

La implementación de la Reforma Rural Integral acordada en La Habana:

¿Transitamos hacia un nuevo campo en Colombia?

Colectivo Agrario Abya Yala*

Introducción

El pasado 21 de junio, en la plaza de mercado del barrio popular de la Perseverancia en el centro de Bogotá el Instituto para el Desarrollo Rural para Suramérica –IDRS presentó el Informe sobre acceso a la tierra y territorio en Sudamérica 2016¹. El documento aborda la situación de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú con el fin de dar una perspectiva general de los avances, conflictos, movilizaciones sociales y propuestas desde el Estado y las comunidades que se dan en la región. Como Colectivo Agrario Abya Yala participamos en la elaboración del capítulo Colombia, cuyas ideas centrales presentamos a continuación.

El análisis del caso colombiano debe ser comprendido en el contexto de la culminación del conflicto armado con la guerrilla de las Farc-Ep, en donde uno de los puntos centrales del acuerdo para la construcción de una paz estable y duradera, es generar transformaciones profundas en las políticas agrarias y territoriales.

El año 2016 pasará a la historia como el momento en el cual, luego de varios intentos fallidos, las Farc-Ep llegó a un *“acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”* con el gobierno nacional. No obstante, este Acuerdo no fue fácil de alcanzar.

Durante el camino de su construcción hubo varios obstáculos con opiniones guerreristas en contra, que incluso llegaron a difundir falsedades y consiguieron que por un estrecho margen, el pueblo colombiano lo rechazara en un plebiscito con una abstención superior a la mitad del censo electoral vigente².

* El Colectivo Agrario Abya Yala, es una organización interdisciplinar que busca contribuir a la construcción y fortalecimiento de los planes de vida de poblaciones campesinas, negras e indígenas y la reivindicación de sus derechos al territorio.
C.e. colectivoagrario@gmail.com

¹ Descarga el informe completo y memorias del evento en la web del Colectivo Agrario Abya Yala: <http://www.colectivoagrarioabyayala.org/2017/06/informe-de-acceso-tierra-y-territorio.html>

² De esta manera, se hicieron modificaciones al documento inicial conforme a lo sugerido por los grupos promotores del NO y, finalmente, el nuevo Acuerdo fue firmado el 24 de noviembre de 2016 y aprobado por el Congreso de la República.



Foto: Viviana Sánchez

El acuerdo final consta de seis puntos, iniciando con el punto uno “*Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*” (RRI) que busca cerrar las brechas entre el campo y la ciudad creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Entre sus planes y programas sobresale la creación de un fondo de tierras, el restablecimiento de la jurisdicción agraria, la formalización de la propiedad junto con la modernización del catastro rural, entre otros. A pesar de que el título y contenido no tienen antecedentes en condiciones similares, vale aclarar que la RRI dista de ser una verdadera reforma agraria que intente superar la estructura latifundista y promueva la redistribución, legalización y/o restitución de tierras para el campesinado étnico o no.

De la mano de la RRI se encuentran las nuevas instituciones creadas a partir de la liquidación del antiguo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Estas son la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Renovación Territorial (ART) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). De estas, la ANT tiene un papel preponderante, con tareas como el programa de formalización de la propiedad rural y otros programas en asociación con entes como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) que para 2016 entregaban el siguiente balance:

- 8.400 familias de Nariño y Cauca con propiedad regularizada.
- 436 baldíos de la nación fueron adjudicados para 436 familias víctimas del despojo.
- Fueron otorgados 250 Subsidios Integrales de Reforma Agraria para compra directa de predios, por un total de 22.000 millones de pesos.
- 265.363 hectáreas fueron destinadas para constitución, ampliación y titulación colectiva de resguardos indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras en todo el país.
- Se entregaron 303 títulos de propiedad y 101 certificados de adjudicación de tierras.
- Se asumió la administración de 186.336 hectáreas de un predio del Frente 14 del Bloque sur de las Farc-Ep, localizados en el municipio de Cartagena del Chairá.

Sin embargo, estas políticas de formalización de la propiedad, hacen parte de la llamada reforma agraria asistida de mercado, que en Colombia opera desde la Ley 160 de 1994 y que hasta el momento ha creado tan solo seis Zonas de Reserva Campesina, aun cuando la demanda desde las organizaciones campesinas supera las 60 solicitudes de creación de esta forma de gestión colectiva del territorio³. Es preocupante en la política de tierras actual ese estado de la formalización porque puede llevar a que el campesinado termine cediendo sus predios al sector financiero crediticio o a la gran agroindustria debido a que no se cuenta con acompañamiento y asistencia técnica rural real que no solo permita obtener el título del predio sino que también dé viabilidad y garantías a la producción y al comercio agropecuarios.

Frente al tema de la reparación integral, tras cinco años de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se ha producido un reconocimiento histórico de los altos niveles de despojo derivados del conflicto armado interno, pero en términos de ejecución, la política ha sido deficiente con 100.158 solicitudes de restitución presentadas y tan solo 4.863 resueltas que incluyen 196.389 hectáreas en el proceso. Adicionalmente, los responsables de desplazamiento forzado siguen impunes y por el contrario, muchas de las personas que

³ Campesinos de Anzorc se comprometen con implementación de Acuerdo de Paz. Declaración Política del V Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina. Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina –ANZORC / Jueves 8 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article20647>

han reclamado su reparación no han podido regresar y/o establecerse en sus territorios por amenazas que ya han cobrado la vida de algunos líderes y lideresas.

Entonces, la transformación estructural del campo que busca el acuerdo, debe buscar la transformación desde las causas del conflicto armado, como la injusticia, la exclusión, la desigualdad y la discriminación, acompañado por un cambio en la política de desarrollo basada en el extractivismo, privatización, extranjerización y saqueo de bienes naturales, donde la naturaleza humana y no humana históricamente afectada se respete y repare en vez de seguir siendo vista como obstáculo.

Disputas ambientales en el escenario de construcción de Paz

En relación con la salida de las Farc-Ep de muchas zonas de abandono histórico estatal, los conflictos ambientales por las nuevas actividades y actores que ocupen dichos territorios son una amenaza, que incluyen desde profundizar el extractivismo a gran escala de hidrocarburos y gran megaminería, la minería ilegal, hasta la agroindustria, ganadería extensiva o el turismo desmedido.

“En relación con la salida de las Farc-Ep de muchas zonas de abandono histórico estatal, los conflictos ambientales por las nuevas actividades y actores que ocupen dichos territorios son una amenaza, que incluyen desde profundizar el extractivismo a gran escala de hidrocarburos y gran megaminería, la minería ilegal, hasta la agroindustria, ganadería extensiva o el turismo desmedido.”

Es preocupante también por los organismos de regulación como la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), que dan vía libre a proyectos sin procedimientos adecuados y que solo responden a las llamadas “locomotoras de la economía”, expresión que resume los megaproyectos minero energéticos, con poca o nula participación de la sociedad y peor aún de la naturaleza y diversidad que aún persiste y resiste en el país.

De otro modo, ha actuado la Corte Constitucional, que con sentencias como la C-035 de 2016, respalda las denuncias que desde la sociedad civil se han hecho por los perjuicios sociales y ambientales que han causado los mega-proyectos. Desde la presión e incidencia de las organizaciones sociales, ambientales, étnicas y campesinas se ha blindado

parcialmente a los ecosistemas estratégicos como los páramos andinos, al prohibir nuevas exploraciones o explotaciones de hidrocarburos y minerales en estos lugares, más no las concesiones ya existentes, lo que contrasta con que nuevamente los grandes poderes son levemente afectados, mientras que el campesinado y los pueblos étnicos dedicados a actividades agropecuarias y de minería a pequeña escala, también reciben la exclusión de sus actividades tradicionales sin alternativas diferentes al conservacionismo puro.



Foto: Camilo Toro

Otro mecanismo utilizado por la sociedad civil y/o autoridades municipales ha sido la consulta popular que ha dado un NO rotundo a actividades de extractivismo y que su vez ha despertado el malestar del sector minero energético, colocando en medio de estos dos polos a la Constitución Nacional, al papel que deba desempeñar el Estado y a la posición que tome, de seguir respaldando al gran capital o de respetar los mandatos de la población.

La movilización social aumenta en defensa de la vida

Aunque en la coyuntura del segundo semestre de 2016 primaba fuertemente el escenario relacionado con el plebiscito y el acuerdo de paz, se subraya que la agenda nacional en términos de movilizaciones se nutría de la continuidad de escenarios previamente construidos a los acuerdos, como las luchas contra la minería y el desarrollo de propuestas territoriales como los territorios agroalimentarios y las ZRC que en este contexto se fortalecieron como iniciativas de paz.



En este orden, varias de las acciones colectivas de campesinos, indígenas y afros para el acceso a la tierra tuvieron como elementos comunes a la protección de sus territorios de los proyectos extractivos, como las “Jornadas Nacionales contra el Fracking” en el municipio de San Martín, Cesar; la exigencia del saneamiento, la ampliación de los territorios colectivos, como la movilización de la Nación U’wa y el Movimiento Político de masas y social y popular de Centro Oriente; y la necesidad de plantear propuestas alternativas al modelo de desarrollo impulsado por el Gobierno Nacional, en el que se destacó la movilización de más de 7.000 indígenas Nasa y Misak de 32 resguardos en el departamento del Cauca, al suroccidente del país, y el lanzamiento del primer Territorio Agroalimentario en el municipio de San Pablo–Nariño. Esta propuesta consiste en la dinamización de los Planes de Vida digna campesina, que en contraposición a un “plan de desarrollo”, es un camino que traza la comunidad para organizar su trabajo a corto, mediano y largo plazo, y contempla la integralidad de los aspectos de la vida, bajo los principios de autonomía, participación y convivencia⁴.

“Otro mecanismo utilizado por la sociedad civil y/o autoridades municipales ha sido la consulta popular que ha dado un NO rotundo a actividades de extractivismo y que su vez ha despertado el malestar del sector minero energético.”

4 Durante el discurso de proclamación Robert Daza, miembro del Coordinador Nacional Agrario-CNA anunció "Nos declaramos en minga por la construcción del territorio para la vida campesina donde la agricultura sea la que nos garantiza los medios para el bienestar de nuestra familia y comunidad. Nos comprometemos a hacer minga para cuidar, proteger y garantizar el agua, la tierra, el territorio para la gente y no para los intereses de las empresas transnacionales, en especial las mineras. Nos comprometemos a organizar y trabajar en comunidad para sacar adelante los proyectos que dignifiquen nuestra vida campesina. Nos comprometemos a luchar por la infraestructura necesaria para el bienestar y progreso, nos comprometemos a recuperar y engrandecer nuestra cultura campesina. Nos comprometemos a desterrar toda forma de discriminación en especial hacia las mujeres y la niñez, nos comprometemos a cuidar la vida, la gente y el medio ambiente". Cfr. CINEP. Primer Territorio Campesino Agroalimentario del Norte de Nariño y Sur del Cauca. Disponible en: <http://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/item/316-primero-territorio-agroalimentario-del-norte-de-narino-y-sur-del-cauca.html>

De igual forma, resalta el I Encuentro de mujeres de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y el V Encuentro de Zonas de Reserva Campesina, en el municipio de Curumaní, departamento de Cesar, que tenía como objetivo principal validar el programa político de la Plataforma de ANZORC⁵.

El 12 de junio de 2016, la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP) desde Santander de Quilichao en el departamento del Cauca, anunció el fin del paro que duró 11 días abarcando diferentes puntos de la geografía nacional, teniendo como epicentro del bloqueo la carretera Panamericana que comunica todo el país. La protesta se manifestó en torno al incumplimiento del gobierno sobre los puntos negociados desde la implementación de la CACEP en 2014 como tierras – territorios colectivos y ordenamiento territorial; acuerdos incumplidos; derechos humanos y paz; víctimas, justicia y protección individual y colectiva⁶.

La CACEP saludó positivamente la actitud del gobierno de sentarse a negociar y manifestó seguir en asamblea permanente desde sus territorios. El punto tierras, territorios colectivos y ordenamiento territorial, comprende una reforma agraria integral, el reconocimiento de las figuras de reordenamiento territorial de los pueblos y comunidades étnicas y el campesinado, así como protección efectiva de los territorios ancestrales, también el reconocimiento de Territorios Campesinos Agroalimentarios, zonas agroalimentarias, zonas de biodiversidad, sistema y programa nacional de zonas de reserva campesina construido por las comunidades, así como el Reconocimiento al campesinado como sujeto de derechos, derecho a la tierra y territorialidad campesina.



Foto: Viviana Sánchez

En consonancia con reivindicaciones surgidas de la CACEP en 2013, a final de año la mesa de cultivadores de coca, amapola y marihuana (COCCAM) sesionó en el V encuentro de ZRC realizado del 1 al 5 de diciembre en Curumaní – Cesar. La mesa dio pasos firmes en torno a la implementación del punto sobre solución al problema de las drogas ilícitas en el marco de los acuerdos de paz, discutir a lo largo de los tres días detalles sobre la necesidad de reconocimiento del gobierno propio con los comités mineros de las ZRC, los impactos de la erradicación manual, el corto tiempo para la sustitución de cultivos ilícitos, entre otros puntos.

5 El programa está basado en cuatro puntos: 1) Reforma Agraria Integral, que a partir de la distribución democrática de la tierra y el fortalecimiento de la figura de ZRC, busca incidir especialmente en las 10 millones de hectáreas mencionadas en el punto 1 del Acuerdo de paz por medio del Fondo de Tierras; 2) Reconocimiento político del campesinado como sujeto político, hace especial énfasis en la institucionalidad comunitaria que por años ha sido construida por las organizaciones de base, en respuesta a la ausencia del Estado en sus territorios; 3) Economía campesina, ambiente y soberanía alimentaria, que involucra aspectos como acceso a los medios de producción, investigación e innovación tecnológica, acceso a mercados y cooperación, diversificación productiva y aspectos concernientes a la economía minera y también asociada a los cultivos de coca, marihuana y amapola y 4) el ordenamiento territorial y ambiental, que busca consolidar las formas comunitarias de conservación ambiental y estrategias para hacerle frente al modelo extractivista y la mega-minería.

6 Ver texto íntegro de la cumbre. Disponible en la página <https://desinformemonos.org/cumbre-agraria-y-gobierno-nacional-de-colombia-acuerdan-negociacion-de-pliego-unico-nacional/>

La elección de Donald Trump en Estados Unidos ha representado un endurecimiento en torno a la política frente al narcotráfico en Colombia, uno de los temas más álgidos del acuerdo de paz firmado en noviembre de 2016. Esta medida supondría una reconfiguración territorial toda vez que estructuras paramilitares, aún vigentes, están disputando el control del narcotráfico. Adicionalmente, cabe destacar que se ha anunciado la continuidad del plan Colombia con el programa Plan Paz, que inyectaría recursos por más de 450 millones de dólares, entre los cuales se planea una partida para la lucha contra el narcotráfico. Este dato ha sido recibido con mucha preocupación por parte del movimiento social campesino, dadas las nefastas consecuencias en términos de guerra, violencia y estigmatización durante décadas. En efecto, hasta el momento son pocos los acuerdos a los que se han podido llegar con las comunidades en relación con este punto, y el gobierno colombiano ha optado por la erradicación arbitraria y forzada que ha generado múltiples conflictos en los territorios.

“El 2016 fue el año de los debates más álgidos en torno a la aprobación de la ley 1776, más conocida como la ley Zidres. La implementación de esta ley daría lugar a la consolidación de fenómenos como el acaparamiento y despojo de tierras, y que las alianzas que fomentan entre empresarios y campesinos agudizarían la histórica desigualdad vivida en el campo.”

Modelos de desarrollo en conflicto entre la vida campesina y étnica y la gran empresa

El 2016 fue el año de los debates más álgidos en torno a la aprobación de la ley 1776, más conocida como ley Zidres y bandera de la administración del actual presidente Juan Manuel Santos. El mandatario asegura que dicha figura impulsaría el desarrollo de regiones como la altillanura, que necesitaría una alta inversión de capital para ser productiva, tomando como referencia el modelo del cerrado brasileño, tristemente conocido por los severos

impactos ambientales y sociales que ha conllevado su especialización productiva en caña de azúcar y soya. La implementación de esta ley daría lugar a la consolidación de fenómenos como el acaparamiento y despojo de tierras, y que las alianzas que fomentan entre empresarios y campesinos agudizarían la histórica desigualdad vivida en el campo.

Por tal motivo en agosto fue admitida por la Corte una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1776 de 2016, que expone los retrocesos en torno al acceso progresivo a la tierra por parte de campesinos y campesinas y sería juzgada por la Corte en 2017. En

torno al debate sobre la producción campesina en la altillanura, se han adelantado estudios⁷ que demuestran que de acuerdo a las condiciones agrológicas de la región, es posible tener producción diversificada y agroecológica a partir de la fuerza de trabajo familiar, hecho que desmentiría la necesidad de impulsar la concesión de alianzas público privadas de dichas zonas a capital privado extranjero para la implementación de monocultivos asociados a la cadena granos- carne (soya, maíz, arroz, entre otros), como ha sido propuesto por el gobierno.


7 Forero J; Yunda C; De Vargas M; Rodríguez-Bernal C & León-Parra A (2015) La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana. ISBN 978-958-58522-4-2, p. 59.



Entretanto, en agosto fue publicado por la unidad de planeación rural agropecuaria un completo documento sobre las Zidres, caracterizando las restricciones legales (territorios étnicos y colectivos, sistema nacional de parques nacionales naturales SINAP entre otras), así como la identificación de áreas potenciales para su implementación⁸. El informe arrojó un total de 16'662.476 hectáreas (14,6 %), como zonas potenciales ZIDRES que se vincularían a las cadenas productivas de cultivos forestales (caucho, cacao, palma). También fueron priorizados 187 municipios, la mayoría localizados en departamentos como Antioquia (32), Cauca (18) y Nariño (16)⁹. De esta forma, la estrategia por parte del gobierno Colombiano es la de priorizar estas zonas articuladas con la región central del país -que concentra la mayor parte de la riqueza-, para sentar una base sólida necesaria para una posterior expansión de las Zidres hacia la altillanura. Este encadenamiento se haría asociando ZRC y Zidres y poniendo en especial peligro la autonomía territorial de comunidades campesinas sin tierra.

Por su parte, la agencia para la renovación del territorio (ART), clave para la implementación del acuerdo agrario, porque debe realizar los primeros acercamientos con habitantes y gobiernos locales de los municipios particularmente afectados por el conflicto armado, entre otras, las regiones del Ariari, litoral pacífico, Montes de María, sur de Córdoba, oriente antioqueño, Catatumbo, Arauca, norte del Cauca, Mapiripán, Putumayo y Guaviare serán priorizadas para la ejecución de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) acordados en La Habana, está próxima a arrancar con sus funciones.



En relación con la nueva institucionalidad del acuerdo destacamos la creación de la dirección de la mujer rural al interior del Ministerio de Agricultura encargada de desarrollar políticas e instrumentos diferenciales que mejoren las condiciones de vida, el bienestar social y económico de las mujeres rurales; el consejo superior del ordenamiento del uso del suelo con el fin de dirimir las controversias intersectoriales suscitadas por definir la política relacionada con el ordenamiento del suelo rural; y el consejo superior para la restitución de tierras que busca armonizar la política restitución de tierras, prevista en la Ley 1448 de 2011, con las demás políticas vinculadas a un modelo de desarrollo “minero-energético” que, conforme a lo expuesto previamente, entran en tensión con los derechos territoriales. 

8 Esta caracterización se realiza con base en requisitos definidos como: 1) aislamiento de los centros urbanos más significativos, 2) demanda de elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas, 3) baja densidad poblacional, 4) altos índices de pobreza o 5) carencia de infraestructura para transporte.

9 Presentación del informe de rendición de cuentas disponible en la página:

http://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Presentaci%C3%B3n+Rendicuentas+2016_V_web.pdf/72c4e3a8-5f1c-4842-b7ad-88228aed9a58