

Réquiem por el campo

Reflexiones alrededor del Estatuto de Desarrollo Rural

Por Sergio Andrés Coronado Delgado. Abogado, investigador del Cinep – Equipo DHESC
cinepdesc@cinep.org.co

En el año 2003 se celebró en Bogotá el Congreso Nacional Agrario, con la participación de una amplia cantidad de representantes de organizaciones campesinas, de mujeres, indígenas y afrodescendientes de todas las regiones del país. Preocupados por la situación del campo colombiano, por los impactos del conflicto armado en la vida de los pobladores rurales y por la política agraria impulsada por el gobierno, y con el propósito de construir herramientas para enfrentar esta crisis, estas organizaciones lanzaron el Mandato Agrario, un instrumento que recoge el acuerdo de los sectores sociales rurales frente a sus necesidades y reivindicaciones frente al campo colombiano.

El Mandato sintetiza en 14 puntos las demandas de los pobladores rurales frente al acceso a la tierra, la reforma agraria, la garantía de los derechos humanos de los pobladores rurales, la soberanía alimentaria, el respeto al medio ambiente, entre otros. Éste se convirtió en la plataforma de reivindicación y negociación de las organizaciones rurales colombianas frente a las autoridades, ya que contiene las propuestas que debe abordar la política agraria para superar la crisis en la que se encuentra inmerso el campo colombiano. Sobre las bases del Mandato Agrario se construyó el proyecto de ley 99 C de 2006ⁱ, que planteaba convertir en una ley de la República las propuestas que los sectores rurales han construido para superar la crisis rural del país.

Este proyecto de ley se enfrentó al proyecto de ley 030 de 2006, también conocido como "Estatuto de Desarrollo Rural", impulsado por el Ministerio de Agricultura y el Gobierno Nacional. El pasado 13 de junio la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó en el último debate el Estatuto, el cual recoge los puntos centrales de la política agraria del actual gobierno y se articula con el paquete de medidas dirigidas al campo, -entre ellas la Ley Forestal, la ley de Justicia y Paz y el Plan Nacional de Desarrollo- haciendo caso omiso de las demandas y el proyecto propuesto por las organizaciones sociales rurales. Según Darío Fajardo, el conjunto de estas medidas favorecen el despojo y la concentración de la propiedad rural, debilitan la agricultura campesina, legalizan la expropiación de la tierra por medios violentos y desconocen los derechos milenarios de los grupos étnicos sobre sus territorios¹.

Estas medidas se inspiran en un modelo de desarrollo rural excluyente, en donde predomina el estímulo a la producción agroindustrial que no reconoce las necesidades

ⁱ Este proyecto de ley fue realizado por las organizaciones campesinas, la Coordinadora de desplazados, la Organización Nacional Indígena de Colombia y el Proceso de Comunidades Negras y fue presentado por el Polo Democrático Alternativo. Ver: Mondragón H. (2007, 9 de julio), "Estatuto Rural: hijo de la paraparlítica", en *Actualidad Étnica*, disponible en: www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica

del campesinado y se aleja de sus demandas históricas, siendo la más importante la reforma agraria. Como veremos a continuación, se trata de un modelo que no tiene en cuenta a los pobladores rurales.

La reforma agraria es un proceso que abarca la desconcentración de la propiedad rural del país mediante redistribución misma, el acceso de los campesinos a tecnologías y recursos y en general, la garantía de los derechos humanos de los pobladores rurales. Es un instrumento de equidad rural y desarrollo que hace posible el acceso de los campesinos a los beneficios de las políticas públicas agrarias y fortalece el arraigo de la población rural a sus territorios, aminorando así los problemas de tugurización de las ciudades, causados en gran medida por los desplazamientos masivos de los campesinos a los centros urbanos².

...en Colombia no ha existido voluntad política para hacer una reforma agraria redistributiva.

En países en donde la concentración de la propiedad rural es alta, la reforma agraria debe ser el elemento central del modelo de desarrollo rural. Según el Banco Mundial, Colombia tiene altos índices de concentración en la tenencia de la tierra. Para el año 2005, el 0.45% de los propietarios tenía el 57.3% de la superficie en predios superiores a 500 hectáreas, mientras que el 24.2% del área pertenecía al 97% de los propietarios en predios menores de 3 hectáreas³. El índice de Giniⁱⁱ de propiedad agraria rural calculado para este mismo año era de 0.85, por encima del promedio regional de América Latina, que se calcula en 0.81⁴. Es decir que en esta materia, Colombia es uno de los países más inequitativos de la región, pocos propietarios poseen una gran cantidad de tierras y la gran mayoría de propietarios rurales tienen poca tierra.

Frente a esta realidad, la necesidad de reestructurar el sector rural es evidente. Sin embargo, los diagnósticos acerca de la iniquidad rural y los altos índices de concentración de la tierra no inspiraron la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural. Por el contrario, la política del Gobierno no ha tenido en cuenta esta situación, ni mucho menos las demandas de los pobladores rurales colombianos, quienes por décadas le han exigido la ejecución de una política agraria integral, sustentada en una reforma agraria. Según la Contraloría, en Colombia no ha existido voluntad política para hacer una reforma agraria redistributiva. Después de 42 años de legislación en esta materia, el grado de concentración de la tierra es superior respecto de la década de los sesenta, cuando el índice de Gini era calculado en 0.82. Esto ha significado también el incremento de los niveles de pobreza rural⁵.

El modelo de desarrollo rural propuesto por campesinos, afrodescendientes e indígenas, reconoce esta difícil realidad y promueve la soberanía alimentaria de la población colombiana, el respeto por los territorios de las comunidades étnicas y la generación de alternativas para los campesinos que han sido víctimas de la violencia.

ⁱⁱ Este índice es utilizado para mostrar el grado de concentración de la propiedad rural, relacionando el porcentaje acumulado de propietarios con el porcentaje de tierra que poseen. Cuando el índice tiende a ser igual a 1, la estructura de propiedad rural está muy concentrada; si tiende a 0, la concentración es menor. En Japón y Corea, por ejemplo, este índice se encuentra en 0.38 en el primero y en 0.35 en el segundo. Ver: World Bank (2004, 29 de enero), "Colombia Land Policy in Transition", Report No. 27942-CO.

La reforma agraria en esta propuesta ocupa un lugar fundamental; en la del Gobierno simplemente no existe.

En el modelo de desarrollo rural impuesto por el Gobierno se pretende transformar la estructura agraria del país en un modelo de empresa que satisfaga la demanda de productos del mercado internacional. Un modelo rural en donde se reemplazan los campesinos por empresarios rurales y la producción de alimentos por la de palma africana y caña de azúcar.

De esta manera, el enfoque de desarrollo rural adoptado por Gobierno es parcializado. Sólo tiene en cuenta la dimensión económica del concepto, desligándolo de todo sentido integral de desarrollo, en donde se combinan elementos sociales, culturales, políticos y económicos. Así, el campo y la tierra se entienden como medios de producción abstraídos de toda su realidad social y cultural, y de los sujetos que los llenan de sentido: los campesinos.

En los principios del Estatuto de Desarrollo Rural se elimina cualquier relación con la reforma agraria y se condena al olvido cualquier iniciativa tendiente a cumplir este objetivo. En este modelo el latifundio es indiscutible, por el contrario, se incentiva cuando se encuentre dirigido a agroindustrias sostenibles. Aquí la sostenibilidad no depende de las demandas alimenticias de la población colombiana, sino de las demandas del mercado internacional a los países con vocación agrícola: palma aceitera, maderas y otros productos que son insumos para la producción de biocombustibles.

Además, el Estatuto promueve un modelo de dotación de tierra que no afectará la concentración de la estructura agraria y que ampliará la frontera agraria del país, afectando la estabilidad ambiental de las regiones selváticas y la vida de los grupos étnicos que habitan estas zonas. Adicionalmente promueve el desmonte de la visión colectiva y solidaria de la propiedad rural, limitando las ampliaciones o constituciones de resguardos indígenas, consejos comunitarios de comunidades negras o zonas de reserva campesina.

**Los campesinos que no
quieran, o no logren sumarse a este
modelo, deberán abandonar el
campo y buscar otros medios para
subsistir, aumentando el
desplazamiento...**

A continuación citaremos algunos aspectos preocupantes del Estatuto que corroboran lo expuesto hasta ahora: Como señalamos antes, el Estatuto limita la constitución de Zonas de Reserva Campesina. Esta figura fue creada por la 160 de 1994 como respuesta a las demandas de los campesinos por figuras jurídicas que promovieran y protegieran una visión colectiva de la propiedad rural. El artículo 88 del Estatuto señala que su constitución podrá declararse en áreas en las que predominen baldíos⁶. Actualmente las solicitudes de conformación de estas zonas realizadas por los campesinos no se refieren a predios baldíos, sino a aquellos en donde los campesinos propietarios se asocian y acuden colectivamente a esta figura como medio de defensa frente al desplazamiento forzado, expropiaciones y amenazas en general.

El artículo 91 del Estatuto señala que empresas del sector agrícola podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial que establezca el INCODER. Esta disposición fortalece el régimen de concentración de tierras en manos de empresarios que explotarían los recursos naturales en estas zonas, desconociendo los derechos de comunidades étnicas o campesinas que tienen derechos de posesión y uso de estos terrenos baldíos⁷. El espíritu de esta disposición es facilitar el despojo de las tierras y legalizar la expropiación y explotación de los recursos naturales, dejando estas riquezas en manos de pocos.

Además de lo señalado anteriormente, se convierte en un factor de riesgo frente a la crisis humanitaria que enfrenta de la población rural en Colombia ya que favorece el desplazamiento de los pobladores rurales de sus regiones y el abandono de sus prácticas productivas por aquellas demandadas por el modelo agroindustrial del campo colombiano. Los campesinos que no quieran, o no logren sumarse a este modelo, deberán abandonar el campo y buscar otros medios para subsistir, aumentando el desplazamiento y vulnerando su autonomía y sus derechos fundamentales.

Finalmente, el Estatuto atenta contra la soberanía y la seguridad alimentaria, no sólo de la población rural sino de todos los colombianos. En la lógica de la adecuación del sector rural a la internacionalización de la economía⁸ el campo colombiano se verá volcado a la producción agroindustrial y la demanda alimenticia del país se satisfará por medio del libre comercio, dejando este delicado tema a las lógicas de la especulación de precios y de libre competencia económica.

La política agraria que Colombia requiere ser diseñada a partir de la realidad que se vive en nuestros campos, involucrando a todos los sectores que intervienen en el sector rural y rescatando el papel central de los campesinos y pobladores rurales en dinámica agraria. De cara al país, ésta política debe contribuir a solucionar las raíces agrarias del conflicto armado y de la violencia, convirtiéndose en un escenario óptimo para la construcción de la paz. En contradicción con esto el modelo que propone el Gobierno condena al campo al olvido y tiende a acentuar las luchas que los campesinos han librado en la última década, frente a los agroindustrias sustentadas en el latifundio y la explotación indiscriminada de los recursos naturales, factores de desplazamiento y exclusión en nuestro país.

Ante los oídos sordos del Gobierno frente a las demandas de los pobladores rurales, ellos deberán buscar alternativas para sobrevivir y desarrollar sus proyectos de vida en medio de un modelo que los invisibiliza. No habrá que esperar mucho para que se presenten las demandas jurídicas de inconstitucionalidad contra el Estatuto, así como las movilizaciones sociales que las sustenten.

Referencias

¹ Fajardo D. (2007, abril), "Leyes para el destierro", en *Revista CEPA*, No. 3, p. 13.

² Contraloría General De La República (2005, 9 de junio), "Gestión y resultados de la reforma agraria en Colombia".

³ Machado A. (2007, 8-11 de octubre), ponencia presentada en el Seminario "Derecho a la tierra y al territorio", Fusagasuga, Colombia.

⁴ Kliksberg B. (2005), "América Latina: La región más desigual de todas", en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 11, Maracaibo, disponible en: <http://www2.scielo.org.ve/>

⁵ Contraloría General De La República (2005, 9 de junio), "Gestión y resultados de la reforma agraria en Colombia".

⁶ República de Colombia, Texto definitivo plenario al proyecto de Ley No. 210/07 Cámara, 03/06 Senado "Por medio del cual se expide el Estatuto de Desarrollo rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder y se dictan otras disposiciones". Artículo 3.

⁷ Mondragón H. (2007, 9 de julio), "Estatuto Rural: hijo de la parapolítica", en *Actualidad Étnica*. Disponible en: www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica.

⁸ República de Colombia, Texto definitivo plenario al proyecto de Ley No. 210/07 Cámara, 03/06 Senado "Por medio del cual se expide el Estatuto de Desarrollo rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder y se dictan otras disposiciones". Artículo 88.