

El tema de tierras y desarrollo rural

En el acuerdo preliminar para la terminación del conflicto
y la construcción de una paz estable y duradera

Reflexiones preliminares



El tema de tierras y desarrollo rural

En el acuerdo preliminar para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

Reflexiones preliminares



Coordinadores de la publicación

Laura Mateus Moreno
Germán Vélez
Grupo Semillas

Autores y colaboradores:

Darío Fajardo, Camilo Gonzalez Posso,
Carlos Salgado, Bladimir Rodríguez, Tony
López, Regis Bar

Edición y revisión de textos

Germán Vélez
Laura Mateus Moreno

Diagramación y edición

Viviana Sánchez
Arfo editores e Impresores Ltda.

Fotografías: Tomadas de internet

Publicación: Junio 2015

Corporación Grupo Semillas

Calle 28ª N° 15 – 31 Oficina 302
Bogotá – Colombia
Tel: 571-2855244 – Fax 571-2855728
semillas@semillas.org.co
www.semillas.org.co

Publicación auspiciada por:



Contenido

Introducción	3
De La Habana al frente por la paz	5
La paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018: Todos por un nuevo país	13
La transformación del campo para el capital	21
Economías para la paz en medio de la guerra: el reto de la economía social	26
Los puntos pendientes de la negociación de paz	30
El "posconflicto" que prepara el gobierno ¿En contravía de la construcción de la "paz territorial"?	34
Los acuerdos de paz en el tema de tierras y desarrollo rural: el menor de los males	39



Introducción

El proceso de negociación de paz adelantado entre el Gobierno Nacional y las FARC ha generado un acuerdo preliminar en el tema de tierras y desarrollo rural denominado "*Hacia un nuevo campo colombiano: la reforma rural integral*". Este incluye puntos estratégicos como el acceso y uso de la tierra, programas de desarrollo rural con enfoque territorial, infraestructura adecuada de tierras, estímulo a la producción para el desarrollo, entre otras, con el fin de beneficiar a las comunidades campesinas y grupos étnicos en las zonas rurales del país.

En medio de la euforia por la firma de un acuerdo de paz y las expectativas surgidas por las políticas públicas para superar las crisis del sector rural, se maneja un doble discurso por parte del gobierno nacional que confunde a la opinión pública. Por un lado acuerda en La Habana políticas para la reforma agraria, que implican apoyo a la economía campesina y comunidades rurales mediante el acceso a la tierra, desarrollo de tecnologías apropiadas, acceso a créditos y mercados, entre otros, mientras que por el otro, implementa políticas rurales que contradicen dicho enfoque.

Es así como el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 profundiza el modelo extractivista, impulsado desde los gobiernos pasados, partiendo de la premisa económica del libre comercio, la confianza inversionista, la privatización de patrimonios públicos y el ambiente, la implementación de proyectos minero-energéticos y de infraestructura multimodal, para insertar el país en el mercado global.

El modelo de desarrollo rural impulsado por el actual PND es el de la agroindustria a gran escala. Mediante la creación de un marco especial sobre administración de las tierras de la nación, el modelo afecta las aspiraciones territoriales de las poblaciones campesinas y étnicas, elimina los requisitos para la adjudicación de baldíos, elimina los topes que impone la UAF y potencia los esquemas empresariales de alianzas productivas para implementar tecnologías de punta, el uso de semillas certificadas y transgénicas; en donde el campesinado queda subordinado a los grandes empresarios.

Estos ejercicios resultan contradictorios en el marco de los acuerdos de paz y de lo que se viene exigiendo por parte de las comunidades étnicas y campesinas, reunidas hoy en la Cumbre Agraria, campesina, étnica y popular. Las estrategias previstas en el acuerdo de paz, como el fondo de tierras para el acceso a las comunidades étnicas y campesinas, se desvirtúa con las reformas adelantadas por el gobierno nacional, especialmente con la modificación del proceso de adjudicación de baldíos, en el marco de la ley ZIDRES (Zonas de Interés para el Desarrollo Rural, Económico y Social).

Esta ley, aprobada en diciembre de 2015 por el congreso de la república, pretende entregar las tierras baldías (bienes inmuebles de la nación) a grandes inversionistas y mediante alianzas productivas que involucran a las comunidades campesinas en proyectos agroindustriales, se estimula una agricultura de contratos a bajo costo,

atentando directamente contra los derechos de los campesinos, quienes son los legítimos ocupantes de tierras baldías y los principales sujetos para su adjudicación.

Esto se hará a través de la UPRA (Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios), encargada de identificar las potenciales ZIDRES y con éstas, los mecanismos para la acumulación de tierras. Para que esto sea viable, la Ley ZIDRES elimina las restricciones de la UAF, permite la entrega de los predios baldíos a empresarios en modalidad de contratos de arrendamiento y las declara como zonas de utilidad pública, permitiendo que el ordenamiento del territorio se realice en función del agronegocio, sin tener en cuenta a los entes territoriales y la ciudadanía.

El gobierno nacional ha borrado con el codo lo que ha acordado con la mano, al impulsar un modelo que favorece la agroindustria y el extractivismo a gran escala, favorecer relaciones asimétricas entre campesinos y empresarios, paquetes tecnológicos, la investigación biotecnológica transnacional y la explotación forestal, minera, energética y una institucionalidad que protege a inversionistas, al sector financiero y condena a las comunidades rurales a estar subordinadas a los intereses y emprendimientos del empresariado.

En este contexto, los acuerdos entre el gobierno nacional y las FARC sobre la reforma rural integral, pese a las dudas que quedan, resultan de gran importancia política para las organizaciones sociales que exigen una reforma agraria para reconstruir los sistemas productivos propios, defender las semillas criollas, la soberanía y autonomía alimentaria, la configuración de una sociedad incluyente, con derechos y capacidad de resistencia ante el modelo avasallador que pretende transformar los territorios rurales en despensas agroindustriales y mineras para el mercado mundial.

Con este boletín, conformado por artículos que ahondan en el tema, buscamos develar el telón de fondo que tiene la política de tierras y desarrollo rural del actual gobierno a la luz de lo acordado en La Habana, ya que mediante el discurso de la paz y el posconflicto se pretende profundizar el modelo neoliberal que ha llevado al campo colombiano a su más profunda crisis.



De La Habana al frente por la paz

Darío Fajardo¹



Las conversaciones de paz de La Habana, iniciadas hace más de tres años, han estado acompañadas por numerosos episodios de carácter político, en particular, que podrían expresar una “aceleración de los tiempos” de la sociedad colombiana. Al mismo tiempo se evidencian los obstáculos más profundos y duraderos para las transformaciones que requiere el país en el camino de la construcción de ciudadanía, de una modernización propia de sus condiciones de vida y culturales, de una actualización con los propósitos que hoy se trazan otros pueblos de nuestra América.

Los diálogos en Cuba han logrado poner sobre la mesa temas que en las “agendas políticas” del establecimiento y en los medios de comunicación dominantes han estado ausentes, se han ocultado o distorsionado. Son problemas de profundo arraigo en nuestra sociedad, como la distribución de la tierra y las condiciones sociales del campo así como la participación efectiva de las mayorías en las decisiones de la política y la política económica. En todos ellos ha incidido la violencia, desatada inicialmente y sostenida por el Estado.

¹ Darío Fajardo. Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia

A finales de mayo de 2013 la mesa de conversaciones de La Habana puso en conocimiento del país el pre-acuerdo alcanzado en torno al primer punto de la agenda, referido a la problemática agraria. Paralelamente el país presenciaba el agravamiento de las tensiones entre el gobierno y diversas organizaciones campesinas, incluyendo las protestas desarrolladas de la región del Catatumbo, todo lo cual confluyó en el paro agrario de agosto de ese año.

La respuesta del gobierno combinó la negación de la protesta (“¿Cual paro? Se preguntó el Presidente Santos en una alocución) con una sangrienta represión contra los campesinos. Esta respuesta, de la misma estirpe de la que hiciera su mentor el Presidente Uribe, frente a las demandas sociales y al conflicto armado en particular, debió ser atenuada posteriormente ante el creciente desprestigio del gobierno, atestiguado por las encuestas pre-electorales. Más aún y como resultado de las movilizaciones campesinas en un escenario pre-electoral caracterizado por la notable precariedad de la reelección del mandatario, el gobierno debió



emitir el decreto 870 de mayo 08 de 2014 mediante el cual se establece la Mesa Única de Interlocución entre el gobierno nacional y las organizaciones campesinas agrupadas en la Cumbre Agraria². En estas notas trataremos de visualizar cómo se han desarrollado las relaciones entre las fuerzas del establecimiento agrario, la movilización campesina y las conversaciones de paz.

Situación del campo al iniciarse las conversaciones de paz

El primer tema de la agenda, las políticas para el desarrollo rural, responde a las condiciones de violencia, pobreza y atraso en el campo asociadas con la distribución y uso de la tierra y demás recursos para la producción. Estas condiciones han resultado afianzadas por los que han sido los propósitos de la guerra: la destrucción de comunidades agrarias y el desplazamiento de los sobrevivientes. Como resultado, Colombia se ha convertido en uno de los países con más elevados niveles de

² La Cumbre Agraria es un proceso en desarrollo iniciado con las protestas campesinas e indígenas y el paro de 2013 en el cual participan: la Mesa de Interlocución Agraria-MIA, la Marcha Patriótica, el Coordinador Nacional Agrario-CNA, el Congreso de los Pueblos, el Proceso de Comunidades Negras-PCN, la Mesa de Unidad Agraria-MUA, la Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia-COMOSOC, la Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC, el Movimiento por la Constituyente Popular-MCP, Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria-FENSUAGRO, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina-ANZORC y la Asociación Campesina Popular.

concentración de la propiedad en América Latina, con condiciones de pobreza rural consideradas como “alarmantes”, aún por parte de analistas conservadores³.

La desigual distribución de la tierra está acompañada por una notoria inadecuación de su uso y por su consiguiente deterioro: del total de tierras del país (114.17 millones de hectáreas) aproximadamente 50 millones están dedicadas a usos agropecuarios pero de ellas solamente 4.900.000 están dedicadas a cultivos, en tanto que cerca de 39 millones corresponden a praderas, sobre las que domina la gran propiedad. Estas condiciones han derivado en una pérdida anual de suelos de entre 170.000 y 200.000 hectáreas como resultado del modelo tecnológico dominante, el cual comprende prácticas inapropiadas de mecanización, utilización de riego e insumos químicos inadecuadas en muchos cultivos, todo lo cual genera compactación, salinización, erosión y desertificación de las tierras. De acuerdo con el IGAC, a comienzos de la década pasada el 33.9% de los suelos del país estaba afectado por grados de erosión entre “moderada” y “muy severa”, con regiones como la Caribe con un 28.3% de tierras salinizadas⁴.

Según las cifras del DANE sobre el uso de los suelos, a la mayoría de las grandes propiedades la caracteriza la subutilización de las tierras, en gran parte asignadas a ganaderías extensivas, lo cual, además de un nulo aporte a la generación de empleo y del deterioro de los suelos, presiona hacia la ampliación de la frontera agraria. Según esa entidad, a mediados de la década pasada las fincas de mayor tamaño dedicaban más del 15% de su superficie a praderas, abarcando el 42% de las tierras ganaderas, en tanto que a usos agrícolas destinan solamente el 0.8% de sus tierras⁵. A todas estas condiciones se asocia una baja formalización de la propiedad, lo cual ha facilitado la evasión fiscal, el lavado de dineros del narcotráfico y la usurpación de tierras.



³ Ver PIADAL (2013), *Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas*, Buenos Aires, Editorial Teseo, página 43

⁴ Villa, Antonio (1998), *Sostenibilidad y Medio Ambiente. Políticas, estrategias y caminos de acción*, Misión Rural, N°4, IICA, Bogotá, p.14

⁵ DANE (1996), Encuesta Nacional Agropecuaria. Resultados 1995, cuadro 5, Bogotá

A su vez, el continuo crecimiento de la gran propiedad en medio de una extendida violencia expulsa continuamente a la población tanto hacia las ciudades como hacia ecosistemas vulnerables de páramos y bosques naturales. La guerra y las presiones ejercidas por la gran propiedad han conducido al debilitamiento de la oferta productiva de las economías campesinas, fuente fundamental del abastecimiento alimentario del país, hoy respondido con importaciones que cubren el 50% de la demanda de comestibles.



Estas circunstancias han resultado agravadas por la imposición de tratados de libre comercio que exponen a los pequeños y medianos productores a la competencia de importaciones procedentes en particular de los Estados Unidos, país que brinda amplia protección a sus principales productores.

A estas condiciones se añade el desmantelamiento de las capacidades institucionales para el apoyo a la agricultura, situación que hizo a la agricultura aún más vulnerable ante la competencia internacional. El resultado de esta política comercial, hija de la imposición externa y de la sumisión interna, ha sido el que un elevado porcentaje de los productores carezcan de asistencia técnica, estimado en un 40% por el Departamento Nacional de Planeación en el Plan de Desarrollo (2010-2014) y en doble de esa cifra según un informe de la Contraloría General de la República⁶. La situación resulta aún más crítica con la aplicación de medidas exigidas por estos tratados como son la prohibición de la protección y comercio de semillas y productos tradicionales.

Como resultado de la continua concentración de la propiedad y de su uso inadecuado y en convergencia con la liberalización comercial, Colombia ha perdido capacidad para generar su abastecimiento alimentario lo cual la ha llevado al crecimiento sostenido de las importaciones: a fines de los años 1980 el Informe de la Misión de Estudios del sector agropecuario⁷ mostraba cómo, a pesar de las restricciones de su economía agraria, Colombia contaba con una disponibilidad de más del 90% de sus alimentos básicos. Durante la última década se pasó de importar algo más de mil millones de pesos a casi \$9 mil millones, equivalentes a importar el 50% de nuestros requerimientos alimentarios.

Las demandas campesinas

Ante esta situación, que tiende a agravarse, vienen expresándose demandas de las comunidades campesinas, siempre respondidas con la represión y el terror estatal. A finales de 2012, en el contexto de la iniciación de las conversaciones de paz de La Habana estas demandas fueron expresadas nuevamente en las consultas de las

⁶ Contraloría General de la República (2014) *Parafiscalidad en el sector agropecuario*, Bogotá, p. 120

⁷ Misión de Estudios del sector agropecuario (1990), *El desarrollo agropecuario de Colombia* DNP/Ministerio de Agricultura, Bogotá

comisiones de paz del Congreso y en el Foro de diciembre del 2012 y las coincidencias no son de extrañar en la medida en que las reivindicaciones que plantea la insurgencia recogen las surgidas desde hace años, de los movimientos agrarios populares. De ellas se derivaron las contenidas en el pre-acuerdo de mayo de 2013, el cual a su vez comparte elementos centrales de las demandas de la Cumbre Agraria frente a las restricciones para el acceso a la tierra, la pobreza y el atraso planteadas en su Declaración Política.

La Declaración y los pliegos producidos en la coyuntura del paro de 2013 tienen antecedentes de larga trayectoria. El más comprehensivo de ellos, el Mandato Agrario de 2003, no fue siquiera considerado por el gobierno de entonces, presidido por Alvaro Uribe Vélez.

Del Mandato al presente, se ha configurado una nueva fase de las movilizaciones campesinas, estimulada por el empeoramiento de sus condiciones de vida, productivas y territoriales así como por las políticas económicas, entre ellas la imposición de los tratados de libre comercio. Este deterioro ha elevado la disposición combativa de las organizaciones, expresada inicialmente en las movilizaciones contra los TLC ocurridas en

varias regiones del país a partir de mediados de la década pasada, posteriormente en las jornadas de protesta campesina iniciadas en el Catatumbo y a continuación en el paro agrario en desarrollo desde agosto de 2013, del cual surgieron la Mesa de Interlocución Agraria y las demás instancias de coordinación campesina, indígena y afrocolombiana hoy agrupadas en la Cumbre Agraria.

Un primer balance de este proceso deja apreciar los efectos políticos de la convergencia de todas las movilizaciones y la voz de la insurgencia para alcanzar niveles de reconocimiento en los ámbitos nacional e

internacional. Los ámbitos de convergencias de las propuestas de la Cumbre Agraria con el primer Pre-acuerdo se centran en torno a tres ejes estratégicos: 1. El desarrollo productivo basado en la redistribución de la tierra, la dotación de infraestructuras, el apoyo a la investigación para la producción y la comercialización, 2. El manejo ambiental; 3. La gestión política en el ordenamiento territorial.

1 En cuanto al primer punto, coincide el pliego campesino con el punto inicial del pre-Acuerdo de La Habana en la exigencia de una reforma agraria, integral, participativa y democrática, diferenciada según condiciones eco-regionales y culturales e incorpora la perspectiva territorial incluida en el Mandato Agrario de 2003. La demanda del pliego agrario comprende el respeto a los territorios campesinos, indígenas y afrodescendientes,



el fortalecimiento y promoción de las Zonas de Reserva Campesina⁸, el censo de las tierras disponibles, la redistribución de las tierras fértiles y de vocación agropecuaria y su titulación masiva a favor de las comunidades, en particular de los campesinos con tierra o escasa disponibilidad de la misma. Contempla la eliminación progresiva de la acumulación improductiva e ilícita de las tierras, el establecimiento de límites a la gran propiedad, la limitación de la inversión extranjera en tierras en el país evitando el acaparamiento y rechazan los procesos legislativos que no respetan los derechos a la consulta y el consentimiento previos.

En el ámbito directamente productivo plantea el fortalecimiento de las economías empresariales, campesinas y solidarias, el reconocimiento de los sistemas propios de producción de las comunidades y propone la perspectiva de la producción multimodal, que promueva un punto de equilibrio para la coexistencia y retroalimentación de la economía campesina desde la perspectiva cultural y productiva con la agroindustria y la agricultura comercial.

Al tenor de este reclamo la Cumbre exige la protección de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), prevista en la ley 135 de 1961, ley de reforma social agraria y establecida en 1994 en la ley 160 de ese año, para proporcionar el acceso a las tierras baldías a los campesinos y que limita la formación de grandes dominios. La Cumbre, frente a las presiones de los empresarios nacionales y transnacionales propone defender la UAF tal como fuera concebida, para asegurar su aplicación en todos los baldíos de la Nación para ser destinados a indígenas, afrodescendientes y campesinos. Ante los efectos de la guerra, las demandas campesinas contemplan la exigencia de garantías reales para el retorno de las víctimas a las tierras despojadas y la estabilidad económica de los hogares.

La Cumbre Agraria exige el apoyo a la comercialización de la producción agraria, en particular campesina: mercados regionales y locales para erradicar pobreza, mecanismos institucionales para desarrollar habilidades en el campesino en temas de comercialización, políticas macroeconómicas que, atendiendo las particularidades de cada región y su diversidad ecológica, fortalezcan las vías de comunicación, creen centros de acopio, precios de sustentación, líneas de comercialización y políticas de créditos y subsidio.



⁸ La Contraloría General de la República produjo un informe sobre Zonas de Reserva Campesinas y Zonas de desarrollo Empresarial en el que destaca cómo, a pesar de los esfuerzos realizados por las comunidades de las reservas el Estado ha incumplido sistemáticamente sus responsabilidades fijadas por la ley 160 de 1994; ver CGR, Informe de Auditoría a políticas públicas: INCODER, febrero, 2015

2. En términos del manejo ambiental, tanto la Cumbre como el pre-acuerdo contemplan la “necesidad de garantizar un desarrollo sostenible, la importancia de proteger y preservar el agua y el medio ambiente”, delimitar la frontera agrícola y proteger las reservas forestales, temas en los cuales la Cumbre es más explícita y da cabida a la problemática minera, ausente en el pre-acuerdo. La primera plantea la armonización de la producción minero-energética con la producción agrícola apoyada por una política ambiental que establezca la obligatoriedad de no contaminar las cuencas de aguas y la creación de proyectos alternativos de extracción. Propone “detener el modelo extractivista que concentra la propiedad de la tierra, la entrega a empresas multinacionales, acaba con la economía campesina y destruye la vida” para asumir que “su explotación debe ser una decisión consultada a las comunidades y desarrollada como ejercicio de soberanía nacional”.

Adicionalmente la Cumbre demanda el impulso a la investigación sobre recursos genéticos, preservación ambiental del territorio, el estudio de los impactos de los sistemas productivos sobre el entorno, el conocimiento y manejo de las cuencas hídricas, páramos y demás ecosistemas de mayor importancia para la vida humana y de mayor fragilidad ambiental (humedales, selvas y bosques). Las demandas sobre el manejo ambiental alcanzan mayor proyección social y política al abarcar el *ordenamiento territorial como gestión de todos*, que corresponde a los pueblos y comunidades, los cuales, en “ejercicio de soberanía, deben definir sus usos y maneras de habitarlo”. Las propuestas campesinas demandan el respeto a las figuras colectivas de gobierno propio y la defensa de los territorios de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas.

La respuesta estatal

En medio de estas circunstancias el gobierno continuó impulsando las políticas de interés del núcleo del poder. Las han expresado el proyecto de ley presentado por el ministro de agricultura en el mes de noviembre y precipitadamente retirado, la continuidad de las acciones represivas contra las comunidades y organizaciones campesinas, la persistente desinformación y manipulación contra ellas a través de los principales medios de comunicación, el establecimiento de una instancia de concertación con los grandes productores (“Pacto agrario”), presentada como de apertura a la interlocución con los campesinos y los continuados esfuerzos encaminados a estimular y profundizar las divisiones existentes en el movimiento agrario, derivadas de su heterogeneidad regional, social, económica y política. No puede desconocerse la consistencia del gobierno en su ambigüedad frente al proceso de paz, expresada en su firmeza en la represión contra los débiles y en la política de desinformación a través de los principales medios de comunicación.

El proyecto de ley presentado por el gobierno ante el Congreso reiteraba las directrices que vienen haciendo camino desde el gobierno del presidente Uribe. Sus ejes continúan centrados en el apoyo irrestricto a la ampliación de los “cultivos promisorios” a través de los mismos tipos de subsidios manejados mediante prácticas extendidas de clientelismo y corrupción, la “formalización de tierras” escamoteando la Unidad Agrícola Familiar a favor

de los grandes proyectos con el sebo de la asociatividad, denominación “neutra” para las “alianzas entre el zorro y las gallinas” y el establecimiento del derecho real de superficie para legalizar el despojo de las tierras abandonadas y usurpadas.

No obstante, el gobierno continuó su rumbo. En una reunión posterior realizada en febrero de 2014 entre el Presidente y el mismo ministro de Agricultura, este último le expresó al mandatario que el presupuesto vigente del sector contemplaba una asignación de 7.3 billones de pesos destinados a los “apoyos directos” (dentro de los cuales están incluidos los que otrora y con otro nombre correspondieron al programa Agro Ingreso Seguro). De estos recursos el 21% está destinado a la ganadería⁹, decisión cuyos alcances políticos no son difíciles de comprender en los escenarios de un conflicto cuyo epicentro está en la apropiación de la tierra y en el cual grandes ganaderos han jugado un papel estratégico en la organización y financiación del paramilitarismo.



El largo camino por recorrer para afianzar acuerdos que conduzcan a una paz con justicia social implica abrir paso a la refrendación de las reformas propuestas, las cuales afectan los grandes intereses de unos pocos pero poderosos. En este balance no es difícil advertir que quienes de una u otra manera se benefician de la guerra son quienes cuentan con mayor capacidad para imponer las salidas de fuerza. Baste analizar el peso de los intereses que se expresan a través de los principales medios de comunicación en el favorecimiento a las posiciones belicistas. Por otra parte, la refrendación de los acuerdos difícilmente encontrará espacio favorable en el Congreso dada su composición política, expresión de las fuerzas hasta ahora dominantes en nuestra sociedad, ratificada en las pasadas

elecciones parlamentarias.

Frente a esos intereses surge la alternativa de cambio para la sociedad colombiana con un insoslayable punto de partida: la construcción de una paz justa y duradera. Esta opción, viable a partir de los acuerdos y de las corrientes que confluyan en estos mismos propósitos, tendrá que recurrir a un proceso constituyente, ya iniciado desde las bases mismas de la sociedad y la nación. Su impulso lo proporcionará el fortalecimiento y la ampliación de las movilizaciones campesinas, la minga indígena, los consejos territoriales del pueblo y los procesos constituyentes locales y regionales en marcha; la tarea en ciernes para este frente amplio por la paz será producir y legitimar un nuevo pacto social en beneficio de todos, en particular de quienes construyen el país con su trabajo cotidiano y han sido excluidos históricamente de las decisiones que afectan y competen a todos los colombianos.

⁹ Fuente: Boletín INCODER/Ministerio de Agricultura, febrero 19,2014.

La paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018: Todos por un nuevo país

Camilo González Posso¹⁰



La Construcción de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo PND tiene una gran contradicción al declarar que sus objetivos centrales son darle un soporte a la paz en este periodo de transición y de pos acuerdos y al mismo tiempo abstenerse de incluir reformas o medidas concretas en los asuntos identificados como urgentes en la mesa de negociación de La Habana o en las conversaciones preliminares con el ELN. Por eso elimina las palabras *Negociaciones para la paz*, las referencias específicas a los acuerdos de paz y opta por hacer referencia general a la construcción *de paz*¹¹.

¹⁰ Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz INDEPAZ

¹¹ Artículo 1. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que se expide por medio de la presente Ley, tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los

Parece ser que el PND han evitado de manera deliberada incluir temas que están en proceso de pacto esperando a que todo este acordado; desde otro ángulo se pretende dejarle al acuerdo final la tarea de anunciar políticas de fondo en los temas incluidos en la agenda.

De manera expresa se dice que la estrategia de desarrollo para la paz se entiende como el ajuste de los planes de inversión a los estándares de la OCDE, que parecen destinados a ocupar, sumados a los de la OMC, el lugar de los que fijó hace unas décadas el llamado Consenso de Washington.

Lo que se observa en el articulado, es que no obstante las precauciones frente a la agenda de La Habana, bajo el concepto de construcción de paz se justifica de todas maneras legislar en puntos clave sobre el desarrollo rural, la política de drogas y frente a cultivos de uso ilícito o sobre las cuestiones de seguridad e institucionalidad para el post conflicto: en este caso se incluyen frases generales alusivas a la garantía efectiva de derechos humanos y a la equidad pero a la hora de las políticas y del articulado se opta por el fortalecimiento de políticas que se vienen implementando en las últimas décadas.

Esas aparentes incoherencias y la realidad de que en este año se pretende tener el acuerdo final a punto de firma, para una eventual hora cero de implementación en 2016, deberían llevar a considerar el compromiso de revisión completa del PND, como de leyes y otras normas, en el plazo máximo de dos años para armonizarlo con los pactos de paz.

Refrendación del modelo de desarrollo económico y político

Se afirma que los pilares del plan son *paz, equidad y educación*, pero la asignación de los recursos y las políticas propuestas se orientan a otras prioridades que en realidad hacen ajustes de coyuntura, por el desplome de los precios del petróleo, del carbón y de otros bienes primarios. La pretensión de alinearse con la OCDE sirve de argumento para darle el papel central a la competitividad favorable a la multinacionalización. No se habla más de locomotoras pero en cambio las mayores apuestas de inversión siguen estando en minería, petróleo, infraestructura vial y agroindustria, todas bajo el omnipresente manto del sector financiero y el criterio de competitividad¹².



propósitos del Gobierno Nacional, con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y con la visión de planificación de largo plazo prevista por la Agenda de Desarrollo post 2015.

¹² “Con esta estrategia se pretende alcanzar: 1) el incremento de la productividad a través de la sofisticación y diversificación del aparato productivo; 2) la modernización de la infraestructura y los servicios de logística y transporte; y, 3) la continuidad en el dinamismo del sector minero-energético. En el primer aspecto de sofisticación y diversificación, es necesario incluir los objetivos

La distribución de las inversiones productivas le da importancia mayor a la infraestructura y a sector minero energético. Allí se concentran también las alianzas con el sector privado dirigidas a los grandes proyectos que, en esta visión, son en definitiva el motor del desarrollo. La industria y la economía rural, en especial la de pequeña y mediana escala, no tienen lugar importante en esta concepción de “Nuevo País”.

Por otra parte, la estrategia envolvente del Crecimiento Verde queda enmarcada en las medidas propuestas de entrega a los particulares de la propiedad intelectual de las investigaciones realizadas en zonas de protección ambiental. El corazón verde son los negocios ambientales y los recursos para dar respuesta a los daños catastróficos recurrentes que son inherentes al modelo.

Las mayores partidas de inversión del PND se acompañan de una colección de normas a petición de grupos privados de interés. La forma de presentación del apoyo a los macro proyectos estratégicos está respaldada por la figura de *declaratoria de interés público* (art. 48) y de privilegios especiales al trámite de Proyectos de Interés Nacional y estratégico - PINES. (Art, 47). Esos macro proyectos son los destinatarios de recursos para infraestructura en su cadena de valor, es decir inversiones estatales sin retornos; pero también de las normas de flexibilización de los trámites de licencias.



Artículo 47. (...) Los proyectos que hayan sido calificados de Interés Nacional y Estratégico por la Comisión Intersectorial de Infraestructura y PINES - CIPE, tramitarán de manera integral y exclusiva los permisos requeridos para la ejecución de los proyectos ante Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, o quien haga sus veces. Los titulares de los proyectos que hayan sido calificados como PINES podrán solicitar el desistimiento del trámite ambiental no resuelto, e iniciarlo nuevamente ante ANLA.

Artículo 48. Declaratoria de interés público. La calificación de un proyecto como de interés nacional y estratégico llevará aparejada la declaratoria de utilidad pública e interés social, para lo cual, el Ministerio o entidad encargada del proyecto

conexos de promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) y de desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Aunque, estos dos objetivos conexos son fundamentales para la competitividad empresarial, se debe destacar que sus beneficios van más allá de eso, e irrigan a toda la sociedad. En resumen, en este capítulo se plantean, pues, objetivos en cinco grandes áreas: 1) desarrollo productivo, 2) CTI, 3) TIC, 4) infraestructura y servicios de logística y transporte, y, 5) sector minero-energético.” (BPND, pág.84)

presentará todos los documentos y estudios que se requieran para el efecto ante el CIPE y procederá adelantar el respectivo registro”.

En esa misma línea se introducen las reformas al Código Minero estableciendo entre otros, la subordinación obligada de la minería artesanal o de subsistencia y la pequeña minería considerada informal a los grandes inversionistas y acaparadores de títulos mineros o de contratos petroleros. Bajo la figura de los subcontratos de formalización minera (art. 18 del proyecto) se convierte a los mineros independientes en súbditos de quienes han reclamado títulos sobre los predios en los cuales secularmente vienen haciendo minería las familias campesinas, afrodescendientes o indígenas¹³.

Por esta vía se quiere volver a iniciativas fracasadas en el proyecto de reforma al Código Minero que fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional por no haber realizado la Consulta Previa. Además se continúa en la línea de colocar en cabeza del Ministerio de Minas y de la ANLA funciones que son propias de la autoridad ambiental. Ejemplos son los procedimientos para establecer las áreas de reserva para el desarrollo minero (art. 19), para la formalización o minero-energéticas, donde se le dará prioridad al fracking en caso de superposición de títulos. La minería tradicional de subsistencia y la pequeña minería son presionadas por nuevas exigencias de capacidad económica



(art.21) mientras a las grandes se les facilita los manejos tributarios y operativos con la autorización de integración de áreas (art. 22) y alivio en el canon de arrendamiento (art. 26).

El crecimiento verde deja abierta la inversión de macro proyectos en zonas de paramos y humedales, no solo con la modalidad de delimitación de áreas, sino con la autorización de continuar la explotación allí

donde de manera ilegal les fueron concedidos títulos. En cambio no se atienden las demandas de comunidades y ambientalistas de integrar a las familias que tienen actividades de subsistencia en esas zonas protegidas para que sean guardianes del agua y la biodiversidad. Se opta por zonas protegidas sin gente, solo abiertas a los negocios de carbono y a las investigaciones de biodiversidad de grandes inversionistas.

¹³ Artículo 18. Mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería. Son mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título minero, los siguientes: 1. Subcontrato de Formalización Minera. Los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros que se encuentren adelantando actividades de explotación antes del 15 de julio de 2013 dentro de áreas ocupadas por un título minero, previa autorización de la autoridad minera competente, podrán suscribir subcontratos de formalización minera con el titular minero para continuar adelantando su explotación. (...)

PND y Acuerdos de Paz

En los temas del PND que coinciden con las agendas de negociación en La Habana, con el ELN o en espacios de pacto como el aprobado entre el Gobierno Nacional y la Cumbre Agraria o con las organizaciones de víctimas, cabe destacar observaciones que vienen sustentando académicos, ONG y organizaciones sociales:

- a) En lo relativo al acceso a la tierra la prioridad en el tema de baldíos sigue para los macro proyectos de todo tipo que bajo la figura de “utilidad pública e interés social” tienen la “primera opción de compra de todos los inmuebles comprendidos en tal zona” (requerida para la construcción y operación del proyecto). art. 49. Se agrega que “El INCODER o quien haga sus veces, se abstendrá de adjudicar a terceros los baldíos ubicados en el área declarada de utilidad pública e interés social” (art 49). Se llega incluso a dar prioridad a esos proyectos por encima de las reclamaciones de tierra por parte de las víctimas de desplazamiento forzado. Se aplica también en situación de reasentamientos forzados por la megaminería o por las obras de infraestructura.
- b) La transformación del campo se reduce en el PND a otorgarle al gobierno facultades extraordinarias para hacer una completa reorganización institucional, – lo que podría ser conveniente en el post conflicto y previos pactos con la Cumbre Agraria y el sector rural - sin eludir por supuesto la CPLI en lo que afecte a los grupos étnicos. (art. 102).

Las medidas de reforma agraria quedan circunscritas a la reforma del artículo 20 de la ley 160/1994 para otorgar subsidios hasta del 100% del valor de la tierra. De nuevo se mantiene la idea equivocada de que el límite de una UAF es suficiente para la pervivencia de la economía campesina ya que las condiciones actuales la UAF es una trampa de pobreza y vuelve inviables a las llamadas Empresas Básicas Familiares (art. 96).



En cambio con la reforma al artículo 76 de la L164/1994, se vuelve a la figura de “reservas sobre tierras baldías” destinadas a los grandes proyectos agroindustriales, en las modalidades de garantía de uso de largo plazo. En proyectos anteriores se ha propuesto hasta 80 años de cesión y ahora el gobierno tendría la facultad ilimitada para disponer de baldíos en beneficio de esos macro proyectos sin restricción en cuanto a área máxima a entregar. Y todo se hace extensivo a la asignación de tierras resultado de sustracción de zonas de reserva forestal de la ley 2 de 1959. (Art. 98, párrafo 2).

A los campesinos máximo una UAF de subsistencia precaria y a los grandes sin límite de usufructo

Bajo el título de seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz se incluye, entre otros, la creación del Consejo Interinstitucional del Postconflicto encargado de la coordinación interinstitucional y con entidades territoriales para la implementación de acuerdos de paz¹⁴. Esa es una importante previsión y solo se complementa con un extraño “Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos” que podría ser útil si al tiempo se suprimen normas que criminalizan la protesta social. Por lo demás, pensando en el postconflicto se propone validar por vía legal un papel activo de las fuerzas armadas en “misiones internacionales y operaciones de paz”. El envío de tropas y de asesores en esas misiones que podrían ser a medio oriente, Afganistán o Ucrania, parece más orientada a calmar presiones en los cuarteles ofreciendo, sin el debido trámite constitucional, posibilidades de colaboración en otras “guerras ajenas” o en apoyo a acciones de Estados Unidos o de la OTAN en zonas de conflictos críticos.

La timidez del PND en el diseño de instrumentos institucionales para el postconflicto puede ser otro corolario de la decisión de no meter temas que están en los puntos de la agenda, pero en lo poco que se atreven a incluir se muestra una dirección equivocada: el Consejo Interinstitucional del Postconflicto se proyecta cerrado para todos los sectores no estatales menos para el “sector privado”; con ese organismo y el sistema anti conflictos, se acaba de marginar el papel de escenarios participativos incluido el Consejo Nacional de Paz que no pasa de ser un escenario ocasional para eventos de conveniencia del Presidente.

Además de los ajustes institucionales para el postconflicto, en este capítulo del articulado se incluyen los temas de reparación integral a las víctimas y lo relativo a política sobre drogas y cultivos de uso ilícito que se tratan en la agenda de La Habana y en la negociación entre la Cumbre Agraria y el Gobierno Nacional.

- a. En lo relativo a los derechos de las víctimas se introduce una norma que le permite al SINARIV “desarrollar obras de infraestructura social y comunitaria, como medida de reparación colectiva para sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV”. La pregunta pertinente es: ¿Esa normatividad que definen la garantía de derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición es adecuada para este periodo, para la transición y el post acuerdo? ¿Se corresponden los recursos asignados con una política efectiva de reparación colectiva e integral a las víctimas y a la sociedad después de 60 años de violencias y conflictos armados?

¹⁴ Artículo. 123. Consejo Interinstitucional del Postconflicto. Créase el Organismo Consultivo y Coordinador para el Posconflicto, a cargo de la Presidencia de la República en cabeza del Ministro Consejero para el Pos Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad o de quien haga sus veces, con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional, la coordinación entre el nivel nacional y territorial y para facilitar la toma de decisiones que se requieran para articular y supervisar la preparación del alistamiento e implementación de los acuerdos que se deriven de las conversaciones entre el Gobierno Nacional y las organizaciones armadas ilegales, y para articular los programas que contribuyan de manera fundamental al posconflicto y la construcción de paz. El Consejo estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministro Consejero de Gobierno y Sector Privado, el Alto Comisionado para la Paz, el Director del Departamento para la Prosperidad Social, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Ministro Consejero para el Pos conflicto, Derechos Humanos y Seguridad, quien lo presidirá.

Ya se ha demostrado la ineficacia de las leyes 975/2005 y de la 1448/2011 sobre derechos de las víctimas y la restitución de tierras. Entre los argumentos alegados para explicar los exiguos resultados ha estado la situación de seguridad asociada al conflicto armado; las lecciones aprendidas en estos años han permitido identificar los problemas de enfoque y muchos vacíos y problemas procedimentales. Sería de esperar que se reconociera la necesidad de un marco legal nuevo para este periodo y en especial para el post acuerdo de paz.

- b. En el articulado desapareció cualquier referencia a la política sobre drogas y cultivos que en todo caso sigue como objetivo 5 en el capítulo de seguridad que se incorpora como parte integral de la Ley del Plan. En el PND se avanza en algunos lineamientos de política que le abren puertas a un replanteamiento de las actuales normas prohibicionistas y de criminalización de consumidores y campesinos o indígenas cultivadores. Sin embargo los enunciados son tímidos frente a los avances del consenso mayoritario en el país y a nivel internacional. Incluso las metas sobre reducción de cultivos son ridículas frente a las propuestas de la Cumbre Agraria o de los campesinos de la MIA que presentaron planes detallados para proceder a una drástica disminución de áreas sembradas y a la realización de planes regionales con alternativas de desarrollo y planes de vida. En todo caso en el Plan se mantiene la línea de fumigaciones aéreas como estrategia de guerra para la erradicación en zonas con problemas de seguridad, que establece a su antojo el gobierno en alianza con EE.UU.

En materia de metas e indicadores el borrador del Plan también muestra sus falencias. Si se habla de enfoque de goce efectivo de derechos humanos y de equidad cada una de las estrategias y programas deberían tener indicadores de resultado con esos criterios y en cada uno de los que definen la visión de una Colombia en Paz: enfoque de derechos, enfoque territorial, enfoque participativo, reconstrucción de confianzas¹⁵.

El resumen del enfoque de equidad y derechos se dirige a la seguridad y otros derechos políticos, enunciado todos como “transformaciones estructurales” que no afectan la distribución de activos y propiedades o, en términos del plan, ni el capital del capital humano ni las dotaciones iniciales de asalariados, campesinos o trabajadores independientes de los deciles con menores ingresos. No se plantea como meta una radical variación de la inequidad y menos estrategias de distribución del ingreso por mayor equidad en la distribución de la riqueza o desde políticas tributarias progresivas.

En cada frase pomposa hay un párrafo o párrafo aclaratorio que siempre lleva al mismo punto. Por ejemplo la “integración territorial” como parte de las estrategias de paz se

¹⁵ “Bajo estas consideraciones, la visión de una Colombia en paz en el presente Plan Nacional de Desarrollo está soportada en cuatro enfoques básicos: 1) el enfoque de derechos, entendido como la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en ejercicio pleno de su ciudadanía; 2) el enfoque territorial, que implica la atención diferenciada de los territorios con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural, especialmente en aquellos que se han visto más afectados por los efectos del conflicto armado interno y que tienen un mayor rezago en su desarrollo; 3) el enfoque participativo, entendido como la profundización de la democracia y la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les incumbe; y 4) la reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y entre la ciudadanía y el Estado como base para la reconciliación”. (BPND, pág. 39)

reduce al plan de infraestructura vial justificada tantas veces como aportes a la competitividad de los macro proyectos y bienes exportables.

No es extraño que el recurso que reemplaza un verdadero test de equidad y garantía de goce efectivo de derechos es la consideración abstracta del impacto de las inversiones en el empleo o la asignación de la responsabilidad de la equidad al capítulo denominado Movilidad social.

En suma, la paz, en lo relativo a la solución negociada o a la construcción de paz desde la equidad, no es un real pilar de este proyecto de PND. Debería acordarse que, a la firma del Acuerdo Final se hará un nuevo plan de desarrollo, y que los acuerdos de paz en las mesas de negociación se declaran como la *primera utilidad pública e interés social* en esta década y por lo tanto que su aplicación y su territorialidad son prioritarios ante cualquier reforma o proyecto de inversión.



La transformación del campo para el capital

Carlos Salgado¹⁶

La estrategia transversal de transformación del campo es despachada en siete artículos en el Informe de Conciliación, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018- PND- “Todos por un nuevo país”¹⁷.

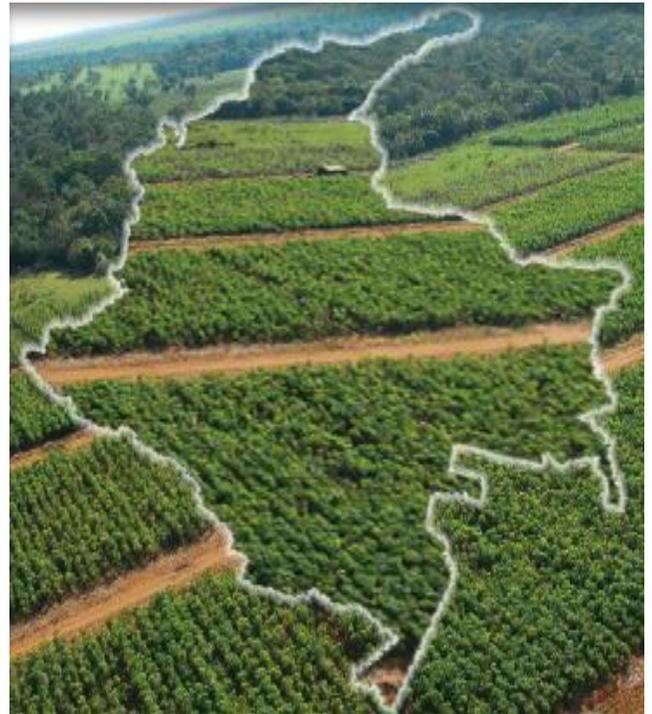
El informe de conciliación utiliza un lenguaje muy sugestivo para definir en su artículo 3, los tres pilares que le dan sustento al objetivo de lograr la Colombia en paz, equitativa y educada; primero, paz sostenible bajo el enfoque de goce efectivo de derechos; segundo, visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos; y tercero, “la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico a largo plazo”.

El informe también define en el artículo 4, las que entiende como *estrategias transversales* así:

- Competitividad e infraestructura estratégicas
- Movilidad social
- Transformación del campo
- Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz
- Buen gobierno
- Crecimiento verde

Y dichas estrategias se incorporan a las siguientes y exóticas estrategias regionales para “establecer las prioridades para la gestión territorial y promover su desarrollo”:

- “Caribe: prospero, equitativo y sin pobreza extrema”
- “Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental”



¹⁶ Director proyecto Planeta Paz

¹⁷ Ver gaceta del congreso, año XXIV # 266, Bogotá, martes 5 de mayo de 2015.

- “Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá: conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región”
- “Centro Sur Amazonía (Tolima, Huila, Putumayo, Caquetá, Amazonas): tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental”
- “Llanos orientales: medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano para el crecimiento y el bienestar”
- “Eje cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes”

Se dice que son exóticas tanto por la agrupación regional que hace, como por la grandilocuencia de la denominación y porque no se entiende cómo es que la equidad solo le compete al Caribe y al Pacífico o el capital humano –tan apreciado por el PND- solo es un asunto del Eje Cafetero y Antioquia o la *oportunidad para la paz* solo se allana en una curiosa región Centro Sur Amazonía¹⁸.

Estos primeros artículos del informe de conciliación, que se relacionan con las entradas del plan propiamente dicho, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, nos introducen entonces en una forma muy singular de interpretar el país y sus realidades.

En términos generales, son varios los estudios que muestran las falencias del PND 2014-2018. Por ejemplo, el análisis realizado por los profesores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia muestra los problemas estructurales que no se abordan, ni se resuelven, los déficits tan profundos en cuanto a fortalecer la economía real, los problemas con la recentralización de las decisiones, con el financiamiento del Plan, entre otros¹⁹. El informe preparado por Oxfam-Crece ilustra los problemas relacionados con el diagnóstico sobre lo rural, la deficiencia en las definiciones institucionales, la ausencia de un enfoque sobre territorio –los territorios-, los sesgos en el enfoque sobre la adecuación de tierras y las economías campesinas, la ausencia de actores concretos y de análisis



¹⁸ El PND no hace reconocimiento de realidades específicas como la constitución de la Región Autónoma de Planeación Estratégica – RAPE- que están promoviendo Bogotá, Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima, si bien se enuncia en el informe de Conciliación.

¹⁹ Ver Facultad de Ciencias Económicas y CID, *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: siempre el mismo país*, Colección Controversias sobre desarrollo, Universidad Nacional, sede Bogotá.

sobre la multiplicidad de conflictos que configuran los territorios y la sociedad colombiana, como si el conflicto armado fuese el único sobre el cual se debe actuar²⁰.

La mirada sobre la transformación del campo

El documento del PND elaborado por el DNP señala las que llama “limitantes estructurales” que no han permitido que el dinamismo de la economía se transmita a los pobladores rurales en especial en las actividades agropecuarias: “1) la persistencia de un territorio con grandes vacíos en términos de formalización y regularización de los derechos de propiedad y conflicto (económico, social y ecológico) en el uso del suelo; 2) el bajo desarrollo humano de los pobladores rurales y la falta de movilidad social que incrementan las brechas urbano-rurales; 3) la imposibilidad de generar ingresos de manera sostenible y de acceder a activos productivos; 4) la deficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales para la competitividad agropecuaria; 5) la limitada institucionalidad nacional y regional para la gestión del desarrollo rural y agropecuario. Adicionalmente, tales limitantes se presentan en un contexto nacional de grandes desequilibrios regionales y brechas entre zonas rurales²¹.

El informe de conciliación sintetiza en sus artículos 100 a 107 las respuestas a estas limitantes y en el artículo 100 define que el campo se va a transformar mediante cinco *Mecanismos de intervención integral en los territorios rurales* que el gobierno aplicará en las *zonas rurales de intervenciones integrales*. Vale aclarar que dichas zonas no están definidas, pero los mecanismos a aplicar son los siguientes: ordenamiento social y productivo de las tierras rurales; adecuación de infraestructura de riego; habilidad rural; infraestructura

productiva y de comercialización; proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral.

Lo novedoso de estas definiciones está en las zonas de intervención integral a las que en principio se les aplicará el paquete de mecanismos señalados y que no presentan nada



²⁰ Ver Oxfam-Crece, *El campo en el Plan Nacional de Desarrollo/2014-2018*, Bogotá, marzo 2015

²¹ DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz, Equidad, Educación

nuevo en cuanto a lo ya ensayado en otros planes y políticas. Surge entonces la pregunta de qué tan transformadora será la estrategia, en particular, si se tienen en cuenta las siguientes cuatro líneas.

La primera, la estrategia transversal de transformación del campo es poco relevante para el Plan mismo por cuanto su financiamiento es muy precario pues solo cuenta con el 7 % del presupuesto, en tanto que aquella relacionada con el desarrollo minero-estratégico para la equidad regional copa el 11,15% (esta última forma parte de la estrategia transversal de competitividad e infraestructura que abarca el 26,8% del presupuesto del Plan). La conclusión elemental indica que el eje de uso de la tierra está más en la minería que en las actividades agropecuarias²².

Segunda, en realidad la obsesión del gobierno está en el uso a dar las tierras que resten de la minería para actividades agropecuarias, razón por la cual recurre a modificaciones de la ley 160 de 1994 para aumentar el subsidio integral de reforma agraria hasta un 100% aplicable en las zonas de intervención integral cuyo número y cobertura son un misterio; para dejar abierta la definición de un marco especial sobre la administración de tierras de la nación tendiente a “constituir reservas sobre zonas baldías para un régimen especial de aprovechamiento y adjudicación”, que es la manera como se pretende legalizar y promover el uso de los baldíos para grandes proyectos agroindustriales; realizar un catastro multipropósito y generar la rectificación administrativa de áreas y linderos, tal cual lo especifican los artículos 101 a 105 del informe de conciliación.

Tercera, la esencia de la política está en las facultades extraordinarias que se conceden al presidente durante seis meses para que defina un paquete de ocho líneas que le permitan crear una entidad responsable de la administración de tierras; otra entidad responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo rural; reasignar funciones y competencias entre entidades del sector; crear entidades que cumplan con los objetivos de las que se supriman, entre ellas las que competen al crédito agropecuario; ampliar fuentes de financiamiento; realizar modificaciones presupuestales, y crear una dirección de mujer rural.

Cuarta, la reafirmación del uso principal pensado para la tierra se denota en el capítulo VI del PND referido al crecimiento verde, que gira entre una perspectiva ambiental ligada a las compensaciones por el daño derivadas de las prácticas agroindustriales y la legalización de los títulos mineros en zonas de paramos previos al 9 de febrero de 2010 y de hidrocarburos anteriores al 16 de junio de 2011.

²² El documento del PND define los siguientes objetivos para el campo:

“Objetivo 1. Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde”

“Objetivo 2. Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo de los pobladores rurales”

“Objetivo 3. Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales”

“Objetivo 4. Impulsar la conectividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo”

“Objetivo 5. Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales”

Conclusiones

El PND es explícito en definir una transformación del mundo rural en tres sentidos: primero, la relativa poca importancia de lo rural frente a las estrategias de infraestructura y mineras, de donde se desprende que los usos del suelo van más hacia estas actividades que hacia las agrícolas; segundo, la determinación del uso de la tierra tanto desde el punto de vista de la formalización de la propiedad como de la definición de marcos que permitan un nuevo régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación que se relaciona con proyectos agroindustriales a juzgar por los repetidos intentos del gobierno de romper la Unidad Agrícola Familiar como unidad de medida para la asignación de tierra; tercero, la incertidumbre sobre las orientaciones específicas de la política en el corto-mediano plazo que puedan derivarse de las atribuciones concedidas al presidente.

El PND no hace un puente con los acuerdos de La Habana en lo relativo al tema rural y la pregunta es si el presidente pretenderá definir su alcance a partir de sus atribuciones. Pero si la negociación de La Habana es exitosa, en términos de lograr el fin del conflicto



armado, algunos de los desafíos para emprender una etapa entre la negociación política del conflicto armado y la construcción de paz en lo rural, son de este tipo:

- ¿Cómo van a enfrentar el Estado y la sociedad colombiana la tensión entre el estilo de desarrollo definido en el PND, la negociación en sí misma y la construcción de la paz en una época en la cual las bases del crecimiento económico vuelven sobre la explotación de los recursos primarios, disponibles, en particular, en territorios rurales?
- ¿Cuál va a ser el modelo institucional que permita desmontar los poderes locales que controlan la tierra, los territorios, los recursos políticos, responsables de múltiples conflictos, y que de sostenibilidad a una nueva política para la paz territorial rural?
- Si los territorios están en disputa y transformación, ¿Cómo lograr que la sociedad colombiana reconozca la importancia de debatir estos procesos y valore el papel de los sujetos y actores vulnerados, en particular, del campesinado?

El PND plantea un reto muy serio para la paz y quizá le quede a las organizaciones populares del campo la tarea de reorientarlo para lograr una verdadera transformación rural.

Economías para la paz en medio de la guerra: el reto de la economía social

Flavio Bladimir Rodríguez²³

Los retos de la economía solidaria en el marco de los acuerdos de La Habana, especialmente en el primer punto, son diversos. Uno de ellos está en el reto de plantear otra economía para el país en el escenario de la solución política del conflicto, es decir, una economía para la paz, que se distancie de la economía actual, construida en medio de la guerra y para la guerra.

La economía neoclásica ha fundamentado la competencia y la guerra, a partir del “sálvese quien pueda”. Esto ha llevado a un deterioro del tejido social en toda América Latina y especialmente en Colombia, debido a la privatización, el desempleo, el desarraigo, el despojo, el narcotráfico, la concentración de tierras, el hambre, la desnutrición, la pérdida de autonomía de las comunidades, la explotación ilimitada de los recursos, el deterioro del ambiente y la reducción de todas las agendas sociales que piden mínimas garantías para la vida.

El conflicto armado, social y político se ha sustentado en una economía y unas instituciones para la guerra. En medio de esa economía en guerra y para la guerra, se debe pensar en una economía para la paz, que desinstale los principios económicos que alimentan el conflicto, donde las instituciones económicas, los planes de desarrollo y los planes de vida no estén subordinados a los criterios de la eficiencia y competitividad y por el contrario tiendan hacia la solidaridad y el bien común.

En medio de la economía para la guerra y la posibilidad de construir una economía para la paz se encuentran instalados los acuerdos a los que se ha llegado en La Habana. La lectura de esos acuerdos debe tener en cuenta los ejes fundamentales para la construcción de otra economía, como la institucionalidad para regular el acceso a la tierra, el acceso y la producción de los alimentos, la consolidación de los territorios y las condiciones para el trabajo digno.



²³ Geógrafo, Topógrafo, Máster en Economía Social. Docente Investigador de la Universidad Externado de Colombia.

En el acuerdo sobre primer punto de los diálogos de La Habana "*Hacia un nuevo campo colombiano: la reforma rural integral*", se menciona que deben hacerse esfuerzos para fortalecer la economía solidaria. Sin embargo, al negarse la posibilidad de discutir el modelo económico actual, los cambios que se generen no implicarán la transformación de la economía.

Particularmente, el acuerdo en este punto habla sobre acceso y uso de la tierra, para lo cual prevé un fondo de tierras para que los campesinos y las comunidades que no tienen tierra o que tienen insuficiente puedan acceder a ella, procurando frenar la expansión de la frontera agrícola y garantizando la sostenibilidad ambiental. También se habla de la "*iniciativa agraria para la construcción de paz*" y de las Zonas de Reserva Campesina como la propuesta desde la sociedad civil para construir territorialidad campesina, mutual, corporativa, micro empresarial y asociativa solidaria y de economías propias de comunidades indígenas y afro descendientes.

El segundo punto: *los programas de desarrollo con enfoque territorial*, plantean el desafío de construir una relación equitativa entre lo rural y urbano y el reconocimiento de las economías campesinas dentro del ordenamiento territorial. Allí, el tema de los planes *de acción para la transformación regional*, contiene diversos interrogantes sobre su operatividad, especialmente por las grandes diferencias entre las regiones en Colombia, ya que una cosa es hacer una reforma agraria y rural en el Pacífico, otra en la Amazonía, otra en la Orinoquía y otra en el Caribe.

Estos acuerdos de La Habana buscan en buena medida regularizar el acceso a la tierra, más allá de las dinámicas del mercado, porque a ella están arraigadas las comunidades en términos físicos, culturales y espirituales, como es el caso de los pueblos indígenas y afrodescendientes. La tierra no es solo una mercancía y los problemas relacionados con ella no se resuelven configurando un mercado; la regulación de la tenencia y uso de la tierra es fundamental, para evitar la concentración y su acaparamiento por parte del agronegocio o los megaproyectos minero-energéticos, que es lo que se pide a la mesa de negociación en estos acuerdos.



El acceso a la tierra está determinado por el poder político y el poder económico, de manera que si no se distribuye la tierra tampoco. Por esto es importante tener una comprensión integral de la tierra, como categoría política y económica vinculada al poder, pero también como el sustrato donde se cultivan las

plantas, es decir, la tierra como un espacio vital, donde crece y se desarrolla la vida.

En este espacio vital se configuran territorialidades en disputa. En Colombia los espacios para el agronegocio, para el modelo de desarrollo basado en los megaproyectos del agro

y la minería que cada vez demandan más tierra, las titulaciones mineras, el acaparamiento, etc., muestran una disputa territorial entre los modelos de negocio corporativo y las comunidades que necesitan un espacio para vivir y para darle sentido a sus vidas y cultura.

De acuerdo a esto, hay dos tipos de ordenamiento territorial en los dos espacios y en los dos modelos de desarrollo: el del agro negocio y el de la pequeña economía campesina o familiar y economías propias. Uno que tiende a estar más subordinado a la reproducción de la vida del mismo territorio y a su sostenibilidad y un ordenamiento territorial desplegado con el principio de eficiencia, competitividad y generación de excedentes.

Si estamos hablando de la construcción de una paz territorial, de construir unas territorialidades alternativas a la guerra y al capital ¿Cómo va a vivir la gente en esos territorios? ¿Cómo está viviendo hoy? ¿Cómo va a transitar a vivir de otra forma? Esto implica construir otra economía y ese es el reto de la economía social y solidaria en Colombia en clave de construir la paz.

En este sentido, los *planes nacionales para la reforma rural integral* en el acuerdo general proponen estímulos a la producción agropecuaria en el marco de la economía solidaria y de la economía campesina. Particularmente, en los acuerdos se menciona la constitución a escala nacional de un sistema de seguridad alimentaria; allí se anota el disenso entre el gobierno y los representantes de las FARC, porque el grupo guerrillero propone que todos los proyectos de la *Reforma Rural Integral* deben estar subordinados a la construcción de la soberanía alimentaria y el gobierno se sostiene en reivindicar únicamente la seguridad alimentaria.

En este punto es clara la tensión política alrededor de distinguir seguridad/soberanía alimentaria, que estará sujeta a la etapa de refrendación de todos los acuerdos. Bajo este panorama se visualiza la importancia de la lectura que hagan las organizaciones sociales y las propuestas que se hagan para la regulación de elementos clave como el trabajo, la tierra, el territorio y los alimentos.

Debido a la grave situación alimentaria del país, teniendo en cuenta lo sucedido en el Casanare con las sequías, en La Guajira con problemas de sequía y alimentarios complejos, con niños y niñas indígenas que se mueren físicamente de hambre-, la discusión de la soberanía alimentaria, en donde una nación pueda decidir que come y que produce en el marco de sus intereses y de su cultura, es relevante y se encuentra vinculada



estrechamente con la construcción de otra economía, no subordinada a los intereses del capital internacional.

La soberanía alimentaria se convierte en una arena para la construcción de otra economía que puede estar construida desde la economía social, desde la economía solidaria. Allí es importante la economía solidaria y la economía propia; la autonomía no es solo territorial, también es la autonomía de decidir si se come o no lo que ofrece el mercado.

Hablar entonces del circuito alimentario y la economía social y solidaria, que promueve que los alimentos sean sanos es clave, entendiendo que el circuito alimentario debe estar subordinado a la reproducción de la vida y a los demás valores que no están en la esencia del neoliberalismo, para poder construir una adecuada regulación sobre los alimentos.

Si se logra subordinar la ganancia, la eficiencia y la competitividad al principio de la reproducción de la vida podremos construir economías y territorios para la vida, se puede establecer un horizonte para la planificación del trabajo, el territorio y la alimentación en el marco de una economía distinta.

Estos elementos planteados, luego de leer los acuerdos de La Habana y de conocer los debates sobre la economía social y solidaria, muestra grandes retos para las organizaciones sociales frente a las alternativas para construir economías y territorios para la paz en Colombia.

En suma, los acuerdos parecen quedarse cortos y se asemejan más a un Plan de Desarrollo de cualquier municipio del país. De allí surgen las preguntas de si ¿el conflicto armado en Colombia de 50 años es consecuencia de no haber hecho carreteras, no contar con electricidad? ¿Estos diálogos solo han logrado plasmar en lo rural lo que se ha pedido desde siempre? ¿Es tan difícil garantizar las mínimas condiciones para la gente, que se ha tenido que hacer una guerra para reclamarlas?

Más allá de esto, el documento pone en tono al país con el resto de países de América Latina, lo que ya es bastante. De manera que, si no se trata de buenas intenciones, la historia de Colombia nos ha demostrado que la gente puede tener la mejor voluntad, pero cuantas cooperativas no han sido para masacres.



Los puntos pendientes de la negociación de paz

Tony López²⁴



Cuando usted oye la palabra “congelador” inmediatamente supone que el producto que tiene en sus manos debe ir a la heladera y colocarlo en la parte de mayor nivel de frialdad para que su producto se conserve, eso mismo es lo que ha venido sucediendo con las conversaciones de La Habana entre Gobierno y las insurgentes FARC, o sea los temas muy complejos que no se logren armonizar se llevan al “congelador” o “salvedades” para conservarlos y luego de concluir con todos los puntos de la Agenda General sacarlos del freezer y debatirlos hasta que se llegue a una solución debidamente consensuada.

El primer tema de la agenda de paz ha tenido importantes acuerdos parciales, pero aún falta armonizar 10 temas del primer punto que se mantienen en el congelador, a los que también se les conoce con el apelativo de “salvedades”

Pese a que el preámbulo aprobado por las partes es el precedente para llegar a la construcción de la Agenda General de La Habana, al ser el documento que cobija y da sustento político, teórico y filosófico a estas conversaciones y a los puntos que contiene dicha Agenda, hay que señalar una serie de temas que no están consignados

²⁴ Colaborador de las 2 Orillas. Político, periodista y analista internacional cubano.

taxativamente en el texto de la Agenda pero que son parte esencial de los problemas a resolver y que son causas y efectos objetivos de la confrontación armada, como lo es entre otros el modelo económico impuesto desde hace muchos años.

De los puntos de la agenda discutidos, se han logrado avances y acuerdos parciales, pero temas significativos que en el campo económico son sensibles para la insurgencia y aspectos esenciales como el debate sobre el latifundio, la extranjerización de la tierra, el problema minero energético, las zonas de reservas campesinas, seguridad alimentaria, medio ambiente, entre otras, forman parte de ese paquete de 10 salvedades del primer punto que han ido al “congelador” y por su importancia enumerare cada uno de ellos:

1. Latifundio y delimitación de la propiedad: Erradicación del latifundio improductivo, inadecuadamente explotado u ocioso y redistribución democrática de la propiedad sobre la tierra.

2. Freno a la extranjerización del territorio: Se prohibirá la compra de tierras en grandes extensiones por parte de empresas transnacionales. Se podrán considerar excepciones, estableciendo límites a tales compras. En ningún caso se podrá afectar la soberanía alimentaria. Se desestimará toda compra destinada a proyectos de agrocombustibles, o que implique cambios en el uso de la tierra que entren en detrimento de la soberanía alimentaria y de la sostenibilidad ambiental.

3. Extracción minero-energética y conflictos de uso de la tierra: Solución de los conflictos de uso del territorio, en beneficio de la sociedad y la soberanía nacional. Declaración del carácter estratégico de los principales recursos naturales energéticos y mineros y recuperación de éstos en cabeza de la nación mediante la redefinición de las modalidades contractuales que han dado lugar a su usufructo en condiciones leoninas por inversionistas extranjeros.

Reformulación del régimen de regalías elevando de manera significativa el porcentaje de recursos a favor de la nación; eliminación del régimen de incentivos tributarios a inversionistas extranjeros. Delimitación territorial precisa de las economías de extracción de recursos naturales no renovables y aprovechamiento de los recursos recuperados en función del interés nacional, del buen vivir de la población. Suspensión indefinida del otorgamiento de nuevos títulos mineros y de nuevas concesiones para la exploración y la extracción petrolera hasta tanto no se establezca, mediante estudios previos y consulta previa con



las respectivas poblaciones, la viabilidad y sostenibilidad socio ambiental de tales actividades; regulación estricta o prohibición, según el caso, de la gran minería a cielo abierto; prohibición de manera efectiva de la explotación minero-energética en zonas de páramos, con ecosistemas frágiles y de reserva agroecológica.

Imposición de obligaciones de reparación integral a las víctimas de la depredación socio ambiental minero-energética, en cabeza de las empresas concesionarias y con responsabilidad compartida por el Estado. Acompañamiento y protección especial a la minería artesanal, contribuyendo a preservar su sostenibilidad socio ambiental. Ello supone garantizar los derechos de los mineros artesanales y tradicionales, así como el respeto por su cultura; reconocimiento y legalización de los títulos mineros en manos de pequeños y medianos mineros. Terminación de la persecución y la criminalización de esta actividad; definición de regulaciones específicas por parte del Estado.

4. Regulación de la explotación del territorio para la generación de agrocombustibles: En el caso de los cultivos de larga duración, orientados a la producción de agrocombustibles, su localización, sus límites territoriales o su prohibición, según el caso, se fijarán atendiendo la sostenibilidad ambiental, la afectación de fuentes de agua y los requerimientos de abastecimiento alimentario. Explotaciones agrícolas desarrolladas con tecnologías intensivas en utilización de agroquímicos serán desestimuladas.

5. Revisión y renegociación de los Tratados de Libre Comercio contra la economía: Mientras se surten los efectos de la denuncia, o revisión de los tratados de libre comercio, se pondrán en marcha medidas de incentivo, protección y subsidio a la producción interna de alimentos y, en especial, a la producción campesina, indígena y afrodescendiente.

6. Ajustes al Ordenamiento Territorial: Definición de una nueva ley de ordenamiento territorial: Ordenamiento social y ambiental, democrático y participativo del territorio; reordenamiento territorial y usos de la tierra para la soberanía alimentaria y el abastecimiento nutricional y alimentario de la población. Sostenibilidad socio ambiental, derecho al agua y protección de las fuentes hídricas y de los ecosistemas frágiles. Redefinición de territorios de producción agrícola y de alimentos; creación de nuevos asentamientos rurales para la producción agrícola y de alimentos. Explotación de los recursos naturales no renovables en función del interés nacional y del buen vivir de la población; minería artesanal digna, y pequeña y mediana minería con sostenibilidad socio ambiental; sustitución de los usos ilícitos de los cultivos; catastro alternativo del desplazamiento y el despojo.



7. Financiación de la política de Desarrollo Rural y Agrario Integral: Con miras a garantizar su estabilización y proyección, así como los fines para los cuales han sido creados, los territorios campesinos contarán con recursos de origen constitucional, con destinación específica para ellos. Sin perjuicio de otras fuentes, los recursos provendrán del sistema general de participaciones, de las regalías, de una destinación específica creada de un porcentaje del impuesto al latifundio improductivo, ocioso o inadecuadamente explotado, así como de una cuenta específica creada dentro del presupuesto general de la nación, con un porcentaje fijo sobre el total. Todos estos recursos conformarán el Fondo nacional de financiación de territorios campesinos.

Los criterios de asignación de recursos, así como el monto a asignar, serán definidos de manera concertada con las comunidades campesinas y sus organizaciones, las cuales administrarán autónomamente los recursos asignados. De acuerdo con la localización geográfica, habrá fuentes adicionales de financiación provenientes de un porcentaje fijo de los presupuestos de los departamentos y municipios en donde se halle el respectivo territorio campesino.

8. Cuantificación del Fondo de Tierras: Definición del número de hectáreas que se incluirán en el Fondo de Tierras y las fuentes de financiación del proyecto: En nuestra propuesta el fondo estará conformado, por al menos 20 millones de hectáreas de tierras provenientes de latifundios improductivos, ociosos o inadecuadamente explotados, tierras baldías, tierras apropiadas mediante el uso de la guerra y el despojo, tierras incautadas al narcotráfico.

9. Creación del Consejo Nacional de la Tierra y el Territorio: Encargado de trazar y establecer pautas generales de ordenamiento territorial, de definir los usos de la tierra, así como de los conflictos que de ella se deriven. Además de los representantes de los poderes públicos y de los organismos de control, de los gremios sectoriales, el Consejo se conformará con representantes de las comunidades de los territorios campesinos, indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros, interétnicos e interculturales, así como de las organizaciones campesinas y de trabajadores agrícolas, escogidos por ellas mismas.

10. Definiciones sobre el derecho real de superficie: Se establecerán regulaciones especiales para impedir el acaparamiento de tierras en manos de empresas transnacionales, o de grupos económicos, o de grandes empresarios nacionales, o de alianzas o asociaciones entre ellos. De manera especial, se implementarán medidas contra la especulación financiera de la tierra y el territorio. No se permitirá el derecho de superficie, según las características que apuntan a propiciar el despojo “legal” de la tierra y la descampesinización del campo.

El "posconflicto" que prepara el gobierno ¿En contravía de la construcción de la "paz territorial"?

Regis Bar²⁵



Detrás de la fábula de la convivencia entre la pequeña economía campesina y los grandes proyectos agroindustriales se esconde un proceso destructor de explotación a ultranza de los territorios, donde los pequeños campesinos tendrían que convertirse en empleados para sobrevivir. Existe un verdadero riesgo de muerte lenta del pequeño campesinado colombiano, por ser considerado como un obstáculo al desarrollo general de la nación. Así podríamos asistir a una especie de "despojo civilizado", ya no por culpa de la barbarie de los paramilitares sino como consecuencia de la "modernización" del país.

A finales de 2014, el presidente Santos estuvo en uno de sus ejercicios favoritos, hablar en el exterior de la "nueva Colombia" que estaría emergiendo bajo sus auspicios. En efecto, Santos estuvo de gira exprés en Europa en busca de recursos para el financiamiento del "posconflicto". Casi desde el principio de su primer mandato como presidente, Santos se ha esforzado para presentar al mundo una nueva imagen positiva de Colombia: la de un país emergente en vía acelerada de desarrollo y modernidad, listo a inscribirse en la globalización. Esta nueva narrativa ha pasado, entre otros, por la creación de la entidad Marca País Colombia, la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC)

²⁵ Columnista y miembro del equipo editorial del portal Palabras al Margen

con la Unión Europea, o la puesta en marcha del proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

Esta estrategia de seducción se fortaleció con las negociaciones con la guerrilla de las FARC, permitiéndole a Santos presentarse como el hombre de la paz. Desde el inicio oficial de las negociaciones en La Habana, Santos ha usado y abusado del concepto de "posconflicto" para describir lo que sería la Colombia después de la firma de un acuerdo con las FARC. Este concepto se ha vuelto una especie de fórmula mágica que evoca un mañana lleno de promesas para el país. Cabe anotar que la utilización del término "posconflicto" surge poco después del reconocimiento oficial del conflicto armado interno, pues no hay que olvidar que antes el actual presidente compartía la tesis de Uribe de que Colombia es una democracia enfrentando una "amenaza terrorista".



El corto período entre el reconocimiento del conflicto armado y la oficialización de las negociaciones con las FARC, destinadas a ponerle fin, puede contribuir al hecho de que Santos no haya desarrollado un verdadero discurso sobre el conflicto mismo y sus causas. En efecto, parece que el presidente pasó directamente de negar el conflicto a anticipar su fin, sin pasar por un tiempo de reflexión

profunda sobre su naturaleza. En consecuencia, el actual presidente pinta un futuro de prosperidad en una Colombia en paz usando un concepto de "posconflicto" que resulta ser vacío, sin un contenido realmente político. Los interrogantes sobre la esencia del conflicto interno y la reflexión acerca de la manera de resolverlo, los deja principalmente a los negociadores de La Habana, que actúan como delegados oficiales del gobierno, encargados de acordar con los representantes de las FARC los cambios que el país requiere para lograr la paz. Por esto resulta pertinente enfocarse sobre el discurso que maneja este equipo negociador.

Uno puede encontrar una buena ilustración de cómo el equipo negociador del gobierno concibe el proceso de paz en dos discursos pronunciados por Sergio Jaramillo, Alto Comisionado de Paz, el primero en mayo de 2013 en la Universidad Externado y el segundo en abril de 2014 en la Universidad de Harvard. En estos discursos, Jaramillo explica cómo está construido todo el camino que va desde el reconocimiento del conflicto armado hasta la transición hacia una Colombia en paz. Se trata de una especie de hoja de ruta, dividida en tres fases: la fase previa, la fase de negociación y la fase de construcción de la paz. Con respecto a esta última fase, Jaramillo usa el concepto de "paz territorial" para significar que la paz tiene que pasar por una verdadera transformación de las zonas rurales del país.

Este concepto de "paz territorial" es de suma importancia porque hace una clara distinción entre fin del conflicto y construcción de la paz, reconoce que una transformación rural profunda es una condición *sine qua non* de la paz, y afirma que esta transformación sólo puede tener lugar con una participación auténtica de la gente en las regiones. Así Jaramillo reconoce que la paz va más allá de la terminación del conflicto armado al afirmar que se requiere una "transformación de las condiciones que han mantenido vivo el conflicto". Paralelamente, habla de "justicia territorial" para la gente en el campo, comprendida como "todo lo que hay que hacer en los territorios para restablecer y proteger los derechos de propiedad sobre la tierra", "con los bienes y capacidades para hacer uso de ella". Finalmente, hace referencia al "gran ejercicio de participación y construcción conjunta de la paz" que se necesita para llevar a cabo tal transformación, diciendo que tiene que haber "una verdadera campaña nacional de participación que movilice a la gente en las regiones alrededor de la construcción de la paz (...) con procesos de planeación participativa 'de abajo hacia arriba' en los territorios".

Aunque se queda en un nivel teórico, se podría decir que esta visión del proceso de paz expuesta por Sergio Jaramillo, con ese concepto de "paz territorial", es cercana a la posición que defiende el movimiento campesino popular colombiano y gran parte de la izquierda. Por lo menos comparten las tres características expuestas arriba. Sin embargo, la gran pregunta es saber en qué medida esta visión de la paz corresponde a la del gobierno Santos y es coherente con las políticas que está implementando. Varias iniciativas actuales pueden constituir elementos de respuesta a esta pregunta, empezando por el proyecto de Ley de Tierras que cursa actualmente en el Congreso.

Este proyecto, pretende hacer crecer la producción agrícola y aumentar el potencial económico de la tierra en el país, sobre todo en las zonas más aisladas. Para este fin, crea la figura de "Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico" (ZIDRES), que son zonas que "demandan elevados costos de adaptación productiva, tienen baja densidad poblacional y altos índices de pobreza, carecen de infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos, y, por sus características agrológicas y climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar". El objetivo detrás de esta nueva figura es impulsar un supuesto nuevo modelo de desarrollo basado en "proyectos asociativos" entre empresarios y campesinos, que permitiría de ahora en adelante que las empresas obtengan y acumulen terrenos baldíos de la nación, en concesión o arriendo, levantando así la prohibición contenida en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

El contenido de este proyecto de ley parece ir en contra de lo que ya se ha negociado en La Habana, en especial el incentivo a la pequeña economía campesina y la defensa de la figura de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), como también en contra de la "paz territorial" que defiende el negociador Jaramillo, pues no solamente no lucha contra la concentración de tierras sino que la legaliza. Sin embargo, cabe observar que se inscribe de manera lógica en la política agraria implementada hasta ahora por el gobierno Santos. Ante todo, hay que señalar que este proyecto de ley es en realidad el quinto intento de modificación del manejo de los baldíos y del espíritu de la Ley 160 de 1994. Intentos

pasados fueron liderados, por ejemplo, por el ex ministro de Agricultura Lizarralde, inspirado por su experiencia de gerente de la empresa INDUPALMA, o por el ministro de la Presidencia, Néstor Humberto Martínez, que en la época asesoraba a la vez al gobierno y al hombre más rico de Colombia, Sarmiento Angulo.

Además, este proyecto de ley hace parte de lo que parece ser un gran plan de reordenamiento territorial en beneficio de los intereses de las empresas y de su seguridad jurídica. El Pacto nacional por el agro y el desarrollo rural, que tuvo lugar justo después del paro agrario del año pasado, el remezón en el INCODER con la despedida de la directora Miriam Villegas y de su subdirectora de tierras Jhenifer Mojica, consideradas demasiado favorables a los derechos de los pequeños campesinos, o la Misión Rural coordinada por el exministro José Antonio Ocampo, son otras partes de este mismo plan. Paralelamente, existen otras iniciativas

que aparecen como claros instrumentos de degradación de la vida en los territorios, en consonancia con la ya famosa "locomotora minera". Al respecto se puede mencionar la autorización del uso de la tecnología del fracking, la idea de las licencias ambientales "expres" para aprobar más rápidamente los proyectos "estratégicos" de infraestructura, minería e hidrocarburos, o la voluntad de reformar el mecanismo constitucional de la consulta previa, que el Vicepresidente Vargas Lleras calificó de "estrategia extorsiva".

Todo lo anterior parece mostrar que existe un abismo entre lo que se está negociando en La Habana, con la autorización oficial del presidente Santos, y las políticas reales que su gobierno está implementando en Colombia. Mientras su equipo negociador está tratando de acordar con los delegados de las FARC una serie de medidas progresistas destinadas a confrontar los nudos gordianos del conflicto interno, su coalición política está poniendo en marcha iniciativas que no solamente podrían agravar esos nudos gordianos sino que también podrían crear otros grandes problemas.

En realidad, la visión que tiene el presidente Santos del "posconflicto" corresponde a la adopción básica de los estándares neoliberales clásicos para los países del sur, para los cuales el único indicador del desarrollo es el crecimiento económico y en donde el bienestar de los pueblos no se tiene en cuenta. Lo que corresponde a un proceso de "normalización" violenta para ajustarse a los patrones de la globalización occidental. Lo que parece alegrar a Santos cuando dice que "el sector privado internacional está interesadísimo en el posconflicto" debería representar más bien un gran motivo de preocupación, pues suena como la promesa de un gran saqueo. A través de este proceso, Colombia está tomando el camino de la adopción definitiva del modelo agroexportador, que ha resultado ser catastrófico para todos los pueblos del sur donde se



ha implementado. Detrás de la fábula de la convivencia entre la pequeña economía campesina y los grandes proyectos agroindustriales se esconde un proceso destructor, de explotación a ultranza de los territorios, donde los pequeños campesinos tendrían que convertirse en empleados para sobrevivir. Existe un verdadero riesgo de muerte lenta del pequeño campesinado colombiano, por ser considerado como un obstáculo al desarrollo general de la nación. Así podríamos asistir a una especie de "despojo civilizado", ya no por culpa de la barbarie de los paramilitares sino como consecuencia de la "modernización" del país.

Sin embargo, dentro de este panorama desolador, cabe destacar un elemento esencial, el del vigor creciente del movimiento social colombiano y de los múltiples procesos de resistencia popular en los territorios. Ahí se puede hacer una mención especial para el gran proceso de convergencia que constituye la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. Este proceso surge después del gran paro agrario de 2013 con la convicción de la necesidad de construir una perspectiva colectiva sobre la problemática del sector agrario y un discurso reivindicativo común ante el Estado. La Cumbre Agraria se instala oficialmente entre el 15 y 17 de marzo de 2014 y reúne tanto a los dos movimientos amplios que son el Congreso de los Pueblos y la Marcha Patriótica, como a los indígenas, con la ONIC, a los afrodescendientes, con el PCN, y a los sindicalistas del agro, con

FENSUAGRO. Como consecuencia del paro agrario de mayo de 2014, la Cumbre Agraria obtiene por parte del gobierno la creación de una Mesa Única Nacional para negociar los ocho ejes temáticos de su pliego unitario de exigencias, que fue instalada oficialmente el 3 de octubre 2014.

En conclusión, es necesario admitir que la paz es el objeto de muchas interpretaciones distintas, y a veces

opuestas. Hasta ahora, el discurso del presidente Santos se ha enfocado en los indefinidos frutos del posconflicto que recogerá el país y en la promoción de Colombia en el exterior como el futuro nuevo "tigre" de América latina, casi sin pronunciarse nunca sobre el fondo de lo que se está acordando en La Habana. Mientras tanto, su gobierno lleva una política que ha sido criticada por amplios sectores de la sociedad colombiana y que es fuente de numerosos conflictos. En consecuencia, es permitido pensar que, más allá de la apuesta de una hipotética aplicación de los futuros posibles acuerdos pactados entre representantes del gobierno y las FARC en La Habana, la posibilidad de una auténtica paz se juega ahora mismo y en los territorios de Colombia, con la lucha de los sectores populares y agrarios para el cumplimiento de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Por esto la paz requiere que el gobierno le haga realmente caso a un movimiento tan representativo como lo es la Cumbre Agraria, que tiene a la vez una agenda amplia y una gran capacidad de movilización.



Los acuerdos de paz en el tema de tierras y desarrollo rural: el menor de los males

Grupo Semillas



Los acuerdos hasta ahora suscritos en la mesa de negociación de La Habana están orientados a resolver algunas de las dimensiones estructurantes del conflicto armado, como lo es la cuestión agraria y territorial en Colombia. Para ello ha discutido una serie de objetivos y estrategias consideradas fundamentales para llevar a cabo una *Reforma Rural Integral*.

En los acuerdos se le presta atención prioritaria al tema de tierras, especialmente a las cuestiones del acceso, uso, distribución y formalización. Para esto considera una serie de criterios para el desarrollo rural, entre los cuales se encuentra la sostenibilidad social y ambiental, la coexistencia entre diferentes actividades productivas y extractivas y los mecanismos de participación y negociación necesarios para que los objetivos de la *Reforma Rural Integral* lleguen a materializarse en los territorios.

Sin embargo, estos objetivos en materia de tierras aún se abordan en un nivel muy general y no queda clara la forma en que puedan materializarse, teniendo en cuenta el contexto político e institucional actual, atestado de mecanismos ineficientes y controlados por las élites y poderes rurales locales, que dificultarían su consecución, más aun cuando los acuerdos no son claros en cuanto a la proveniencia de las tierras que conformarían el Banco de Tierras, así como la cantidad de hectáreas previstas para adjudicar.

De allí la necesidad de que se conozcan públicamente los mecanismos para el logro de estos acuerdos, ya que la posibilidad de que las tierras, objeto de reforma agraria, sean otorgadas a los proyectos de interés nacional y no a las comunidades rurales es latente.

Esta reforma rural integral considera subsidios y programas de asistencia técnica y tecnológica que involucran entre otras cosas, la protección de las semillas criollas y los bancos de semillas para que las comunidades puedan acceder al material de siembra a los pequeños y medianos productores, así como el control ambiental y sanitario a los transgénicos.

Hay que resaltar que estos puntos resultan incompatibles con la protección de las semillas nativas y los conocimientos tradicionales, porque la normatividad vigente les exige a los agricultores la certificación de las semillas, restringen el libre uso y circulación de las semillas criollas y no prevén ningún mecanismo efectivo que prevenga la contaminación genética de los cultivos transgénicos a los tradicionales.

En los acuerdos destaca la nula mención a los grandes megaproyectos agroindustriales y extractivistas que se impulsan desde el gobierno nacional. Más allá de lo planteado de “no discutir el modelo de desarrollo” no se entiende la forma en que se piensan conciliar los modelos de ocupación territorial agroindustrial y extractivista con la reforma rural integral.

Esto es una muestra de lo que ha venido ocurriendo desde la publicación de estos acuerdos, ya que por un lado se pacta con la insurgencia proyectos de fomento a los campesinos y por el otro impulsa grandes apuestas empresariales. Estas contradicciones están yendo en detrimento de los territorios rurales al favorecer los criterios de competitividad, exclusión y predominio de derechos y oportunidades para los grandes propietarios y terratenientes, por sobre las comunidades campesinas y étnicas.



Tal es el caso de los proyectos para el desarrollo rural impulsados actualmente por el gobierno. La ley ZIDRES, por ejemplo, modifica los límites impuestos a la adjudicación de tierra en las diferentes regiones del país para favorecer las economías de escala. Las Zonas de Interés para el Desarrollo Rural, Económico y Social están diseñadas para implementar proyectos productivos asociativos entre grandes empresarios y campesinos, involucrando terrenos baldíos, la inversión del gran capital en el agro y las alianzas productivas para el desarrollo agropecuario y forestal a gran escala.

Esta figura de las ZIDRES permite materializar los intereses de la agroindustria, siempre y cuando asocien campesinos en sus proyectos, bajo la figura de las alianzas

productivas. Es una estrategia para trasladar los riesgos de producción a los campesinos aliados, de atar mano de obra barata y de sustituir la figura de Zonas de Reserva Campesina creada por la Ley 160 de 1994, con el agravante de que las empresas que han acumulado tierras ilegalmente, podrán legalizarlas y sanear lo que han apropiado ilegítima e ilegalmente. En este sentido, esta otra reforma rural –contrarreforma- no implica una redistribución de las tierras en Colombia, por el contrario, permitirá legalizar la concentración de tierras en manos de grandes empresarios, afectando la restitución de tierras.

Con estas iniciativas pretenden que sean los empresarios y no el Estado, quienes apalancen el desarrollo rural, al proveer la asistencia a los campesinos para resolver las imperfecciones del mercado, el acceso a tierras, a créditos y al resto de factores de producción. Es decir que los empresarios del agronegocio asumen el papel de agentes de transformación productiva para los campesinos, dejando el camino abierto para que los campesinos, que se ven forzados a abandonar sus tierras por falta de oportunidades para trabajarlas, se vinculen a proyectos productivos para producir y comercializar en beneficio de los empresarios, repartiendo de forma desigual los beneficios y los riesgos.



Este modelo “Urrutia-Lizarralde” dice mucho de la falta de voluntad política de la actual poder económico y político del país hacia la paz. La ambigüedad y la esquizofrenia institucional que denota este modelo de cara a la posibilidad de una salida negociada al conflicto armado desconcierta. La paz que plantea el gobierno hasta el momento es artificial y con seguridad jurídica y garantías para la economía multinacional extractiva, la especulación y el agronegocio²⁶.

La indefinición de los acuerdos de La Habana en cuanto al tamaño o la escala de las explotaciones a escala ha resultado afín para que la acumulación de la propiedad y el uso de las tierras continúen en manos de grandes propietarios, frenando cualquier posibilidad de crear las condiciones para materializar la reforma rural integral y la atención a las demandas del movimiento campesino reunido en la Cumbre Agraria.

Si se continúan fomentando las economías de escala en la producción agropecuaria, solo los productores que más inviertan y más movilicen insumos, estarán en capacidades de producir con menores costos y facilidades que el pequeño productor, rompiendo la posibilidad de que pequeños y grandes agricultores puedan convivir.

Dado que aún no se ha garantizado la democratización y la desconcentración de la propiedad en el país, los proyectos de reforma agraria del gobierno nacional, tal y como

²⁶ César Jerez. 2014. Artículo: Este es el proyecto de Ley de Baldíos para latifundistas, especuladores y multinacionales. Tomado de: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article15343>

están concebidos, representan un retroceso en materia del acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, porque permite la concentración de su uso por parte de empresarios, en vez de facilitar su democratización. No es posible pensar en un posconflicto si por un lado se le exige al gobierno una reforma agraria y por el otro lado presenta reformas con estas implicaciones en términos de concentración, desigualdad y destrucción del ambiente, contradiciendo todo lo acordado.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, resulta muy cuestionable la insistencia del gobierno nacional en facilitar la concentración de la tierra a costa de los compromisos adquiridos públicamente en La Habana. En definitiva, es necesario que se abra la discusión sobre el contenido y alcance de las reformas propuestas en materia de desarrollo rural y se evidencie la real voluntad del gobierno nacional en la democratización de la tierra y la búsqueda de la paz.

Finalmente, ante la persistencia del gobierno en presentar reformas en contra de los derechos del campesinado, se hace cada vez más evidente la necesidad de una reorganización del movimiento agrario, ya que el gobierno continúa legislando a espaldas de las exigencias del campesinado. Bajo estas circunstancias la movilización, y el apoyo solidario de otros sectores de la sociedad a las agendas construidas por el movimiento campesino y étnico en defensa de una territorialidad acorde con sus propios criterios, se vislumbran como el camino a seguir.

En este contexto, son muchas las dudas que quedan sobre la implementación de los acuerdos de paz en el tema de desarrollo rural. Pese a que el contenido de estos parecen quedarse cortos²⁷, resultan relevantes y vitales, al contrastarlos con el modelo de contrarreforma agraria que actualmente impulsa el gobierno nacional y su falta de voluntad política para transformar el modelo de desarrollo hegemónico, que no se encuentra en discusión.



²⁷ La preferencia por la seguridad alimentaria y la generación de ingresos por sobre la autonomía y soberanía alimentaria; el impulso de créditos y subsidios de tierras por sobre las adjudicaciones directas; las promoción de los modelos productivos de revolución verde (paquetes tecnológicos); la ausencia de la dimensión ambiental en la transversalidad de los acuerdos; las zonas de consolidación territorial para la ejecución prioritaria de los objetivos de la Reforma Rural Integral, entre otros.