

Plan Nacional de Desarrollo: exclusión y luchas del campesinado

Andres Fuerte¹

La política rural se centra: los clústeres agroindustriales, la integración de la producción industrial con pequeños y medianos productores, los encadenamientos productivos, la agricultura por contrato, la introducción de derivados financieros, el agroturismo, entre otros.



En los últimos años se ha venido consolidando en Colombia un modelo para el campo basado en la agricultura empresarial, los agronegocios a gran escala, la asociatividad entre campesinos y empresarios y la orientación exportadora. Este modelo recibió un nuevo impulso con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)² presentado por el gobierno de Iván Duque y aprobado por el Congreso de la República el primer semestre de 2019, documento que orientará la política pública por los próximos cuatro años. Un modelo excluyente para el campesinado, contrario a sus demandas y que amplía las desigualdades frente a las corporaciones del agro.

Más y nuevos impulsos a los agronegocios a gran escala

El Plan de Desarrollo denominado “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” está dividido en

“pactos” estructurales, transversales y regionales. Ninguno de ellos hace referencia directa al campo o al desarrollo rural. Lo que se propone es un subcapítulo denominado “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”, dentro del Pacto por el emprendimiento. De allí se destacan varios elementos en los que estaría centrada la política rural: los clústeres agroindustriales,³ la integración de la producción industrial con pequeños y medianos productores, los encadenamientos productivos, la agricultura por contrato, la introducción de derivados financieros, el agroturismo, entre otros.

Todos los mencionados conceptos tienen un elemento común: son ajenos a la economía campesina. Se trata de impulsos a un modelo protagonizado por el empresariado y puesto en función de la producción de materias primas para el mercado internacional. Ese modelo se ve plasmado en

¹ Economista de la Universidad Nacional de Colombia y Magister en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital. C.e: andresfuertep@gmail.com

² En este artículo se hace referencia tanto a las Bases del PND (un documento técnico que contiene conceptos, enfoques de política, metas, indicadores, etc.) como al articulado, que tiene más fuerza normativa.

³ Un cluster se define como una concentración de empresas e instituciones interconectadas en la actividad económica que desarrollan, cerca geográficamente unas de otras. Definición tomada de <https://www.ccb.org.co/Preguntas-frecuentes/Iniciativas-de-Clusters/Que-son-los-Clusters-y-donde-están-ubicados>

agronegocios como el de la palma aceitera, instaurado en varias regiones del país, el cual refleja las alertas de la propuesta del gobierno Duque, principalmente frente a las desigualdades y concentración de poder que generan las alianzas productivas. A la concentración del poder, las ganancias y el control sobre la tierra a favor del empresario, se suman otros impactos negativos del modelo, como las afectaciones a la soberanía alimentaria y la producción de alimentos (pues el agronegocio desplaza otros cultivos tradicionales), así como los impactos ambientales, por la expansión indiscriminada del monocultivo.⁴ Medidas como la agricultura por contrato refuerzan la concentración del poder en el empresario comprador de la producción, constituyendo una falsa solución a los problemas de comercialización que enfrenta el campesinado.

La sofisticada expansión del agronegocio y sus impactos

El monocultivo, los agronegocios y las cadenas agroindustriales predominan con la palma aceite-

ra y la caña de azúcar en varias regiones del país. De acuerdo al Censo Nacional Agropecuario, los cultivos agroindustriales ocupan cerca de la tercera parte del área cultivada en Colombia.⁵ No obstante, el nuevo Plan de Desarrollo (PND) insiste en la intención de los anteriores gobiernos de extender el mismo modelo en la Orinoquía. El PND propone para esta región un Pacto para “Conectar y potenciar la despensa sostenible de la región con el país y el mundo”, el cual enfatiza “la disponibilidad de tierras para la producción intensiva agropecuaria, agroindustrial, forestal (...)” y se propone impulsar clústeres y las cadenas de valor agroindustriales. De esta manera se da continuidad al modelo Zidres,⁶ indispensable para el desarrollo de este tipo de emprendimientos en la Orinoquía, donde predominan predios baldíos o recientemente adjudicados en procesos de reforma agraria.

El documento de las bases del PND lo indica con claridad:

“Uno de los factores que dificulta el proceso es la falta de seguridad jurídica de la propiedad,

Los cultivos agroindustriales ocupan cerca de la tercera parte del área cultivada en Colombia. El nuevo Plan de Desarrollo insiste en la intención de extender el mismo modelo en la Orinoquía.



⁴ Ver: “Oleoflores e Indupalma- Corporativismo Empresarial y Relaciones de Poder en El Monocultivo de Palma de Aceite en Colombia” <https://es.scribd.com/document/366597303/Oleoflores-e-Indupalma-Corporativismo-Empresarial-y-Relaciones-de-Poder-en-El-Monocultivo-de-Palma-de-Aceite-en-Colombia>

⁵ Ver: “Radiografía de la desigualdad” <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>

⁶ Sobre el modelo Zidres ver: Legislando contra el campesinado: La aprobación del proyecto de Ley Zidres en el Congreso de la República <http://semillas.org.co/apc-aa-files/353467686e6667686b6c676668f16c6c/3-andrs-fuerte-y-viviana-tacha.pdf>



relacionada con la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF). Con la entrada en vigor de la Ley ZIDRES y con la reglamentación de las Zonas de Desarrollo Empresarial, se espera imprimir el dinamismo que tanto necesita la Región [de la Orinoquía] para convertirse en la despensa del país”.⁷

Es decir, con la motivación de promover los agronegocios, se insiste en la intención de desmontar la UAF, un instrumento determinante para la redistribución de la tierra y el acceso por parte de las familias campesinas. De otra parte, concentrar la política pública y el escaso presupuesto del agro en una región y en un actor (el empresariado), conduce a la falta de apoyo estatal a la economía campesina.

El modelo habría recibido un impulso adicional si se hubieran aprobado tres artículos propuestos en materia de tierras. Los artículos buscaban legalizar baldíos entregados por jueces en procesos de prescripción adquisitiva⁸ (algo prohibido por la Ley y la Constitución) y permitir la acumulación de baldíos en actividades consideradas de “utilidad pública”, como la minería y las propias Zidres. Esta propuesta generó tal preocupación en la opinión pública, que luego de algunas denuncias públicas

fue retirada del Plan de Desarrollo. Se acordó en cambio una comisión amplia y participativa que estudiará el tema a profundidad.⁹

¿Cierre o expansión de la frontera agrícola?

La expansión de los agronegocios incluye además el debate sobre el cierre de la frontera agrícola, elemento indispensable ambiental y económica-mente. El cierre que se propone en Colombia es más bien una apertura, pues pone los puntos de concentración del desarrollo agrícola en la región de la Orinoquia, apartada de los principales mercados y con déficits de infraestructura, que el propio PND busca resolver.¹⁰ Durante la discusión de esta norma en el Congreso de la República, se agregaron una serie de artículos para incentivar la construcción de infraestructura vial, incluyendo la privatización de activos del Estado para financiarla.

Hace parte del mismo objetivo de dotar a la región de infraestructura la “Conexión Pacífico – Orinoquia”,¹¹ un proyecto vial que partiría de Puerto Carreño (capital del Vichada), atravesando las áreas proyectadas para el desarrollo de agronegocios en la Altillanura y el clúster agroindustrial del azúcar en el Valle del Cauca, hasta terminar

⁷ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. DNP, 2019.

⁸ La prescripción adquisitiva se refiere al proceso mediante el cual se adquiere un bien por haber actuado como el dueño de este por un tiempo determinado.

⁹ Retiran las proposiciones sobre baldíos de la ponencia para segundo debate del PND en Senado <https://www.elespectador.com/noticias/politica/retiran-las-proposiciones-sobre-baldios-de-la-ponencia-para-segundo-debate-del-pnd-en-senado-articulo-851887>

¹⁰ Las bases del PND ubican dentro del diagnóstico de la región de la Orinoquia la baja conectividad y propone conectarla con los mercados nacionales e internacionales.

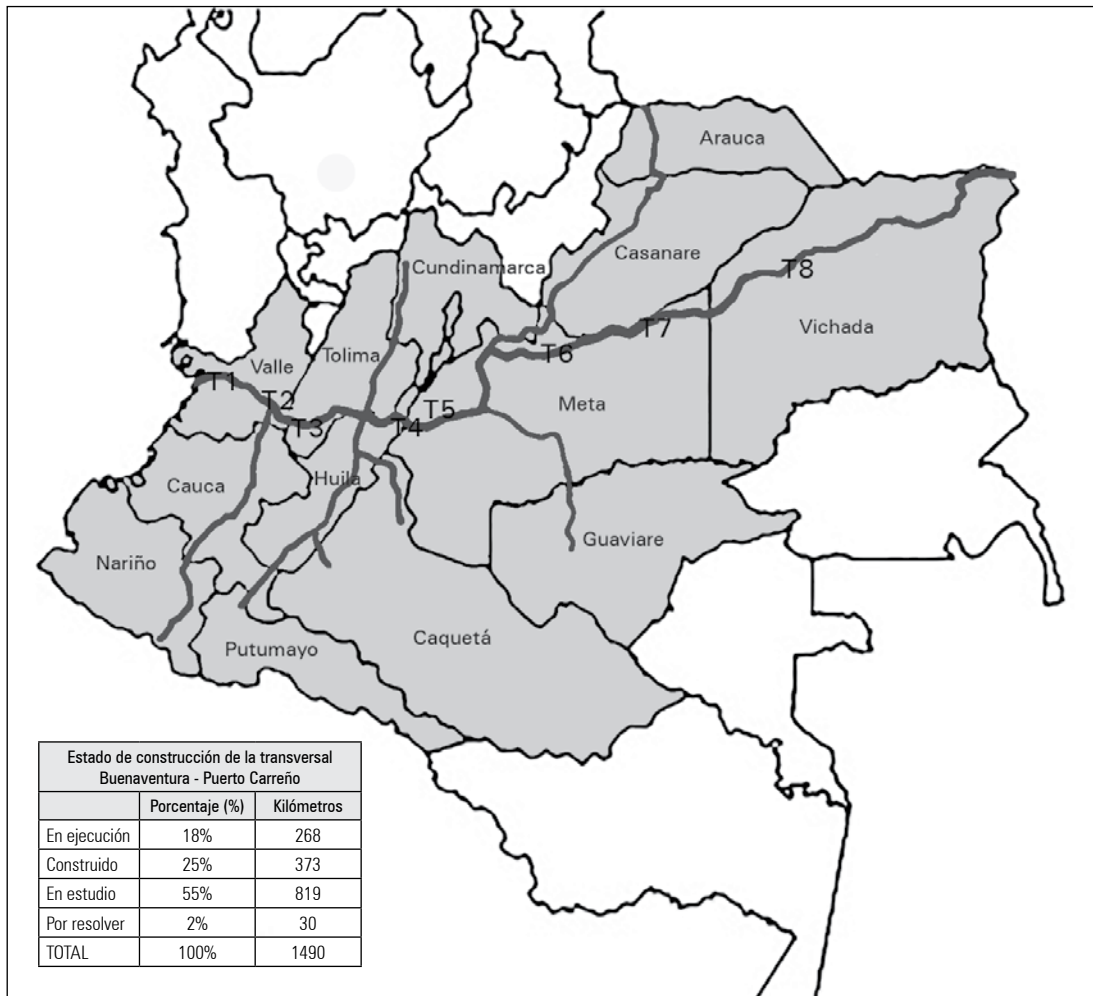
¹¹ Puede encontrarse información del proyecto en https://www.youtube.com/watch?v=KOcpS_aobPA

en Buenaventura, uno de los principales puertos marítimos del país.

La dotación de infraestructura en la región va acompañada del “cierre” de la frontera agrícola¹² y la propuesta de “agricultura climáticamente inteligente”, recogida también en el PND. Este es un enfoque propuesto por el Banco Mundial, que ya ha avanzado en la Orinoquia, mediante el programa “Paisaje Forestal Sostenible” y el Fondo del Biocarbono.¹³ La propuesta consiste básicamente en incrementar la productividad agrícola y reducir así las emisiones de CO₂, lo cual sería recompensado económicamente a los actores involucrados mediante recursos del Banco Mundial. El programa está enfocado en ganadería, palma aceitera y silvicultura comercial.

A la agricultura climáticamente inteligente se le pueden hacer varias críticas. En primer lugar, propone un uso intensivo (competitivo) del suelo, lo cual es especialmente delicado en un ecosistema frágil y de la riqueza hídrica de la Orinoquia. En segundo lugar, funciona en lógicas empresariales y de gran escala, distintas a las de las poblaciones indígenas y campesinas que tradicionalmente han habitado la región, agudizando la concentración de la tierra. Tercero, los actores privados que intervienen en el proyecto probablemente serán las mismas empresas señaladas por acumular tierras indebidamente. Así lo indica el hecho de que entre los principales actores invitados por el Banco Mundial para participar de los paisajes sostenibles se encuentran Poligrow, Colombia Agro (Cargill),

Mapa Trazado Transversal Buenaventura - Puerto Carreño. (Invías, 2017)



¹² Las Bases del PND (pg. 1038) recogen la cifra del documento sobre delimitación de la frontera agrícola del gobierno anterior, según el cual, el 34% de las tierras aptas para cultivos están en la región de la Orinoquia.

¹³ Ver: El enfoque de la agricultura climáticamente inteligente, la última frontera agropecuaria de Colombia <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/03/16/el-enfoque-de-la-agricultura-climaticamente-inteligente-la-ultima-frontera-agropecuaria-de-colombia>



“Mientras se incentiva el modelo de desarrollo que está detrás de la deforestación, se profundiza la represión contra el campesinado que habita en zonas protegidas, como ocurrió en el área aledaña al Parque Nacional Chibiriquete”.

Aliar (La Fazenda), Pacific Rubiales, Riopaila,¹⁴ señalados todos por presuntamente haber acumulado predios con antecedente de baldío por encima de los límites permitidos.¹⁵ Existe entonces el riesgo de que la agricultura climáticamente inteligente termine legitimando el acaparamiento de tierras en la Orinoquia e incluso, concediendo beneficios adicionales a quienes lo llevaron a cabo.

Además de lo dicho, la promoción y ampliación del modelo agroindustrial a gran escala podría incentivar la deforestación. Según los diagnósticos del PND, la apropiación de tierras, la expansión de la frontera agrícola y la infraestructura vial están entre las principales causantes de la deforestación. Estos factores identificados por el propio gobierno, están relacionados con la agroindustria a gran escala, pues es probable que la apropiación de tierras y la expansión de la frontera agrícola estén determinadas por los estímulos que se dan a ese modelo.

De acuerdo al último boletín de información del IDEAM, el 75% de la deforestación en Colombia se ubica en la Amazonia.¹⁶ A manera de ejemplo,

dentro de esta región, el Caquetá es donde más se concentra la deforestación, con el 45,9%. Este departamento tiene a su vez 1.264.566 de hectáreas consideradas aptas para la palma aceitera, siendo el cuarto departamento con mayor extensión apta para ese cultivo en todo el país.¹⁷ De otra parte, la mencionada Conexión Buenaventura - Puerto Carreño (hecha a la medida de los intereses agroindustriales) atraviesa los municipios de Mesetas y La Uribe, en el Meta, el segundo departamento con mayor deforestación.

Mientras se incentiva el modelo de desarrollo que está detrás de la deforestación, se profundiza la represión contra el campesinado que habita en zonas protegidas, como ocurrió en el área aledaña al Parque Nacional Chibiriquete.¹⁸

La lucha campesina por la inclusión en el PND

Como se ha señalado, la esencia del modelo agrario contenido en el PND del gobierno Duque es completamente anticampesina. En reacción a ello, diferentes organizaciones propusieron un “Pacto Campesino”, que incluye temas como el acceso a tierras, el fortalecimiento de la economía campesina, derechos sociales para la población campesina, entre otros. Pese a cumplir todos los procedimientos, presentar la propuesta ante el Consejo Nacional de Planeación y el Congreso de la República, el “Pacto Campesino” no fue incluido en el PND.¹⁹

Por otra parte, luego de los trámites institucionales infructuosos, las organizaciones recurrieron a la movilización. Fruto de los esfuerzos de la Minga del Suroccidente en el Departamento del Cauca, se acordó con el gobierno incluir un artículo en el PND sobre una política pública para el reconocimiento de los derechos del campesinado. Finalmente, el compromiso quedó plasmado en la Ley del PND, aunque mucho más recortado que el acordado inicialmente por el gobierno y las organizaciones sociales.

Este logro se suma a la Sentencia 2028 de 2018, en la que la Corte Suprema hace un llamado al gobierno colombiano para la caracterización de la

¹⁴ BioCarbon Fund - Initiative for Sustainable Forest Landscapes. Banco Mundial. 2016. https://www.biocarbonfund-isfl.org/sites/biocf/files/documents/ISFL%20CSO%20Briefing_June%202016.pdf

¹⁵ Así se roban la tierra en Colombia. Arias, Wilson. 2018.

¹⁶ Ver: <http://www.ideam.gov.co/documents/24277/84382637/Detecciones+Tempranas+de+Deforestaci%C3%B3n/96e81976-195e-4d0f-8aaf-24c05c7312f8>

¹⁷ “Cultivo comercial de palma de aceite en Colombia”. UPRA (2017).

¹⁸ Denuncian falso positivo judicial en captura de campesinos en el Parque Nacional Chiribiquete <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/denuncian-falso-positivo-judicial-en-captura-de-campesinos-en-el-parque-nacional-chiribiquete-articulo-853626>

¹⁹ Los campesinos no son los mismos empresarios rurales <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/los-campesinos-no-son-los-mismos-empresarios-rurales-70573>



Foto: Renaf.

población campesina y la formulación de políticas públicas que garanticen sus derechos.²⁰ Ambos esfuerzos hacen parte de la lucha del campesinado colombiano por existir, por su reconocimiento como sujeto de derechos, por mantener su cultura, su economía y su forma de relacionarse con la tierra. Una lucha que encuentra en la agroindustria a gran escala su principal obstáculo. 🇵🇪

Bibliografía

Alvarez P. A. Fuerte y Carlos Suescun. (2017). "Oleoflores e Indupalma- Corporativismo Empresarial y Relaciones de Poder en El Monocultivo de Palma de Aceite en Colombia" Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/366597303/Oleoflores-e-Indupalma-Corporativismo-Empresarial-y-Relaciones-de-Poder-en-El-Monocultivo-de-Palma-de-Aceite-en-Colombia>

Arias W. (2018). Así se roban la tierra en Colombia, Bogotá, Impresol ediciones.

Banco Mundial. (2016). BioCarbon Fund - Initiative for Sustainable Forest Landscapes. Recuperado de: https://www.biocarbonfund-isfl.org/sites/biocf/files/documents/ISFL%20CSO%20Briefing_June%202016.pdf

Banco Mundial. (2018). El enfoque de la agricultura climáticamente inteligente, la última frontera agropecuaria de Colombia Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/03/16/el-enfoque-de-la-agricultura-climaticamente-inteligente-la-ultima-frontera-agropecuaria-de-colombia>

Dejusticia. (2017). El campesinado sí cuenta para la Corte Suprema. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/el-campesinado-si-cuenta-para-la-corte-suprema/>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Duarte Carlos. (2019). Los campesinos no son los mismos empresarios rurales Recuperado de: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/los-campesinos-no-son-los-mismos-empresarios-rurales-70573>

El Espectador. (2019). Retiran las proposiciones sobre baldíos de la ponencia para segundo debate del PND en Senado Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/retiran-las-proposiciones-sobre-baldios-de-la-ponencia-para-segundo-debate-del-pnd-en-senado-articulo-851887>

El Espectador. (2019). Denuncian falso positivo judicial en captura de campesinos en el Parque Nacional Chiribiquete Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/denuncian-falso-positivo-judicial-en-captura-de-campesinos-en-el-parque-nacional-chiribiquete-articulo-853626>

Fuerte A, y V. Tacha. (2015). Legislando contra el campesinado: La aprobación del proyecto de ley Zidres en el Congreso de la República. Recuperado de: <http://semillas.org.co/apc-aa-files/353467686e6667686b6c676668f16c6c/3-andrs-fuerte-y-viviana-tacha.pdf>

IDEAM. (2019). Comunicado de prensa: Décimo séptimo Boletín de Detecciones Tempranas de Deforestación. Recuperado de: <http://www.ideam.gov.co/documents/24277/84382637/Detecciones+Tempranas+de+Deforestaci%C3%B3n/96e81976-195e-4d0f-8aaf-24c05c7312f8>

Oxfam. (2017). Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>

UPRA. (2017). "Cultivo comercial de palma de aceite en Colombia".

Pese a cumplir todos los procedimientos, presentar la propuesta ante el Consejo Nacional de Planeación y el Congreso de la República, el "Pacto Campesino" no fue incluido en el PND.

²⁰ El campesinado sí cuenta para la Corte Suprema <https://www.dejusticia.org/el-campesinado-si-cuenta-para-la-corte-suprema/>