

Zidres: porfía y resistencia

El pasado mes de enero, Juan Manuel Santos sancionó la Ley 1776 de 2016, “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres”. Su discusión, trámite y expedición, desde los tiempos de Lizarralde como ministro de agricultura en 2014 y de las comprobadas denuncias de acumulación irregular de baldíos por parte de grandes empresas y particulares fue un escenario más, en el que las organizaciones populares del campo expresaron su oposición a las políticas públicas sobre tierras y desarrollo rural planteadas desde el Gobierno central.

Por: Javier Lautaro Medina*

Porfía

Para el Gobierno nacional, esta Ley tiene el objetivo de “desarrollar planes rurales integrales, fortalecer la sostenibilidad ambiental y fomentar el desarrollo económico y social de sus habitantes” (Presidencia de la República, 2016, párr. 2). Este mismo comunicado de prensa afirma que se busca aumentar la disponibilidad de tierra para desarrollos agroindustriales.

En este sentido, aunque en el desarrollo de la Ley existen constantes referencias a la agricultura familiar y la formalización de la propiedad de la tierra para campesinos, subsiste la idea de que en el fondo se trata de la continuación del modelo de desarrollo rural basado en la agroindustria, que ha implicado para nuestro país la “incidencia de los gremios empresariales en las decisiones de la política pública” (PNUD, 2011, p. 318).

¿Era este el momento para tramitar la Ley? Una pregunta cuya respuesta puede denotar una adecuada planeación de la política de tierras y de desarrollo rural o una porfía gubernamental sin par

para imponerse en contra de las múltiples críticas de organizaciones sociales. Más allá de su eventual inconstitucionalidad —sobre la cual deberá pronunciarse la Corte Constitucional en los siguientes meses—, la pregunta sobre el tiempo apunta a si no era mejor esperar al acuerdo definitivo sobre tierras que se ha estado discutiendo en La Habana y la promulgación de la nueva Ley de

“

Subsiste la idea de que en el fondo se trata de la continuación del modelo de desarrollo rural basado en la agroindustria.

”

Tierras y Desarrollo Rural, que, precisamente, se ha demorado, entre otros factores, por la espera de la paz. O más bien, es la Ley una compensación a los sectores empresariales por sus críticas a los acuerdos.



La Ley de Zidres contrasta con los acuerdos hasta ahora alcanzados en La Habana, pues no tiene en cuenta la participación de las comunidades.

Por ejemplo, el borrador de los acuerdos habla de la implementación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET— (Mesa de Conversaciones, 2014, p. 9, n. 2) en áreas priorizadas por niveles de pobreza, grado de afectación derivado del conflicto, debilidad institucional y presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. Estos criterios aplican a muchas zonas geográficas del país, que también pueden tener los requisitos establecidos para las Zidres que, de acuerdo a la Ley, funcionarán en zonas que:

[...] se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. (Congreso de Colombia, 2016, p. 1, art. 1, párr. 2).

Mucho más si se habla de una cifra de seis millones de hectáreas como cálculo inicial para las Zidres, de acuerdo a las fuentes gubernamentales (Unidad Investigativa El Tiempo, 2014), que estarían en toda la Orinoquía, parte de la Amazonía, e incluso otros territorios ubicados en Norte de Santander, Tolima, La Guajira y Chocó (“Aquí no se habla de titularidad”, 2014).

Contrasta además, entre la Ley de Zidres y los acuerdos hasta ahora alcanzados, el tema de la participación de las comunidades. En el primer caso, es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural —MADR—, la Unidad de Planificación de Rural Agropecuaria —UPRA— y el Consejo de Ministros quienes tienen el peso de las decisiones. En el segundo, se habla del establecimiento de instancias de decisión con participación de comunidades y acompañamiento de órganos de control para la construcción de planes de acción para la transformación regional (Mesa de Conversaciones, 2014, p. 9, n. 2.3 y 2.4).

El mismo documento final de la Misión Rural habla del impulso a Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial —PDRIET—, que

deben ser construidos de forma participativa “partiendo de las potencialidades del territorio y las necesidades y aspiraciones de sus habitantes” (DNP, 2015, p. 92). Establecer la complementariedad entre estos y las Zidres es un asunto no resuelto pues, entre otras cosas, así como no se realizó consulta previa con los grupos étnicos que potencialmente se verían afectados (“Senado aprueba Ley de Zidres”, 2015) —hecho por el que también existen demandas—, tampoco se realizaron acciones de consulta en los territorios específicos en los que el Gobierno nacional planea efectuarlas. Por citar un caso relacionado con esto, y más allá de los acuerdos de paz, se han realizado protestas contra las Zidres en regiones que no siempre están presentes en el panorama de movilización agrario reciente. Por ejemplo, en el Casanare, algunos sectores han considerado que las tierras se entregarían a grandes empresas o multinacionales que con el tiempo acabarían con los recursos naturales (“Comunidades de Casanare”, 2016; “Gran movilización”, 2016).

“Las organizaciones populares del mundo rural junto a las organizaciones no gubernamentales se han opuesto a esta figura.”

Finalmente, sobre el momento de la Ley, se debe resaltar que su artículo 4° consigna que el Consejo Nacional de Política Económica y Social —Conpes— aprobará la estrategia multisectorial de desarrollo del sector rural y evaluará periódicamente el desempeño del creado Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres. Lo que denota que la figura de las Zidres se crea de forma previa a la construcción de una “gran estrategia” dirigida a superar los problemas estructurales del campo, que es la que debería orientar la creación de instrumentos para el desarrollo rural.

“

El problema no es solo de la titularidad sobre la tierra sino de su acceso, uso y disposición.

”

Resistencia

La discusión sobre la oportunidad de la Ley no puede esconder que existen otros elementos de discusión sobre la implementación de las Zidres. Las organizaciones populares del mundo rural junto a las organizaciones no gubernamentales se han opuesto a esta figura desde que se empezó a tramitar años atrás, incluso, en la demanda que se presentó a la Corte Constitucional aparece como firmante la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular.

Son varias las razones expresadas en la demanda en relación con la reconfiguración del régimen de baldíos: desconocimiento de competencias de los entes territoriales, ausencia de consulta previa a grupos étnicos y vulneración de derechos de comunidades campesinas. Al concentrarnos en este último punto, encontramos que los argumentos que dichas organizaciones han expuesto para oponerse a las Zidres se enmarcan en el debate sobre reforma agraria, propiedad y uso de la tierra. Es decir, el problema no es solo de la titularidad sobre la tierra sino de su acceso, uso y disposición.

A pesar de que la Ley establece la formalización de las tierras a campesinos, mujeres rurales y/o trabajadores agrarios, y aun cuando se habla de que estos podrán adquirir un “porcentaje” de las tierras en el marco del desarrollo del proyecto productivo de una zona establecida como Zidres (Congreso de Colombia, 2016, arts. 16 y 17), no hay garantía de que dicha tierra tenga la extensión de la Unidad Agrícola Familiar —UAF—, que es hasta ahora el instrumento para determinar la cantidad de tierra necesaria para la subsistencia de una familia campesina y que sirve, de acuerdo al régimen parcelario, como criterio de asignación de tierras cuando se trata de baldíos. En este caso, para la

Ley los criterios son el desempeño del proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante (art. 17), lo que puede tener como consecuencia que los empresarios o inversionistas tengan un mayor papel que el Estado a la hora de determinar la asignación de tierras al campesinado.

La Ley procura evadir la discusión sobre la titulación de las tierras enfatizando en su uso y utilización, particularmente, de los bienes inmuebles de la nación que podrán ser entregados en “concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio” a particulares, cuando el proyecto integre “como asociados al pequeño o al mediano productor” (art. 13), sin determinar el lapso para el préstamo de las tierras. Por otra parte, en la práctica fuerza a los campesinos a asociarse a un proyecto productivo para buscar la titulación de las tierras y, por esa vía, facilita que puedan perder la soberanía y la capacidad de uso de los recursos que se encuentran en la tierra que ocupan.

El artículo 5° del “Borrador avanzado del proyecto de declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”,

de Naciones Unidas (UNHRC, 2015)¹, afirma que estos tienen el derecho de soberanía sobre los recursos naturales en sus comunidades, autoridad para gestionar y controlar sus recursos naturales, y disfrutar de los beneficios de su desarrollo y conservación. También habla del derecho de decidir si se concede o no el acceso a los recursos naturales en sus comunidades. Con la Ley Zidres se pone en alto riesgo este derecho al conducirlos obligatoriamente a asociarse alrededor de un proyecto productivo y no alrededor de propuestas de permanencia y vida digna en el territorio, en las que lo económico es un factor más, importante, pero uno más entre varios.

Aquí es conveniente resaltar que en la altillanura colombiana, una de las zonas donde el Gobierno nacional plantea la implementación de las Zidres, un estudio reciente reveló que ya se encuentran andando estos procesos propios de recreación de la vida campesina, en los que:

[...] diversas familias han concentrado su trabajo en las actividades productivas que les son más conocidas, pero con respeto por la biodiversidad existente en sus predios. Igualmente, es común encontrar que varias

“

La resistencia de las organizaciones populares del campo a estas políticas también pasa por la discusión sobre quién define qué es el campesinado, cuáles son las mejores políticas para este grupo social y cuáles son los planes, programas y proyectos de vida que quieren desarrollar.

”

de estas familias han construido alrededor de sus predios Planes de Vida con valores, prioridades y estrategias para alcanzarlos, los cuales se basan tanto en sus conocimientos previos como en la interacción con su nuevo hábitat. (Forero, Yunda, De Vargas, Rodríguez, & León, 2015, p. 32).

Hecho que puede verse truncado por las Zidres, o por lo menos, sustancialmente modificado, y que puede invisibilizar la experiencia propia social, cultural y económica, que ha demostrado, de acuerdo al estudio citado, que puede ser eficiente y exitosa sin inversiones de gran capital (Forero et al., 2015, p. 8), lo que contradice los argumentos que fundamentan la creación de la figura. Esto lleva a preguntarse sobre cuáles son los estudios que soportan la Ley con respecto a la necesidad de hacer grandes inversiones de capital para la construcción de propuestas sustentables ecológicamente, viables económicamente y socialmente pertinentes. ¿Esto ocurre por una ausencia deliberada de estudios independientes que soporten la legislación? ¿Se siguen definiendo políticas, programas y proyectos a nivel central que desconocen las dinámicas territoriales?

En este aspecto, la resistencia de las organizaciones populares del campo a estas políticas también pasa por la discusión sobre quién define qué es el campesinado, cuáles son las mejores políticas para este grupo social y cuáles son los planes, programas y proyectos de vida que quieren desarrollar. Uno de los ponentes de la Ley afirmó que:



Es indispensable superar los problemas estructurales del campo. Foto: archivo Cinep.

El campesino verá si quiere seguir trabajando solo o ser socio de un proyecto productivo alquilando su predio, o si quiere alquilar su propiedad y adicionalmente ganar un doble sueldo trabajando en el proyecto. Eso creo que le hace bien al campesino. (Sierra, L. E., como se citó en Medina, 2015, párr. 10).

A esto, quizá habría que responderle que entonces el Gobierno y los representantes políticos verán si quieren construir las políticas con la participación de las organizaciones sociales o ganarse el desgaste causado por las constantes movilizaciones y negociacio-

nes que, teniendo en cuenta este tipo de legislación, no parece que vayan a aflojar. Es decir, ¿no es mejor empezar desde los territorios y con todos los actores, incluido el movimiento campesino, la discusión de una política pública que tendrá impacto en ellos? 

***Javier Lautaro Medina**

Investigador del CINEP/Programa por la Paz. Coordinador del Equipo Movilización, territorio e interculturalidad.

Referencias

- 1 Proyecto que actualmente está haciendo su trámite en Naciones Unidas y tiene como punto de inicio a la Declaración sobre los Derechos de las Campesinas y los Campesinos, adoptada por La Vía Campesina en el 2008. La importancia del documento radica en que es una de las apuestas centrales de reconocimiento de derechos por parte del movimiento campesino a nivel internacional, en el cual participan algunas de las organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular.

Referencias

- 1 Aquí no se habla de titularidad, sino de productividad: Jorge Enrique Vélez. (28 de octubre de 2014). Verdad Abierta. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5491-aqui-no-se-habla-de-titularidad-sino-de-productividad-jorge-enrique-velez>
- 2 Comunidades de Casanare se levantan en protesta contra la ley Zidres. (29 de febrero de 2016). Radio Noticias Casanare. Recuperado de <http://radio-noticiascasanare.com/inicio/2016/02/29/comunidades-de-casanare-se-levantan-en-protesta-contra-la-ley-zidres/>
- 3 Congreso de Colombia. (2016). Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>
- 4 DNP [Departamento Nacional de Planeación]. (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- 5 Forero, J., Yunda, C., De Vargas, M., Rodríguez, C., & León, A. (2015). La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana. Análisis de su eficiencia económica-productiva y su dinámica ecosistémica en comunidades de Puerto López. Bogotá, D.C., Colombia: OXFAM.
- 6 Gran movilización de rechazo a la ley Zidres. (2 de marzo de 2016). Extra. Recuperado de <http://casanare.extra.com.co/noticias/local/gran-movilizacion-de-rechazo-la-ley-zidres-191091>
- 7 Medina, M. A. (18 de diciembre de 2015). Así quedó la ley de Zidres. El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/asi-quedo-ley-de-zidres-articulo-606601>
- 8 Mesa de Conversaciones. (6 de junio de 2014). I. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Recuperado de https://www.mesade-conversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Pol_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf
- 9 PNUD [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Bogotá, D.C., Colombia: INDH PNUD.
- 10 Presidencia de la República. (29 de enero de 2016). Lo que debe saber de la ley Zidres. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Lo-que-debe-saber-de-la-ley-Zidres>
- 11 Senado aprueba Ley de ZIDRES a pesar de alerta indígena sobre Consulta Previa. (16 de diciembre de 2015). Actualidad Étnica. Recuperado de <http://www.actualidadetnica.com/actualidad/actualidad-col-01/politica/9190-senado-aprueba-ley-de-zidres-a- pesar-de-alerta-ind%C3%ADgena-sobre-consulta-previa.html>
- 12 UNHRC [United Nations Human Rights Council]. (27 de enero de 2015). Draft UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas [Versión 27/01/2015]. Room XX of the Palais des Nations, Ginebra, Suiza. Recuperado de <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/2ndSession.aspx> [Entrada: Advanced versión of the new text of draft declaration]
- 13 Unidad Investigativa El Tiempo. (15 de octubre de 2014). Gobierno, tras lotes de engorde para proyectos productivos. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/lotas-de-engorde-en-colombia-ley-proyectos-productivos/14692687>

