridad alimentaria. Y hemos visto ya el carácter de derecho fundamental colectivo perteneciente a la nación, que el recurso agua tiene en el ordenamiento jurídico colombiano.

El citado Código de Recursos Naturales, Decreto 2811 de 1974, consagra en su artículo 53, que:

*“Todos los habitantes del territorio nacional, sin que necesiten permiso, tienen derecho de usar gratuitamente y sin exclusividad los recursos naturales de dominio público, para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia, las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ello no se violen disposiciones legales o derechos de terceros”.*

Es decir, que el uso es público y no se puede monopolizar, cuando se trata de la satisfacción de necesidades básicas. No es ese el caso del sector agropecuario como actividad productiva. El agro debe solicitar concesión de aguas (permiso de acceso cuantificado) a la administración pública, autoridad ambiental, por cuanto hará del recurso un uso rentable de un bien que pertenece a la nación.

Conforme al artículo 5° del Decreto 1541 de 1978, que reitera el carácter de uso público de las fuentes de agua y el artículo 36 del mismo decreto que consagra: *“Toda persona natural o jurídica, pública o privada requiere concesión para obtener*

*el aprovechamiento de las aguas para los siguientes fines: ...b. Riego y silvicultura...*”, resulta claro que el agro se somete a los trámites de concesión (permiso) para el acceso al recurso. Cuando se trata de concesiones de agua para un distrito de adecuación de tierras, le corresponde al administrador u operador de las obras, es decir a la asociación de usuarios, solicitar la concesión (permiso) a la autoridad ambiental.

En la práctica el ente encargado del distrito es quien accede al agua por medio de la concesión. Esa ha sido la unidad lógica de la costumbre, la ley y la Carta Fundamental. Con el actual esquema legal es el usuario no solo quien opera las obras necesarias para llevar el agua hasta el terreno cultivable sino que es, además, quien accede al recurso por medio de la concesión (permiso). Es decir, que el sector del agro tiene tanto las obras de los distritos de adecuación de tierras que son obras de captación y conducción, como la titularidad que lo legitima para acceder directamente a la fuente por virtud de una concesión, en el sentido ya reiterado.

Si los distritos de adecuación de tierras pasan a manos diferentes de las manos de los usuarios, los usuarios pierden tanto el control sobre las obras para acceder física y directamente en el terreno al agua, como pierden el derecho que los legitima para acceder a la concesión.

¿Se requiere del TLC para temer que empresas extranjeras directamente o nacionalizadas, rompan el esquema que garantiza el derecho al agua para el agro y en consecuencia pongan en peligro la seguridad alimentaria y la competitividad del sector? No.

*“En el gobierno hay bestias neoliberales”*, le comentaba en entrevista virtual Carlos Gustavo Cano al periodista Yamid Amad, *“Yo sostengo que la agricultura hay que protegerla y ellos, que la economía hay que abrirla”*, y agregaba que los acuerdos comerciales son un buen sistema para incrementar el comercio *“...cuando se respetan tres criterios constitucionales: reciprocidad, equidad y conveniencia”*<sup>10</sup>.

### **El actual gobierno expropia los derechos del agro sin esperar un TLC**

El actual gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, a través de una Resolución del subgerente de infraestructura del In-coder, la No. 1399 de 2005, *por la cual se expide el Reglamento que define los criterios generales para la entrega de los Distritos de Adecuación de Tierras para su operación, mantenimiento y administración*, ha inaugurado el esperpento de la entrega de los distritos de adecuación de tierras a personas nacionales o extranjeras diferentes a

<sup>10</sup> “En el gobierno hay bestias neoliberales”. La entrevista virtual de Yamid. En *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2002.

las asociaciones de usuarios, mediante la figura mercantil de la concesión comercial (diferente a la concesión permiso).

En la Resolución 1399 de 2005 encontramos las siguientes disposiciones que rompen el sistema de protección interdependiente agua-agro-seguridad alimentaria:

Artículo 1º. *“Formas de administración, manejo, operación, explotación, adecuación y construcción de los Distritos de Adecuación de Tierras. De conformidad con el artículo 33 de la Ley 812 de 2003 y los artículos 3, 4, 5, 20, 22 de la Ley 41 de 1993 y el artículo 21 del Decreto reglamentario 1881 de 1994, las formas de administración, manejo, operación, explotación, adecuación y construcción de los distritos de adecuación de tierras son las siguientes: concesión, delegación de funciones, administración”.*

Artículo 4º. *“Sujetos de concesión. De conformidad con la Constitución Política de Colombia, la Ley 41 de 1993, la Ley 80 de 1993, la Ley 812 de 2003, son sujetos de concesión todas las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, consorcios, uniones temporales y otras formas asociativas tales como las asociaciones de usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras siempre y cuando reúnan las condiciones de que tratan los pliegos de condiciones o términos de referencia que para tales efectos se elaboren por el Incoder”.*

Esta norma es concebida para quitarle el manejo de los Distritos de Adecuación de Tierras construidos por el Estado a los

usuarios y entregarlo a empresas privadas nacionales o extranjeras. La actuación del actual gobierno sistemáticamente se ha encaminado a la privatización de los distritos de adecuación de tierras, pasando por encima de la posición legítima de los usuarios, la normativa de medio ambiente, las disposiciones de la Ley 41 de 1993 y la Constitución Política de 1991.

Antes de ser expedida la Resolución 1399 de 2005, el gobierno había expedido otro acto administrativo encaminado a la entrega de los distritos de adecuación de tierras a la empresa privada, el Acuerdo 003 de febrero 19 de 2004 del Consejo Directivo del Incoder.

Frente a las demandas promovidas por Federiego ante la jurisdicción contencioso administrativa, el Incoder revocó dicho acto administrativo sin esperar el fallo, aduciendo que el Consejo Directivo carecía de competencias para regular esta materia. Ése era el argumento de la acción de nulidad contra el acto administrativo.

Inmediatamente después de revocar el Acuerdo demandado se procede a proferir la Resolución del subgerente de infraestructura, que repite el objeto del Acuerdo revocado, por lo menos en cuanto a la privatización de los distritos de riego. Se logra, entonces, dejar sin causa la acción de nulidad y se exonera con el reconocimiento de su carencia de competencia al Consejo Directivo, que queda libre de toda responsabilidad.

Ahora bien, la actuación del subgerente de infraestructura de Incoder carece

también de competencia, pero más grave aún, es abiertamente contraria a la norma en que dice fundamentarse. En efecto, la norma que se aduce como sustento para expedir la Resolución 1399 de 2005 es el numeral 8° del artículo 16 del Decreto Ley 1300 de 2003, por el cual se crea el Incoder, que consagra lo siguiente:

Artículo 16. “Subgerencia de Infraestructura. Son funciones de la Subgerencia de Infraestructura las siguientes: ... 8. Definir los criterios generales para la entrega de los distritos de adecuación de tierras para su operación, mantenimiento y administración por parte de las Asociaciones de Usuarios y asesorar a las oficinas de enlace territorial en la materia”.

La norma citada como fundamento es la norma violada, lo claramente previsto por el Decreto Ley es la entrega de los *Distritos de Adecuación de Tierras* a las Asociaciones de Usuarios. De otra parte, las otras normas citadas en la parte motiva del acto del subgerente como sustento del mismo son igualmente claras en el mismo sentido, los Distritos de Adecuación se entregan por el Estado a las Asociaciones de Usuarios como únicos legitimados para su recibo.

Mientras la Resolución del subgerente de Incoder es demandada, la opinión pública debate los temores del TLC como el campo supranacional de la expropiación y la privatización del agua, sin percatarse

que el derecho interno y la Constitución Política están siendo ignorados por un gobierno que de *facto*, está regulando el camino preparatorio para la entrega del agua que utilizan las más productivas zonas del agro nacional.

*No hay cuña que apriete más que la del mismo palo*, ni discurso más cumplido y realizado en materia ambiental que el de *piensa global, actúa local*, para que lo local quede en manos del “mundo” porque lo propio, la riqueza natural de la nación, cuando del mercado se trata se convierte por arte de magia en *patrimonio de... la... “humanidad”* ?

Los lugares comunes de los *ismos* distraídos febrilmente en la búsqueda de fantasmas afuera, permiten que desde el territorio nacional se abra el paso a la expropiación: del agua, del derecho a la misma, del dominio sobre ella, y de paso la seguridad alimentaria, la competitividad y la productividad del agro se obstruyen como fines del Estado y derechos colectivos sin que se requiera para ello de la presencia del enemigo externo que denuncian los detractores del TLC. Allí está el juego, en las silenciosas modificaciones del derecho interno.

*“En muchas partes del mundo el agua es un factor limitante en la agricultura. Los sistemas de irrigación están fuera del alcance de los productores...”*<sup>11</sup> (Y agregaríamos que

<sup>11</sup> Peter Rosset, Joseph Collins y Francés Moore Lappe, “Lecciones de la Revolución Verde”. En *Con la comida no se juega*, Cali, FICA, 2002, p. 167.

también en algunas partes del mundo los distritos de adecuación de tierras están fuera de su alcance...)

Ese no era hasta ahora, desde el derecho, el caso colombiano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Texto de Rafael Aubad López en *Agua y memoria*, FEN, Editorial Universidad de Antioquia, 1993.
- López Michelsen, A., “Por una oposición constructiva: el rescate de la agricultura”. En *El Tiempo*, 5 de marzo de 2000.
- Bejarano Barrera, E., “Cambios de la agricultura en Colombia”. En *UN Periódico*, 13 de febrero de 2000, No. 7.
- López, Cecilia, “Sector rural sin instituciones”. En *El Tiempo*, 23 de diciembre de 2004.
- “EE.UU. impulsa estudios para gravar la tierra. Gremios agrícolas rechazan la intromisión”. En *El Tiempo*, 22 de septiembre de 2005.
- Texto de George Bush citado en *TLC para yuppies – Los secretos del TLC*, Rincón, J. y Suárez, H.A., “Expo Jurídica”, Bogotá, 2005.
- Roth Deubel, André-Nöel, *En los instrumentos de intervención del Estado, políticas públicas*, Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.
- “En el gobierno hay bestias neoliberales”. La entrevista virtual de Yamid. En *El Tiempo*, 22 de diciembre de 2002.
- Peter Rosset, Joseph Collins y Francés Moore Lappe, “Lecciones de la Revolución Verde”. En *Con la comida no se juega*, Cali, FICA, 2002.