

Tierras, un tema que se debe discutir

Columnas de Opinión

Reforma Rural Integral y Plan Nacional de Desarrollo



Daniel Alzate

Abogado de la Universidad de los Andes. Master en Historia y Comparación de Instituciones, y Doctor en Derecho Universidad del Rosario.

En la región de América Latina, Colombia es el país con el conflicto armado interno más extenso y complejo por el grado de afectación y degradación sobre su población, sus instituciones, y el tipo de sociedad resultante, altamente intolerante y agresiva. Colombia ocupa el deshonroso primer lugar con el mayor número de desplazados internos en el mundo, después de Siria y Sudán, según Naciones Unidas. Desde 1985 hasta el 2016, el país alcanzó la cifra de 7.4 millones de personas desplazadas, como resultado del conflicto armado y la violencia política, económica y social que genera altos niveles de exclusión y marginalidad. Incluso, tras la firma de los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC-EP y el inicio del posconflicto, se han producido más de 25.000 desplazamientos forzados en el año 2018, cifra que tiende a aumentarse ante la persistencia del exterminio de líderes sociales.

Se calcula que aproximadamente han sido despojadas por la violencia 8,3 millones de hectáreas, y que ambos procesos, el desplazamiento forzado y el despojo de tierras están intrínsecamente relacionados. Según Lleras Camargo “sangre y acumulación iban juntas”, convirtiendo a Colombia en un ejemplo contemporáneo de la acumulación por desposesión.

Distintos esfuerzos del Estado colombiano han intentado reparar a las víctimas del conflicto armado. La ley 1438 de 2011 buscó la restitución de las tierras abandonadas por el desplazamiento forzado con motivo del conflicto armado, que se concatenan con otras acciones para resarcir la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de las víctimas. Resulta preciso recordar que el 87% de la población desplazada proviene del campo, entre quienes se encuentran pueblos indígenas, comunidades negras y campesinos.

La implementación de los acuerdos de paz es una “ventana de oportunidad” para lograr el objetivo último de la restitución de tierras, y saldar la deuda histórica que el país ha tenido con el campo colombiano. Este es el objetivo del punto 1 de los acuerdos de paz

entre la guerrilla de las FARC y el gobierno colombiano. El Instituto Krok de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dam lleva actualmente la supervisión y verificación técnica y una evaluación sobre la implementación de los acuerdos de paz, de acuerdo con la metodología y la matriz de acuerdos de paz.

Hasta el momento, el Instituto Krok ha emitido 2 informes sobre el estado efectivo de implementación de los acuerdos de paz, y un informe especial sobre el enfoque de género. En líneas generales, el Instituto Krok resalta los logros alcanzados, pero llama la atención por los exiguos avances en aquellos que sólo pueden tener niveles de implementación en el largo plazo, como es el caso del punto 1: acceso y uso de la tierra. En su primer informe el Krok indicó: “de las 23 disposiciones que corresponden al acceso y uso de la tierra, 12 disposiciones (52%) aún no se han iniciado y sólo una se ha implementado plenamente (4%), relativa al establecimiento de una comisión de expertos en el tema que debe presentar un informe con recomendaciones”. Por lo tanto, a pesar de resaltar los avances como el decreto ley 902 de 2017, y las medidas allí adoptadas en un cambio de enfoque para la entrega de tierras a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, aún se requieren más medidas para que entre en funcionamiento los mecanismos legales allí consignados, como el RESO, el fondo de tierras, entre otros.

En el segundo informe del Krok, a corte de mayo de 2018 se ofrece una mirada más detallada de la implementación del acuerdo de paz. A pesar de reconocer algunos avances como la creación del Fondo de Tierras y la transferencia de 525.646,34 hectáreas, persisten dificultades como los proyectos de reforma a la ley 160 de 1994 que se aleja del propósito del acuerdo de paz, el archivo reiterativo del catastro multipropósito, la falta de articulación de los PDET, entre otros problemas.

En las próximas semanas se someterá a discusión del Congreso de la República el Plan Nacional de Desarrollo, sin que sean contempladas acciones puntuales en materia de restitución de tierras, ni tampoco sobre el punto 1 de los acuerdos de paz. Las prioridades del actual gobierno están orientadas a la creación de zonas de desarrollo productivo, como el modelo ZIDRES y el conjunto de condiciones que le permita a los agronegocios impulsar la “agricultura por contrato”, como está consignado en las bases del PND, que desconoce los derechos de las víctimas a la restitución de tierras y posterga de forma indefinida la reforma rural integral. La implementación de los acuerdos de paz en el sector rural son una oportunidad para reducir las enormes inequidades del campo colombiano, pero al parecer el gobierno Duque está más preocupado por una guerra contra Venezuela, que atender los problemas internos



Álvaro Torres

*Abogado de la
Universidad Nacional de
Colombia. Especialista
en Derecho de Familia.*

Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social y tierras baldías en Colombia. Asuntos sin discutir

Colombia es un buen lugar para vivir, o eso parece. Sus verdes paisajes, sus fuertes vínculos familiares, sus fiestas y su tradición musical la han hecho figurar muchas veces en los primeros puestos de los rankings sobre felicidad. Este escenario contrasta, sin embargo, con hechos objetivos que no cuentan los vallenatos. Tiene una de las desigualdades en la distribución del ingreso más altas de la región, con un coeficiente de GINI de 0,5. Brasil tiene una desigualdad más alta: 0,513. Ambos contrastan con la desigualdad de Islandia, que tiene 0,24.

Hay otro coeficiente de GINI que deja peor parada a Colombia. Según éste, la desigualdad de la distribución de la tierra en nuestro país es de 0,88. Si siempre hemos sabido que tenemos una elevada desigualdad de la distribución de los ingresos, ni qué pensar de la desigualdad en la distribución de la tierra. Debido a los procesos de colonización de nuestro país, la mayor parte de su población se encuentra sobre las montañas y valles interandinos; no por nada nos ufanamos de cambiar de clima con dos horas de viaje. Sin embargo, existen grandes extensiones de tierras que no han recibido iguales oleadas de colonización; así sucede por ejemplo con la Orinoquía, en donde las tierras más remotas permanecen escasamente pobladas y carecen muchas veces de la infraestructura que las conecte con el resto de Colombia. En tan alejados parajes se encuentra la mayor cantidad de tierras baldías.

Los baldíos han sido concebidos como el principal instrumento de reforma agraria en la historia de nuestro país, aun a pesar de que en los inicios de la república se utilizaran para el pago de la deuda contraída por la guerra y como contraprestación a los miembros de los ejércitos independentistas y de familias influyentes, dando lugar a una distribución de la tierra marcadamente desigual. Sin embargo, algunas de estas tierras quedaron inexploradas y han servido para tratar de alivianar la inequidad, mediante mecanismos de adjudicación a campesinos pobres sin acceso a otras tierras.

Una realidad poco debatida es que muchas veces los propietarios de tierras inicialmente adjudicadas como baldías se han visto obligados a venderlas a grandes inversionistas, sobre todo en aquellos lugares que demandan altos costos de producción. Así ha sucedido sistemáticamente en la altillanura, en donde reconocidas empresas del sector de alimentos y los combustibles se han instalado a través del englobe de predios.

En vista de esta situación se intentó la creación de las Zonas de Interés para el Desarrollo Económico y Social ZIDRES. Una primera versión contenida en el plan de desarrollo del cuatrenio 2010-2014 incluía la transferencia del dominio de los bienes baldíos a grupos empresariales que estuvieren dispuestos a invertir en tan remotas tierras. El ensayo quedó en la Corte Constitucional, que declaró la inexecutable de tales disposiciones en el año 2012. Un segundo intento tuvo éxito, mediante la expedición de la ley 1776 de 2016, que esta vez sólo contemplaba el uso, más no la apropiación. En esta ocasión la misma corte declaró su executable debido a que no se alteraba el régimen de administración de baldíos.

La ley contempla que para el uso de estas tierras los inversionistas deben incluir esquemas de asociatividad con los ocupantes de las mismas. Suena bien, como quiera que se va a llevar el desarrollo a regiones aisladas a donde sólo llegaban bravos colonos, que de cualquier manera se veían enfrentados a tierras ácidas. Sin embargo, la ley no ha sido lo suficientemente clara al definir en qué consiste la asociatividad. En otros lugares del mundo que han implementado modelos similares, por ejemplo, en India, Laos o Filipinas, muchos campesinos fueron empleados como porteros, guardias de seguridad o jardineros. Estos oficios son honorables por supuesto, pero distan del modelo empresarial que se ha querido proponer.

En los precitados países, al menos, los campesinos que ocupaban las tierras recibieron una compensación, pero aquí nada se ha hablado sobre el costo de oportunidad asociado al no uso de la tierra. Es necesario entonces empezar a discutir estos dos aspectos: cómo se va a asociar a los campesinos y cuáles van a ser las compensaciones que van a recibir mientras no usan directamente su predio. De no ser así estaríamos en frente de un problema de acaparamiento de tierras que una vez pertenecieron a la nación y en el mejor de los casos, de una conversión de los campesinos en mano de obra barata al servicio de grandes grupos económicos ■

En vista de esta situación se intentó la creación de las Zonas de Interés para el Desarrollo Económico y Social ZIDRES. Una primera versión contenida en el plan de desarrollo del cuatrenio 2010-2014 incluía la transferencia del dominio de los bienes baldíos a grupos empresariales que estuvieran dispuestos a invertir en tan remotas tierras. El ensayo quedó en la Corte Constitucional, que declaró la inexecutable de tales disposiciones en el año 2012. Un segundo intento tuvo éxito, mediante la expedición de la ley 1776 de 2016, que esta vez sólo contemplaba el uso, más no la apropiación. En esta ocasión la misma corte declaró su exequibilidad debido a que no se alteraba el régimen de administración de baldíos.

La ley contempla que para el uso de estas tierras los inversionistas deben incluir esquemas de asociatividad con los ocupantes de las mismas. Suena bien, como quiera que se va a llevar el desarrollo a regiones aisladas a donde sólo llegaban bravos colonos, que de cualquier manera se veían enfrentados a tierras ácidas. Sin embargo, la ley no ha sido lo suficientemente clara al definir en qué consiste la asociatividad. En otros lugares del mundo que han implementado modelos similares, por ejemplo, en India, Laos o Filipinas, muchos campesinos fueron empleados como porteros, guardias de seguridad o jardineros. Estos oficios son honorables por supuesto, pero distan del modelo empresarial que se ha querido proponer.

En los precitados países, al menos, los campesinos que ocupaban las tierras recibieron una compensación, pero aquí nada se ha hablado sobre el costo de oportunidad asociado al no uso de la tierra. Es necesario entonces empezar a discutir estos dos aspectos: cómo se va a asociar a los campesinos y cuáles van a ser las compensaciones que van a recibir mientras no usan directamente su predio. De no ser así estaríamos en frente de un problema de acaparamiento de tierras que una vez pertenecieron a la nación y en el mejor de los casos, de una conversión de los campesinos en mano de obra barata al servicio de grandes grupos económicos

