

Tierras y desarrollo rural en el gobierno de la Unidad Nacional

PAOLA ANDREA
SALAZAR CARREÑO

Politóloga
Estudiante de la
Maestría en Historia
Grupo interdisciplinario de
estudios políticos y sociales
Universidad Nacional
de Colombia

Recientemente, el Gobierno nacional anunció a través del Ministerio de Agricultura el Proyecto de Ley General de Tierras y Desarrollo Rural que será radicado en la Comisión V del Senado. A grandes rasgos, la política hacia el sector rural profundiza las orientaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo centradas en el sesgo hacia la gran empresa y la gran propiedad.¹ Sin embargo, tal y como lo ha advertido el investigador Héctor Mondragón, la propuesta acoge las propuestas centrales de La ley 1152 de 2007 o Estatuto Rural, declarado inexecutable por la Corte Constitucional y, de igual manera, otras iniciativas, entre las que cabe mencionar el Proyecto de Ley Forestal favorable a las plantaciones forestales comerciales que no tuvieron aprobación en la pasada legislatura.

Este artículo tendrá como objetivo señalar los puntos críticos del nuevo Proyecto de Ley que si bien acoge propuestas anteriores introduce otros aspectos claves

1 Fajardo Montaña, Darío. "El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Comentarios a los componentes agrarios". En *Revista Espacio Crítico* No. 14, enero-junio 2011, Bogotá, D.C.



Marcha por la paz.

Fotografía: Manuel Chacón. Agencia Prensa Rural / www.prensarural.org

para el sector rural. La problemática central pretende destacar que más allá del tono aparentemente conciliador y reformista del gobierno de la Unidad Nacional, el modelo de desarrollo propuesto se torna más agresivo porque radicaliza la neoliberalización económica en los campos, lo que revela en la práctica la clara orientación antipopular del Ejecutivo, más allá del enamoramiento y las falsas expectativas que ha despertado en ciertos sectores sociales y políticos.

Para comenzar, se debe señalar que la política de desarrollo rural se soporta en la creencia de que el problema de la tierra en Colombia se centra en el uso ineficiente del suelo, y no en la concentración de la propiedad. En este sentido, las causas principales de la baja competitividad y productividad se encontrarían en la subutilización de tierras óptimas para la agricultura, dado que “del total de la superficie con vocación agrícola y silvoagrícola que abarca 21’500.000 hectáreas sólo se utilizan 4’900.000 hectáreas” (DNP 2010: 172). No obstante, tal y como lo han mostrado distintas investigaciones, el bajo desempeño agrícola colombiano tiene que ver con el costo de la tierra, uno de los más altos en América Latina, cuya causa principal es el monopolio de la propiedad en manos de grandes latifundistas y multinacionales que han obtenido alta rentabilidad de sus terrenos sin realizar mayores inversiones. En efecto, se calculó que el índice de Gini para el sector rural

El bajo desempeño agrícola colombiano tiene que ver con el costo de la tierra, uno de los más altos en América Latina, cuya causa principal es el monopolio de la propiedad en manos de grandes latifundistas y multinacionales que han obtenido alta rentabilidad de sus terrenos sin realizar mayores inversiones.

era en 2009 de 0,487, el tercero más alto de Suramérica después de Paraguay y Brasil.²

Más allá de un problema ligado exclusivamente al despojo que ha producido el conflicto armado en los últimos años, la concentración de la propiedad ha sido una configuración político-económica histórica que se acentuó en el país después de la firma del llamado Pacto de Chicoral en los años 70, el cual sepultó toda viabilidad de reforma agraria. Desde entonces, la no orientación hacia el desarrollo ha favorecido a través de subsidios a los grandes propietarios; una evidencia de la persistencia de este modelo de contrarreforma agraria hasta nuestros días se demuestra con el escándalo de Agroingreso Seguro. De igual manera, se trata de un modelo que se ha beneficiado con la violencia, tal como lo constatan los resultados del último estudio de Codhes que revelan el abandono en los últimos 30 años de por lo menos 6,65 millones de hectáreas, muchas de las cuales han sido legalizadas a partir de maniobras fraudulentas y coercitivas.³

Esta línea de legalización del despojo subsiste en el Proyecto de Ley del gobierno bajo el rótulo de "formalización de la propiedad", cuya propuesta consiste en otorgar derechos de la tierra mediante procedimientos de titulación "más rápidos y eficientes", entre los cuales cabe destacar la reducción de requerimientos y pruebas para otorgar los títulos de propiedad. En este punto, la flexibilización de los procesos se complementa con la incorporación de los Mecanismos Alternativos de

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009). Anexos Estadísticos - Cuadro 14.2: "Indicadores de concentración del ingreso en zonas rurales". *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile.

3 *Semana*. "El botín de las tierras." Diciembre 11 de 2010. Edición digital. Disponible en línea: <http://www.semana.com/nacion/botin-tierras/148770-3.aspx> Consultado Agosto de 2011

Solución de Conflictos (MASC) para dirimir los conflictos de tierras, mediante los cuales se encarga a los estudiantes de derecho de último año (no profesionales) de este tipo de procesos, desconociendo los límites de estas figuras encargadas de resolver en equidad distintos problemas de menor rango (vecinales y familiares, entre otros).

En el fondo, esta problemática se agrava si se tiene en cuenta que los programas de retorno de la población desplazada precisamente se han dificultado porque persiste una situación de violencia en el campo, particularmente con la proliferación de las denominadas *bacrim*, entre otros grupos armados ilegales que siguen beneficiándose del despojo.⁴ Sin embargo, esta realidad no corresponde únicamente a la denominada violencia por causa del conflicto armado, si se tiene en cuenta que en los últimos años el desarrollo de grandes megaproyectos tiene el mismo impacto negativo en las comunidades rurales, tal como lo revela el caso de la Hidroeléctrica El Quimbo en el Huila, donde por lo menos 500 familias de seis municipios serán desplazadas para favorecer la compra de terrenos por parte de Emgesa, la multinacional responsable.⁵

Este modelo económico es favorecido por el Proyecto de Ley de desarrollo rural, el cual además prevé la localización de “Zonas de reconversión productiva y Zonas de Desarrollo Empresarial” favorables a la inversión de grandes productores, en especial, la agroindustria que recibirá prioritariamente subsidios y



4 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). *Boletín Informativo: ¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia*. Núm. 77, febrero 15 de 2011.

5 Documentos Planeta Paz. Hidroeléctrica el Quimbo. Disponibles en línea: http://www.planetapaz.org/index.php?searchword=eL+QUIMBO&ordering=&searchphrase=all&Itemid=1&option=com_search Consultados Agosto 2011.



Si bien existen continuidades con respecto a la contrarreforma agraria, en este Gobierno se produce un punto de quiebre en ese contexto, pues se evidencia un ajuste más significativo del sector agropecuario a las necesidades del capital transnacional, privilegiando evidentemente las inversiones rentables y adecuando el sector rural a los sectores prioritarios para los tratados de libre comercio.

créditos. La orientación de estas medidas en manera alguna tendrá relación con la seguridad o soberanía alimentaria, demandas reiteradas del movimiento campesino; por el contrario, las inversiones se dirigirán a los cultivos extensivos como la palma africana, que responden más que a la demanda interna a las exigencias alimentarias y energéticas internacionales. A favor de este mismo sector se adecuará la política de baldíos contenida en el artículo 204, Capítulo VII, Título VI, que contempla la titulación a baldíos a personas hasta con un patrimonio de 500 SMLMV, es decir, con un patrimonio mayor a doscientos millones de pesos. Según esta política en los Baldíos podrán construirse proyectos de alto interés para el desarrollo económico y social del país y demás actividades de utilidad pública, entre las que se cuentan también aquellas relacionadas con la exploración y explotación de yacimientos mineros o petroleros.

En el mismo sentido se contemplan medidas favorables a las plantaciones agroforestales comerciales al declarar la inmodificación de contratos celebrados hasta por el término de veinte años, así como líneas de crédito de más de treinta años para el fomento de este tipo de plantaciones (Capítulo III, Título II). Sumado a estas medidas, se introduce un nuevo derecho de propiedad denominado "Derecho Real de superficie" (Capítulo I, Título I) que otorga el derecho al uso, goce y disposición de la tierra y el subsuelo, lo que en términos prácticos significaría no sólo la explotación de la tierra, sino de todos aquellos recursos, como el agua, minerales e hidrocarburos, que se encuentren bajo los predios adquiridos o concesionados. Los contratos se verían favorecidos además por prórrogas y derechos de sucesión, cuya vigencia puede ser hasta de treinta años y ser transmisible por herencia (Artículo 111).



Marcha por la paz.

Fotografía: Manuel Chacón. Agencia Prensa Rural / www.prensarural.org

Las anteriores medidas ilustran significativamente la clara orientación a favor de los grandes productores capitalistas y en beneficio de las grandes empresas y conglomerados multinacionales. Si bien existen continuidades con respecto a la contrarreforma agraria, en este Gobierno se produce un punto de quiebre en ese contexto, pues se evidencia un ajuste más significativo del sector agropecuario a las necesidades del capital transnacional, privilegiando evidentemente las inversiones rentables y adecuando el sector rural a los sectores prioritarios para los tratados de libre comercio.

Dentro de este paquete de nuevos intereses, entre los que se cuentan medidas para el mayor aprovechamiento comercial de la biodiversidad e incluso de los conocimientos tradicionales, se incluye también el acceso a recursos genéticos, así como la pretensión de delimitar territorios, sanear resguardos indígenas y excluir zonas de importancia económica, originando con ello el reordenamiento fundamental del territorio para abrir paso a dichas inversiones con adicionales efectos negativos, entre los cuales se prevén el aumento de conflictos étnico-campesinos por la división de los territorios y la imposición de proyectos productivos a las comunidades en los términos definidos por el Gobierno.⁶ Es por ello que la consulta con los pueblos indígenas y afrocolombianos adquiere una importancia sustancial.

En esta medida, la estrategia política desfavorece evidentemente al campesinado al margen de toda protección por parte de la legislación internacional o nacional en materia de consulta previa para los proyectos que pretendan realizarse en sus territorios. Sin duda, el nuevo modelo está en contra tanto de la economía campesina, como de la agricultura familiar y los pequeños y medianos productores y propietarios. No obstante, es preciso tener en cuenta que la propuesta es desfavorable para todas las comunidades,

⁶ Mondragón, Héctor. "Normas que perjudican a los indígenas en el proyecto de ley de tierras y desarrollo rural." Documento presentado al Seminario Nacional de Reflexión y Construcción de propuestas colectivas desde el Movimiento Agrario Colombiano. ILSA: Bogotá, D.C., agosto 8, 9, 10 de 2011.



pobladores y trabajadores rurales, indígenas y afrocolombianos. De hecho, estas comunidades son excluidas de todo tipo de representación en la nueva institucionalidad creada, en la cual se destaca la Unidad Nacional de Tierras -UNATA-, a la cual se le atribuyen antiguas funciones del INCODER, entre otras, las de verificación y certificación de la propiedad de las tierras asignadas a los grupos étnicos y la compra y entrega de tierras (Capítulo VI, Título III).

Los estragos de esta política para el conjunto de la población rural son evidentes. Sin embargo, es preciso tener en cuenta un panorama más amplio al subrayado por el Gobierno. En efecto, el problema agrario es fundamental y va más allá del despojo por causa del conflicto armado, y si bien se sitúa como una de las causas del mismo y de su persistencia, constituye, de igual manera, una situación generada y propiciada históricamente por la expansión del gran capital nacional y trasnacional. En definitiva, el proyecto de ley gubernamental refleja el marco legal que permitirá la expansión de un proyecto político-económico trasnacional que favorece el despojo, el desplazamiento, el desastre medioambiental y, en últimas, beneficia a todos menos al agro, que se verá abocado a la ruina y la pobreza inminente. Este panorama proporciona en sí mismo los motivos suficientes para que el movimiento campesino se alce en contra de las concesiones diminutas y migajas del gobierno actual y posicione su propuesta de reforma agraria alternativa en beneficio de los desposeídos y de las comunidades rurales que verdaderamente constituyen el corazón del desarrollo agrario del país. **IZO**





Participantes de comunidades campesinas.
Fotografía: Documental Amarillo. Agencia Prensa Rural / www.prensarural.org