

Magazín **R**uralidades & Territorialidades | Núm. 2 |

¿Zonas de desarrollo agroindustrial-Zidres
o Zonas de reserva campesinas?





Magazín
Ruralidades | Núm. 2 |
& Territorialidades

¿Zonas de desarrollo agroindustrial-Zidres
o Zonas de reserva campesinas?

UNIVERSIDAD DE
LA SALLE

Universidad de La Salle
Sede Chapinero, carrera 5 # 59A-44
Bogotá, Colombia
PBX (57-1) 348 8000, exts. 1500-1501

Magazín Ruralidades y Territorialidades
Observatorio Rural de la Universidad de La Salle

ISSN 2665-279X

Número 2

(abril-junio de 2019)

Presidente del Consejo Superior
Hno. Carlos Gabriel Gómez Restrepo, FSC

Consejo de Coordinación

Hno. Alberto Prada Sanmiguel, FSC
Rector

Carmen Amalia Camacho Sanabria
Vicerrectora Académica

Luis Fernando Ramírez Hernández
Vicerrector Administrativo

Hno. Diego Andrés Mora Arenas, FSC
Vicerrector de Promoción y Transferencia

Hno. Ariosto Ardila Silva, FSC
Vicerrector de Investigación y Transferencia

Saray Yaneth Moreno Espinosa
Secretaria General



Editor

Jaime Forero Álvarez

Consejo Editorial

Hno. Ariosto Ardila Silva, FSC
Rosalina González Forero
Myriam Zapata Jiménez
Oscar Eduardo Garavito
Wilson Vergara Vergara
Jaime Alberto Rendón Acevedo
Claudia Aixa Mutis Barreto
Ariosto Ardila Silva
Wilson Acosta Valdeleón
Claudia Patricia Álvarez Ochoa

Producción Editorial

Alfredo Morales Roa
Jefe de Ediciones Unisalle

Rosa González
Coordinadora Editorial

Alejandro Molina Osorno
Corrección de estilo

Andrea Julieth Castellanos
Diseño y diagramación

Paula Andrea Forigua Díaz
Asistencia técnica

Panamericana Formas e Impresos S. A.
Impresión

CONTENIDO

5 EDITORIAL

8 DEFINICIONES, DIMENSIONES Y PRECISIONES

11 PUNTOS DE VISTA

12 La Agencia Nacional de Tierras responde a los cuestionamientos sobre las zonas de reserva campesina

16 La UPRA: objetivos de las zonas de reserva campesina y las Zidres. ¿Divergencia o convergencia?

*Dora Inés Rey Martínez
Jaime Augusto Correa Medina*

19 ENTREVISTAS

20 Entrevistas. pros y contras de las Zidres según dos expertos: Guillermo Forero Álvarez y Carlos Duarte

25 OPINIONES

26 Zonas de reserva campesina: estrategia para aumentar el producto y el empleo en el campo y afianzar la paz

Carlos Salgado Araméndez, María Camila Macías Amaya

30 ¿Zonas de reserva campesina o zonas de interés de desarrollo rural económico y social?

Gabriel J. Tobón Quintero

34 Los derechos de los campesinos: la almendra del debate sobre Zidres o zonas de reserva campesina

Sergio Marín

37 ENSAYO

38 Las Zidres o la expansión agroindustrial de la frontera agrícola

Jaime Forero Álvarez

42 ¿Zidres versus zonas de reserva campesina?: una apuesta informada por el desarrollo rural en Colombia

*Alejandro Abondano Romero
Natalia Abril Bonilla*

El *Magazín Ruralidades y Territorialidades* es una publicación trimestral del Observatorio Rural de la Universidad de La Salle. Cada magazín versa sobre un solo tema relacionado con asuntos estructurales del campo, la agricultura, la ganadería y los territorios rurales.

Se publican artículos de opinión, artículos de difusión de resultados de investigación, información relevante cualitativa y cuantitativa sobre los temas tratados, entrevistas, semblanzas, reseñas y ensayos. El magazín está presentado en un lenguaje escrito y visual adecuado para llegar a un amplio público.

El magazín está en consonancia con las directrices misionales de la Universidad de La Salle, según las cuales esta institución se compromete decididamente con el desarrollo y la paz rural.

Las contribuciones, que no deben exceder las mil palabras, son evaluadas por un Comité Editorial que decide qué publicar y se reserva el derecho de hacer correcciones y ajustes a los textos propuestos. Las contribuciones pueden enviarse a observatoriorural@lasalle.edu.co con copia a oegaravito@lasalle.edu.co y jrendon@unisalle.edu.co

Este magazín se puede consultar en
<http://www.observatorioruralunisalle.com>

EDITORIAL



1

2

3

4

La ocupación productiva de los territorios rurales colombianos ha generado unos espacios en los cuales se consolida la agricultura familiar o la gran empresa agropecuaria (habitualmente llamada *agroindustria*). El Valle del Cauca azucarero es un buen ejemplo de la hegemonía del capitalismo agroindustrial; mientras que el eje cafetero ejemplifica el predominio de una agricultura familiar exitosa. En otras zonas, como el valle del Tolima, con sus cultivos de arroz y maíz, o el altiplano lechero de Ubaté, esos dos modelos de producción comparten el espacio cultivado. Sin embargo, la creciente concentración de la tierra ha venido limitando las posibilidades de expansión de estos dos sistemas de producción. Para aliviar esta situación, el Estado ha creado dos instrumentos jurídicos: las *zonas de desarrollo agroindustrial* (Zidres), para facilitarle las cosas a los grandes inversionistas agroindustriales, y las *zonas de reserva campesina* (ZRC), con la intención de brindarle un marco jurídico protector a algunos asentamientos de colonos campesinos.

En las zonas de reserva campesina, el Estado, de común acuerdo con las comunidades y organizaciones rurales, delimita ciertos territorios ocupados exclusivamente por pequeños productores, con lo cual se formaliza la propiedad rural familiar y se la protege del despojo. Al mismo tiempo, se reconoce la existencia de comunidades rurales que han sido sometidas a condiciones crónicas de violencia dentro de un inveterado conflicto armado. Se les permite gestionar su propio desarrollo con el compromiso gubernamental de adjudicar los recursos necesarios.

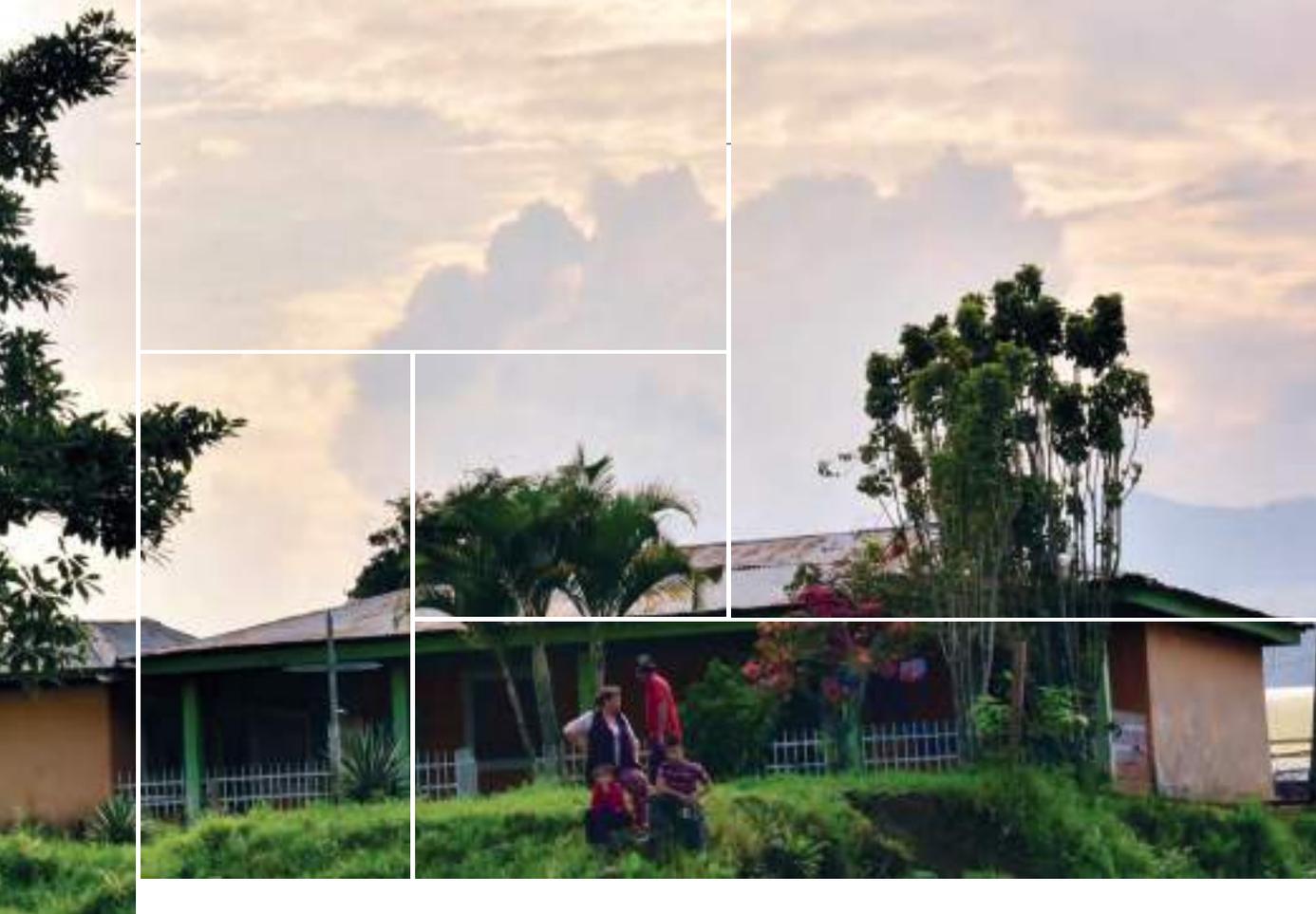
Las Zidres (denominadas por la ley “zonas de interés de desarrollo económico y social”), aunque no excluyen a los campesinos, constituyen una figura que busca crear condiciones adecuadas para el establecimiento de grandes proyectos agroindustriales en regiones relativamente apartadas, con



Foto del Archivo del Observatorio Rural

baja dotación de infraestructura vial y de bienes públicos. Para consolidar allí la producción agropecuaria y agroindustrial a gran escala, el Estado está invirtiendo y promete invertir ingentes recursos y otorgar cuantiosos subsidios. Se tienen, por un lado, la construcción de modernas carreteras (por ejemplo la vía Puerto López-Puerto Carreño) y la adecuación de puertos fluviales; por otro lado, a los inversionistas se les asignan incentivos a la capitalización rural, se los exime de impuestos a la reforestación productiva y a la producción de alcohol y biodisel, y se crean zonas francas para el procesamiento de materias primas agropecuarias.

Las zonas de reserva campesina y las Zidres han sido miradas con recelo y se ha cuestionado su legitimidad por diversos motivos. Sobre las primeras recayó un veto, de hecho, durante las dos administraciones de Álvaro Uribe, que bloqueó política y económicamente su desarrollo. Esta talanquera fue levantada por la administración de Juan Manuel Santos para dar continuidad a una política



de Estado que desde 1998 busca consolidar estas formas de territorialización del campo colombiano, en el marco del cumplimiento a los acuerdos de paz. A nueve meses de iniciado el gobierno de Iván Duque, se tienen dudas sobre el apoyo gubernamental a esta figura, toda vez que no aparece ni siquiera mencionada en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, las Zidres han sido cuestionadas porque significan, según algunos tratadistas y líderes agrarios y ambientales, un atajo legal para otorgar baldíos a los grandes empresarios a pesar de que la ley había ordenado que estas tierras, de propiedad de la nación, se deberían asignar exclusivamente a los agricultores familiares. Asimismo se cuestiona que en las zonas Zidres se permite la venta y acumulación de unidades agrícolas familiares (UAF), lo cual constituye una carga de profundidad contra el andamiaje de la legislación agraria del país.

Este magazín da espacio a este debate. Se les da la palabra a expertos y dirigentes y se ilustra con datos y evidencias lo referente a estas dos alternativas

de ocupación y ordenamiento territorial para que la discusión sea lo más calificada y serena posible.

Aclaración sobre los foros y los magazines

El Observatorio Rural de la Universidad de La Salle se ha propuesto llevar a cabo una serie de debates sobre diversos aspectos de la ruralidad colombiana. Con este fin se están realizando los foros de Ruralidades y Territorialidades y después de cada foro la edición de un magazín sobre el tema tratado en cada foro. Este segundo magazín, dedicado al debate sobre las Zidres y las zonas de reserva campesina, complementa lo tratado en el foro sobre este mismo tema (II Foro Ruralidades Territorialidades). Debe advertirse al lector que el magazín no corresponde a la transcripción de lo tratado en el foro, sino que es un nuevo producto elaborado especialmente para brindar una comprensión, escrita y visual, más amplia y complementaria del tema.

DEFINICIONES, DIMENSIONES Y PRECISIONES



Foto de Natalia Ortiz Mantilla

¿Qué son las Zidres?

De acuerdo con el Conpes 3917, de febrero de 2018,

Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) fueron creadas por la Ley 1776 del 2016 [para] constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional, basado en el desarrollo humano sostenible, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial y la economía formal. (p. 8)

Las zonas que pueden ser constituidas en Zidres deben cumplir con cinco requisitos:

- (i) que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; (ii) que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; (iii) que tengan baja densidad poblacional; (iv) que presenten altos índices de pobreza; o (v) que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos. (p. 8)

El Gobierno nacional delimitó espacialmente las áreas del país en donde se pueden constituir las Zidres, teniendo en cuenta que no pueden estar en tierras destinadas a la conservación y protección de ecosistemas; en resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades afro o zonas de reserva campesina, ni en zonas de riesgo o laderas de muy alta pendiente.

Tamaño de la superficie del país en la cual se pueden constituir Zidres

Con base en estos criterios, en Colombia hay 7.278.697 hectáreas en las cuales se pueden constituir Zidres (tabla 1).

Tabla 1. Distribución de las áreas de referencia para constituir Zidres, Colombia 2019

Departamento	Hectáreas	Participación (%)
Vichada	2.483.806	34
Meta	2.391.192	33
Córdoba	449.548	6
Magdalena	448.299	6
Casanare	404.475	6
Arauca	268.545	4
Antioquia	230.112	3
Sucre	139.866	2
Bolívar	125.636	2
Sumatoria de Tolima, Santander, Cesar, Cundinamarca, Norte de Santander, Boyacá, Huila, Cauca, La Guajira, Putumayo, Guaviare, Nariño, Caquetá, Atlántico, Amazonas	337.488	4
Total	7.278.967	100

Fuente: Conpes 3917 de 2018.

¿Qué son las zonas de reserva campesina?

Las zonas de reserva campesina (ZRC) han sido impulsadas por el movimiento campesino colombiano desde la mitad del siglo XX. En la década de los noventa, los líderes y algunos intelectuales —entre quienes se destaca Alfredo Molano— lograron que la figura tomara un estatus jurídico en la Ley 160 de 1994. Las zonas de reserva campesina son, en la práctica, una respuesta al despojo y el desplazamiento sistemático y masivo de la población campesina y a la lucha del campesinado por acceder a los derechos de propiedad sobre la tierra. En este contexto, las zonas de reserva campesina tienen las siguientes finalidades: 1) acceso equitativo a la propiedad de la tierra; 2) estabilización de la economía campesina; 3) superación de las causas del conflicto armado; 4) ordenamiento social y ambiental de los territorios; 5) regulación de la ocupación de los baldíos nacionales, los cuales deben ser adjudicados exclusivamente a los campesinos; 6) limitación de la apertura de la frontera agrícola.

En las zonas de reserva campesina rige exclusivamente la legislación nacional —sin la excepcionalidad de la que gozan los indígenas en sus resguardos— y la propiedad sobre la tierra se limita a un número máximo de unidades agrícolas familiares —por lo regular dos—.

Localización y extensión de las zonas de reserva campesina

Las zonas de reserva campesina están localizadas en territorios en donde el conflicto rural ha sido particularmente intenso y prolongado, y la mayoría se ubican en los bordes de la frontera agrícola del país. Sumando la extensión de las siete constituidas y de otras siete en proceso de constitución, estas zonas ocupan una extensión de 1.840.000 hectáreas (tablas 2 y 3).

Tabla 2. Ubicación de las zonas de reserva campesina constituidas

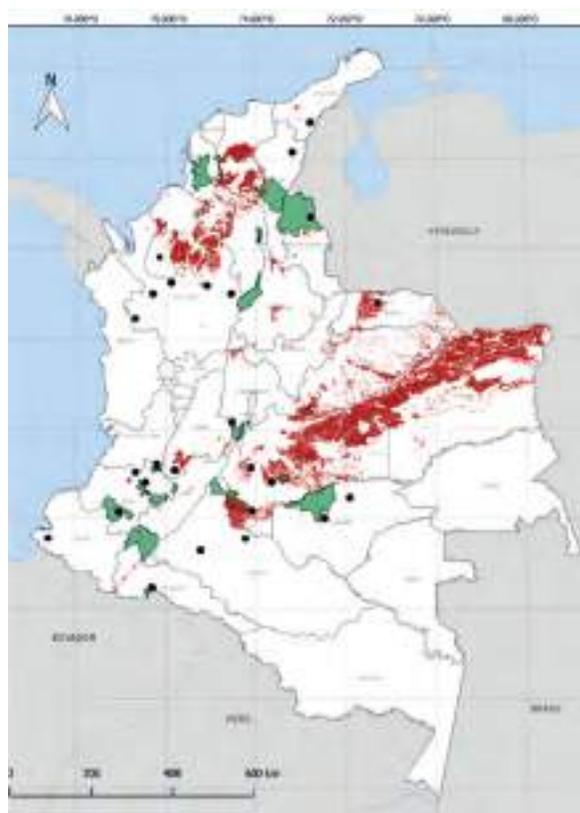
Zonas de reserva campesina constituidas	Hectáreas
Cabrera (Cundinamarca)	44.000
Perla Amazónica (Putumayo)	22.000
Morales-Arenal (Bolívar)	29.110
Guaviare (Guaviare)	463.600
Cuenca de Río Pato y Valle de Balsillas (Caquetá)	88.401
Valle del Río Cimitarra (Antioquia y Bolívar)	184.000
Total	831.111

Tabla 3. Ubicación de las zonas de reserva campesina por constituir

Zonas de reserva campesina por constituir	Hectáreas
Montes de María 1 (Sucre y Bolívar)	380.000
Montes de María 2 (Bolívar)	78.000
Güejar-Cafre (Meta)	35.187
Catatumbo (Norte de Santander)	251.232
Sumapaz (Bogotá)	25.319
Perijá (César)	74.947
Losada Perdido (Meta)	164.661
Total	1.009.346

Localización de las Zidres y de las zonas de reserva campesina en Colombia

A continuación, en la figura 1 se muestra la ubicación de las Zidres y de las zonas de reserva campesina.

Figura 1. Colombia: Zidres y zonas de reserva campesina. Zidres en rojo; ZRC en verde; los puntos negros corresponden a los espacios territoriales de capacitación y reincorporación

Fuentes: Cartografía SIGOT-IGAC, 2018. ZRC: Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Cali. ZIDRES: UPRA 2018

Referencias

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (7 de febrero de 2018). *Conpes 3917. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

PUNTOS DE VISTA

1

2

3

4

Artículos:

La Agencia Nacional de Tierras responde a los cuestionamientos sobre las zonas de reserva campesina

La UPRA: objetivos de las zonas de reserva campesina y las Zidres. ¿Divergencia o convergencia?

Dora Inés Rey Martínez
Jaime Augusto Correa Medina

LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS RESPONDE A LOS CUESTIONAMIENTOS SOBRE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA



Foto del Archivo del Observatorio Rural

Con base en un documento que nos envió la Agencia Nacional de Tierras (ANT) de 3529, el Observatorio Rural elaboró este texto con el aval de Alfredo Sarmiento, funcionario de la ANT.

Cuestionamiento (C): ¿Las zonas de reserva campesina (ZRC) constituyen vastas extensiones sobre el territorio colombiano?

Respuesta (R): Las ZRC conformadas actualmente suman 831.111 hectáreas, el 0,73 % de territorio nacional. Las siete en proceso pendiente de constitución abarcan 1.038.808 hectáreas, el 0,91% del territorio nacional. Perla Amazónica, en el Putumayo, es la más pequeña, con 22.000 hectáreas. La del Guaviare, por su parte, tiene una

extensión excepcionalmente grande, con 463.300 hectáreas.

C: ¿Las ZRC responden al acuerdo de La Habana y son un instrumento de las FARC?

R: No. Las ZRC son una figura legal que se institucionalizó en virtud a la Ley 160 de 1994.

C: ¿Existen ZRC solo en zonas de conflicto armado?

R: No necesariamente. Aunque una de las características de las actuales ZRC es que son constituidas en regiones afectadas por diversos fenómenos de violencia, el Decreto 1777 dictamina que podrán ser constituidas en zonas de

colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, la limitación y el ordenamiento de la propiedad o de la tenencia de predios rurales. Incluso “podrán comprender también las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades modelo y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas”.

C: ¿Las ZRC son una estrategia de la guerrilla para apoderarse de los territorios?

R: Con este injusto estigma, y con gran desconocimiento, se ha ignorado que en algunos casos la guerrilla ha obstruido procesos de constitución y desarrollo de las ZRC. Durante los 20 años de avance de la figura, las comunidades campesinas, junto con sus organizaciones, se han reconocido plenamente defensoras de cada proceso, manifestando sentido de pertenencia y permanente trabajo.

C: ¿Las ZRC son una estrategia para el programa de consolidación militar del territorio?

R: El programa de consolidación hace presencia y adelanta acciones en algunas regiones donde existen o se van a delimitar ZRC. No obstante, las acciones de delimitación y constitución de la ZRC desbordan el área de influencia de dicho proceso, bajo el entendido de que le corresponde al Estado, a través de la Agencia Nacional de Tierras y otras entidades, adelantar estos procesos sin distingo y prevención alguna.

C: ¿Las ZRC limitan o restringen la presencia de la fuerza pública? ¿Son “pequeñas zonas de distensión”, “repúblicas independientes”?

R: No. las ZRC no son espacios vedados ni limitados para la fuerza pública. En las comunidades que las habitan se generan principios de autonomía campesina en el manejo de sus propias dinámicas y visiones rurales y territoriales; pero no son territorios autónomos, independientes ni desligados de las acciones e instituciones gubernamentales en sus distintos órdenes —local, regional y nacional—. Contrario a los resguardos indígenas, o a los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes, las ZRC no son territorios autónomos, con instituciones y legislación particulares. En las ZRC, como en todo el territorio nacional, el Estado debe adelantar, sin excepciones jurídicas, acciones de seguridad y de protección de los derechos humanos.

C: ¿Las ZRC son una estrategia del Gobierno para cooptar al movimiento campesino?

R: Las organizaciones campesinas se han caracterizado por reivindicar y exigir su autonomía. No es interés de la Agencia Nacional de Tierras ni del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) “cooptar” o manipular el movimiento campesino. A la fecha existe una interlocución de orden nacional entre las organizaciones que forman parte del Comité Nacional de Impulso —la Anzorc— y la Agencia Nacional de Tierras, dentro de la cual se discuten y conciertan las acciones para la ejecución de esta política pública.

C: ¿Favorecen el establecimiento de cultivos de uso ilícito?

R: La existencia de cultivos ilícitos no solo es una problemática de algunas de las ZRC, como es el caso del Catatumbo, Guaviare, Perla Amazónica y Losada. Como alternativa, las comunidades han visto en los planes de desarrollo sostenible (PDS) oportunidades para exigir cambios radicales, con

recursos aportados por el Estado colombiano, en sus quehaceres, mediante la erradicación y sustitución de los cultivos.

C: ¿Las ZRC restringen el mercado de tierras?

R: Los propietarios que queden dentro de ZRC tienen títulos transables, comerciables o negociables, incluso para efectos de solicitud de créditos. Las ZRC que han logrado el objetivo de focalización de los recursos de inversión por parte del Estado han podido incrementar la valorización de los predios, ya sea por mejoras directas o por inversiones sociales y de infraestructura en la región.

C: En las ZRC, ¿los predios que excedan la Unidad Agrícola Familiar (UAF) serán expropiados?

R: En el proceso de constitución de ZRC, la UAF es definida con soporte técnico y concertación social con los habitantes de la región. En el caso en el que no se redefina una UAF, se continuará con lo establecido por la Agencia Nacional de Tierras y en la respectiva audiencia pública quedará sujeto a definir el número máximo de “UAF límite” que podrán tener los propietarios. Este límite de UAF puede ser retroactivo o a futuro. Quienes excedan el límite establecido podrán ser sujetos de una propuesta de compra de tierras por parte del Estado y la adjudicación a posibles beneficiarios de la ZRC; no obstante, en común acuerdo, podrán reconocer los títulos que excedan el límite a futuro.

C: ¿La propiedad se colectiviza?

R: No. En las ZRC la propiedad es individual.

C: ¿Podrán ser constituidas solamente en donde predominen terrenos baldíos?

R: No necesariamente. Aunque se enfatizan en las regiones donde predomine la existencia de tierras



Foto del Archivo del Observatorio Rural

baldías, las ZRC podrán constituirse en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, la limitación y el ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.

C: ¿Se proyectan como estrategia de manipulación de la población campesina por parte de diversos actores y las delimitaciones de las ZRC las impone el Gobierno nacional?

R: Las comunidades que habitan en territorios que son objeto de procesos de constitución de las ZRC han vivido en medio de la violencia y con la ausencia de acciones del Estado. Se destaca allí el fuerte arraigo y la cohesión de las organizaciones campesinas con las cuales se han hecho los acuerdos para la selección, la delimitación y la constitución de ZRC, tanto en las seis ya constituidas como en las siete cuyos procesos de constitución avanzan. En todos los casos, el Estado ha apoyado técnica y financieramente cada procedimiento.



C: ¿Se busca entregarles a campesinos de escasos recursos tierras que son del Estado y que no se están aprovechando?

R: No. En la gran mayoría de los casos, los territorios que se delimitan para ZRC tienen y han mantenido una ocupación de años. Se trata de espacios geográficos ampliamente explotados por los campesinos. Son tierras agrológicamente ricas, con amplia diversidad climática, productiva y ambiental.

C: ¿En las ZRC existe autonomía frente a las organizaciones sobre las alcaldías?

R: En ningún caso las ZRC generan autonomía ni distancia de los gobiernos central, regional y local, ni ejercen cogobierno ni soberanía administrativa. Ahora bien, desde la dirección de la entidad encargada de las ZRC, en este caso la Agencia Nacional de Tierras, se motiva a los alcaldes a instalar o constituir comités municipales de desarrollo rural y promover la articulación entre las comunidades,

con sus planes de desarrollo sostenible (PDS), y las instancias departamentales y municipales, comprometiéndose a focalizar recursos para los PDS de las ZRC.

C: ¿En las ZRC se les quita el presupuesto y su manejo a los municipios?

R: Aunque las normas promueven la responsabilidad de los mandatarios locales de priorizar acciones para las ZRC, ni las gobernaciones ni las alcaldías pierden autonomía frente a las ZRC. La vinculación y el aporte de los PDS de las ZRC no son solo del orden municipal, sino que además incluyen todo el nivel institucional del país.

C: ¿La Agencia Nacional de Tierras es la única entidad responsable de financiar la ejecución de los planes de desarrollo sostenible de las ZRC?

R: No lo es. La ANT es la institución que tiene a cargo seleccionar, delimitar y constituir una ZRC y debe financiar la propuesta, el acompañamiento y la asesoría técnica para su desarrollo. Elaborados los PDS, la Agencia Nacional de Tierras podrá generar otros apoyos, entre otros la formalización de la propiedad. Sin embargo, le corresponde, mediante orientación y apoyo del Ministerio de Agricultura, articular las acciones con el resto de institucionalidad pública y privada.

C: ¿Son territorios que generan trampas de pobreza?

R: A pesar de ser áreas rurales con enormes necesidades como consecuencia de la ausencia del Estado, tienen enormes potenciales en recursos hídricos, en biodiversidad y recursos naturales. Los campesinos han desarrollado allí prácticas agrícolas culturalmente valiosas, que son fuentes generadoras de alimentos que nutren en buena parte los mercados de pequeños y grandes centros urbanos.

LA UPRA: OBJETIVOS DE LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESSINA Y LAS ZIDRES. ¿DIVERGENCIA O CONVERGENCIA?



Dora Inés Rey Martínez

Directora técnica de ordenamiento de la propiedad y mercado de tierras en la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Jaime Augusto Correa Medina

Profesional especializado en la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Foto del Archivo del Observatorio Rural

La Constitución nacional advierte el valor específico y privilegiado de la propiedad rural y del acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios, mediante ordenamientos programáticos de una estrategia de desarrollo rural que constituye el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan a los campesinos no solo el acceso a la propiedad de la tierra, sino también a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito. En este contexto, la conformación de zonas de interés de desarrollo económico y social (Zidres), creadas

como figuras especiales de desarrollo en los territorios rurales mediante la Ley 1776 de 2016, han sido de reciente declaratoria de constitucionalidad en la Sentencia C077 de 8 de febrero de 2017.

Por su parte, las zonas de reserva campesina (ZRC), como *política diferencial*, reconocen a los campesinos como sujetos especiales de derechos, para que a través de una intervención estatal focalizada se obtenga una serie de objetivos. Estas zonas se promueven en territorios diferentes a los de las Zidres. Ahora bien, las Zidres y las ZRC son compatibles

en los siguientes aspectos: controlan la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país; crean las condiciones para la apropiada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas; constituyen una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política; facilitan la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural; fortalecen los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, con lo cual garantizan su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión; protegen y conservan los recursos naturales renovables; ordenan la ocupación y aprovechamiento de la propiedad y la tenencia de predios rurales; y crean condiciones para que se consolide y desarrolle la agricultura familiar, buscando la transformación de los campesinos y colonos en medianos empresarios, dentro de principios de competitividad, sostenibilidad, participación comunitaria y equidad.

Así, también existe afinidad entre las figuras respecto de las excepciones a la constitución de las ZRC y las restricciones para la delimitación e identificación de las Zidres, en los siguientes aspectos: áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales; territorios indígenas, según lo previsto en los artículos 2º y 3º del Decreto 2164 de 1995; territorios que van a titularse colectivamente a las comunidades negras, conforme a lo dispuesto por la Ley 70 de 1993; áreas reservadas por el Incora u otras entidades públicas para otros fines señalados en las leyes, y áreas constituidas como *zonas de desarrollo empresarial*.

Las áreas sobre las cuales se hubieran declarado ZRC también son una restricción para delimitar las Zidres, por cuanto aquellas responden a una dimensión de reforma agraria para el aseguramiento de la comunidad campesina, orientada al cierre



Foto del Archivo del Observatorio Rural

de la frontera agropecuaria y a la explotación de recursos agropecuarios con fines de comercio de pequeña escala, que permitan la convivencia con modelos de gran escala en la producción. También advierte el párrafo del artículo 29 de la ley 1776 de 2015 que las ZRC podrán, con expresa solicitud avalada por el Ministerio del Interior, solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural su inclusión dentro de los procesos de producción establecidos para las Zidres.

En los objetivos de la Zidres se establecen como componentes estructurales de gestión el desarrollo de procesos de producción familiar y comunitaria para la sostenibilidad alimentaria y la generación de excedentes agropecuarios, mediante el establecimiento de unidades agrícolas integrales a

partir de producción agrícola para la familia (soberanía alimentaria y ahorro); producción agrícola para la comunidad (generación de rentabilidad social), y plantaciones para procesos industriales (generación de capital).

Coexisten, por lo tanto, dentro del mismo ámbito del desarrollo rural, dos esquemas armonizables: la agricultura familiar y el modelo agrario industrial. Lejos de tratarse de figuras excluyentes, una y otra convergen en el desarrollo integral del campo a la luz de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 160 de 1994.

Concluyendo: a) por sus características, las dos figuras se desarrollan en territorios que no se superponen, aunque la ley de Zidres plantea la posibilidad de vinculación de las ZRC por iniciativa territorial; b) no compiten por los baldíos para campesinos, pues, según la Corte, no solo se debe garantizar el acceso a la tierra, sino también

los demás factores de desarrollo rural, mientras que las zonas Zidres son territorios no desarrollados en los cuales se requieren grandes inversiones tanto del Estado como de entidades privadas: c) las Zidres no pueden convertirse en una figura de desplazamiento de los campesinos o habitantes rurales de dichos territorios, sino que, por el contrario, deben incorporarlos a los proyectos productivos, no como fuerza de trabajo o aporte en tierra, sino con su producción, porque no se les puede desvincular de la tierra (Sentencia C077 de 2017).

En fin, el país no debe polarizar la discusión o satanizar ninguna de las dos figuras; ambas caben dentro del ordenamiento de los territorios rurales. Cada una le apunta a un modelo de desarrollo diferente que aplica a territorios diferentes. Las dos figuras son necesarias para el desarrollo rural y para la construcción de la gobernanza territorial y de la paz de Colombia.



Foto de Natalia Ortiz Mantilla

ENTREVISTAS

1

2

3

4

Entrevista a
Guillermo Forero Álvarez
y Carlos Duarte

ENTREVISTAS. PROS Y CONTRAS DE LAS ZIDRES SEGÚN DOS EXPERTOS



Entrevista a Guillermo Forero Álvarez

Guillermo Forero Álvarez es abogado experto en derecho agrario y asesor de la Sociedad de Agricultores Colombianos (SAC), entidad que promovió la Ley Zidres.

Jaime Forero Álvarez (JFA): En las zonas donde va a regir la Ley Zidres, ¿se legitima la apropiación de los baldíos de la nación que supuestamente algunos agroindustriales compraron en forma fraudulenta?

Guillermo Forero Álvarez (GFA): De ninguna manera, porque la Ley Zidres no legisla sobre este tema. Si fueron adquiridos fraudulentamente, estamos ante un delito y eso estará siempre protegido por el Código Penal. Otra cosa es que el Estado no tenga la capacidad de reacción y de investigación para determinar qué baldíos fueron adquiridos de forma fraudulenta.

JFA: ¿Por qué el Estado colombiano dicta una ley para expandir la frontera agrícola, por los agroindustriales, a zonas alejadas, de baja densidad demográfica y sin dotación de bienes públicos, cuando dentro de la frontera agrícola hay por lo menos 20 millones de hectáreas mal utilizadas que se deberían incorporar a la agricultura?

GFA: A lo largo de la historia, el Estado no ha tenido una política coherente en este aspecto. Ha



Foto de Paula Forigua

manejado de manera totalmente desgredada el sector rural y no ha mostrado nunca ningún interés por cerrar la frontera agrícola. Por otra parte, si bien es cierto, como se afirma en la pregunta, que hay por lo menos 20 millones de hectáreas que están mal usadas especialmente en ganadería extensiva y con vocación agraria, el Estado es cobarde y nunca le ha dado solución al problema porque le teme a los latifundistas. De acuerdo con



la legislación colombiana, desde el siglo XIX, y especialmente con la Ley 200 del 36 y la Ley 160 de 1994, tendría que extinguir el dominio por improductividad y por conflictos ambientales. En ese orden de ideas, a muchos particulares les tocó instalarse en la Altillanura para alquilar tierra barata y hacer sustentable su proyecto productivo, porque era imposible comprar tierra en la frontera agrícola con los precios especulativos existentes.

JFA: ¿La Ley Zidres les da la posibilidad a los inversionistas que acumularon UAF de legalizar esta situación?

GFA: No, de ninguna manera, porque en el caso de la Altillanura no se acumularon ilegalmente UAF. Sí se acumularon el tipo de UAF que está permitido acumular por mandato de la ley, ¿cuál ley? La ley 160 de 1994. O sea, esos inversionistas

observaron la ley a pie juntillas. Las UAF de la altillanura no son de reforma agraria, por eso no se encuentran bajo la prohibición de acumulación.

JFA: ¿Por qué la Ley Zidres crea incentivos para que los pequeños se asocien con los agroindustriales, si en zonas como la altillanura la única asociación posible es arrendarle las tierras a los grandes en una situación en la cual ellos tienen más ingresos trabajando sus propias tierras que arrendándolas?

GFA: La Ley Zidres explícitamente propone defender la economía familiar en toda su normativa y en sus principios de interpretación; lo que quiere es no desarraigar al campesino. Promueve una asociación en la cual participe el campesino trabajando activamente en su proyecto productivo, pero si eso no es posible es porque el legislador no tuvo la visión. A mi modo de ver, la Ley Zidres prohíbe esa modalidad de asociación que consistiría en que el campesino entrega en arriendo la



Foto de Coombuvipac

tierra, porque lo que promueve en el texto escrito la Ley Zidres es la asociación productiva y el campesino es el protagonista de su producción.

JFA: Entonces, ¿para qué sirve la Ley Zidres?

GFA: Las Zidres como instrumento de ordenamiento social de la propiedad pueden garantizar el ejercicio del derecho de propiedad sobre extensiones de tierra no superiores a las que efectivamente requieran los proyectos productivos; solucionar los conflictos del uso del suelo; actualizar la base catastral sobre la cual se debe fijar la tarifa del impuesto predial y la del impuesto de patrimonio; visibilizar las tierras incultas, las de cultivos ilícitos y sobre las cuales la explotación económica se realice en detrimento significativo de las normas ambientales para aplicar la extinción de dominio sin indemnización contemplada en la ley 160 de 1994 y el fomento de alianzas productivas equitativas entre los diferentes actores de la ruralidad.

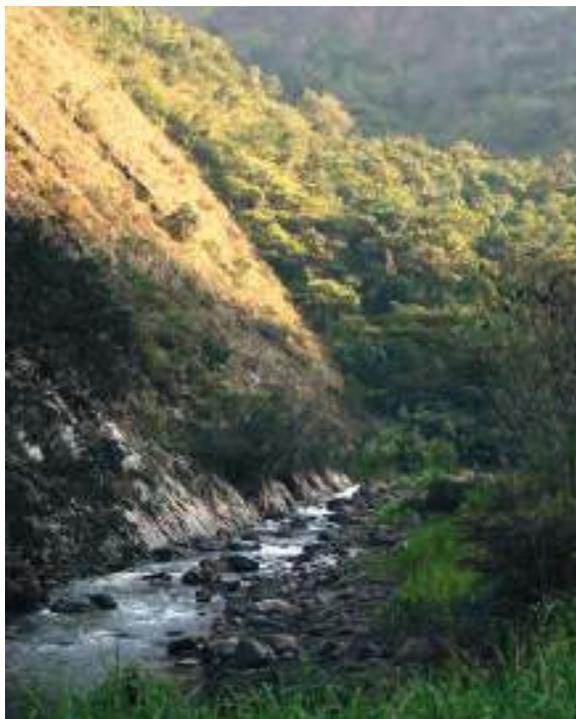


Foto de Santiago Manso Molano



Entrevista a Carlos Duarte

Carlos Duarte es profesor-coordinador de la línea de investigación Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial, del Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Cali.

Jaime Forero Álvarez (JFA): En las zonas donde va a regir la Ley Zidres ¿se legitima la apropiación de los baldíos de la nación que supuestamente algunos agroindustriales compraron en forma fraudulenta?

Carlos Duarte (CD): En 2017 la Contraloría General de la República le llamo la atención a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) por 33 casos de posibles acumulaciones de unidades agrícolas familiares (UAF). En este contexto, la Ley 1776 de 2016 (Ley Zidres) plantea un partaguas con referencia a las acumulaciones de UAF, porque si bien pone en cuestión los títulos de propiedad de aquellos procesos de acumulación que sucedieron con posterioridad a la Ley 160 de 1994, parece no solamente legitimar los que se produjeron antes de 1994, sino que además a las acumulaciones que sucedieron después les permite su uso por medio de contratos de arrendamiento a los mismos actores de la apropiación, utilizando el diseño jurídico de la figura de Zidres.

JFA: ¿Por qué el Estado colombiano dicta una ley para expandir la frontera agrícola, por los agroindustriales, a zonas alejadas, de baja densidad demográfica y sin dotación de bienes públicos, cuando dentro de la frontera agrícola hay por lo menos 20 millones de hectáreas mal utilizadas que se deberían incorporar a la agricultura?

CD: Porque en las fronteras agropecuarias el mercado de tierras es muy reciente o pobremente institucionalizado y, por lo general, el costo por hectárea es más bajo, como se atestigua en las transacciones que produjeron las acumulaciones de UAF. En el caso de las Zidres se puede concluir que no es la propiedad de la tierra lo que más interesa a sus promotores, sino que más bien es el uso agroindustrial de los baldíos de la nación. La Ley permite que sobre dichos territorios se puedan implementar modelos de monocultivo *neo-junker* sin grandes transacciones sociales y de capital, transfiriendo gran parte de los riesgos a las alianzas entre Estado, grandes empresarios y pequeños cultivadores. Por otra parte, el apalancamiento de créditos, los subsidios y los costos de infraestructura, en conectividad, correrán por cuenta del erario público.

JFA: ¿La Ley Zidres les da la posibilidad a los inversionistas que acumularon UAF de legalizar esta situación?

CD: La reciente constitución de la Zidres de Puerto López permite vislumbrar al menos dos movimientos en dicha dirección. En primer lugar, el Conpes 3940 de julio de 2018, que sirvió para delimitar el área de dicha figura, a pesar de que el trabajo de la UPRA fue muy preciso en cuanto a excluir las zonas pretendidas por las comunidades étnicas (afrocolombianas e indígenas); así como aquellas zonas con restricciones contempladas en el POT del municipio, no menciona por ningún lado las 22.843 hectáreas que provienen de tierras baldías y que el banquero Luis Carlos Sarmiento Angulo acumuló a través de la organización Pajonales en Puerto López. En segundo lugar, dicho silencio no quiere decir que tales predios estén dentro del polígono final aprobado, sino que la omisión estratégica del Conpes más bien podría estar relacionada con la aprobación del proyecto de Reforma a la Ley 160 radicado al final del

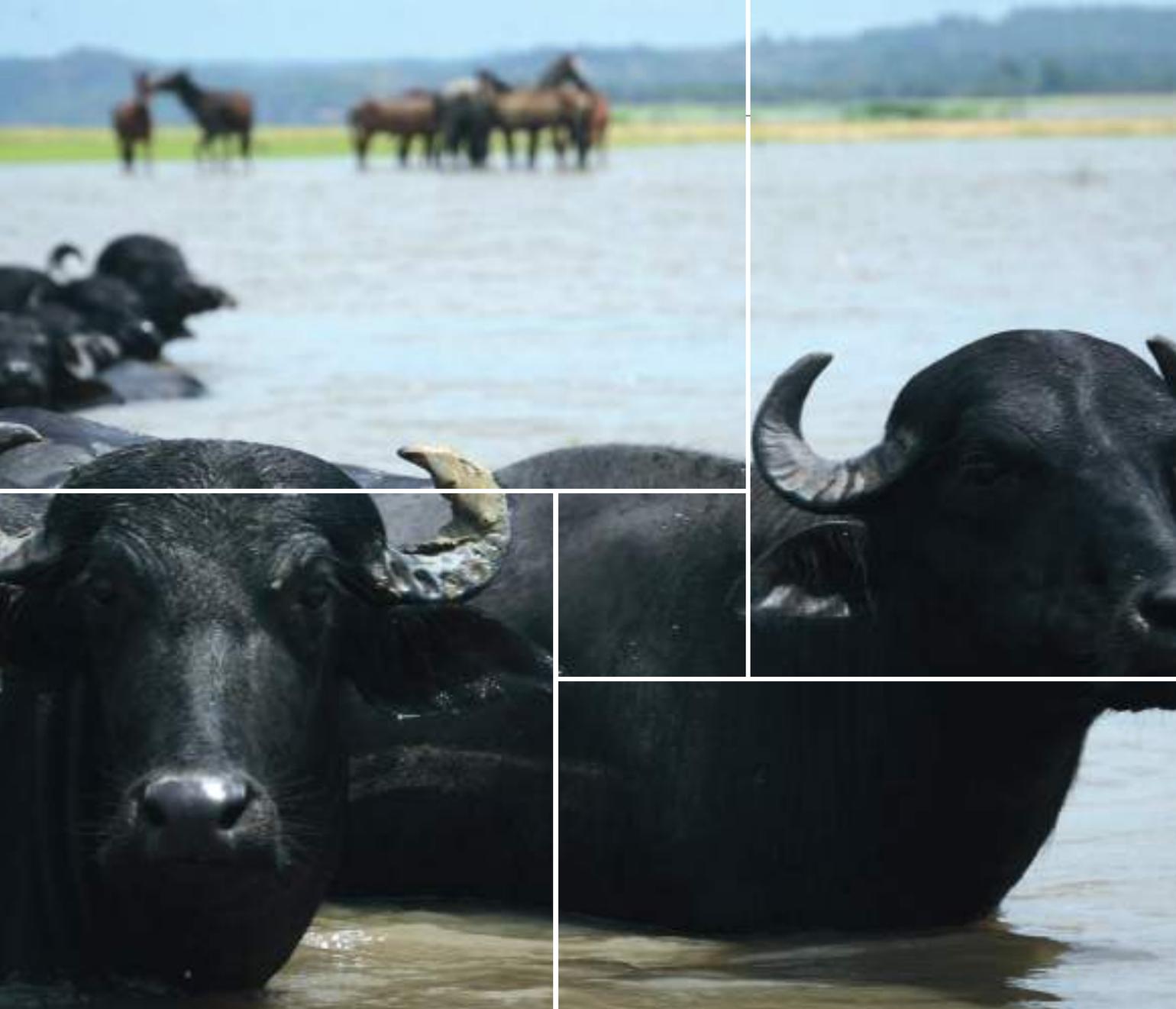


Foto de Natalia Ortiz Mantilla

Gobierno Santos, según el cual la acumulación de tierras baldías dejaría de ser ilegal.

JFA: En conclusión, ¿para qué sirve la Ley Zidres?

CD: Desde mi punto de vista se busca: 1) delimitar nuestra frontera agropecuaria; sin embargo, tengo que decir que esta delimitación es muy grave desde el punto de vista ambiental, porque esos ecosistemas son zonas ambientalmente muy sensibles en los cuales el monocultivo agroindustrial podría tener efectos devastadores a largo plazo; 2) legalizar las acumulaciones indebidas de UAF, obviando

el título translativo de dominio, pero permitiendo su uso productivo, que quizás es el mayor interés de las agroindustrias contemporáneas de carácter extractivo; y 3) contrario a lo que enuncia la Ley Zidres, en vez de que la iniciativa privada apalanque el desarrollo rural de la nación y produzca círculos virtuosos productivos a escala regional, estas figuras podrían terminar siendo financiadas en una alta proporción por dineros públicos, mientras que sus efectos podrían manifestarse en un nuevo ciclo extractivista y de creación de “enclaves” productivos en los cuales se reproduce la pobreza y se concentran las ganancias.

OPINIÓN



1

2

3

4

Artículos:

*Zonas de reserva campesina:
estrategia para aumentar
el producto y el empleo
en el campo y afianzar la paz*

*Carlos Salgado Araméndez
María Camila Macías Amaya*

*¿Zonas de reserva campesina
o zonas de interés de desarrollo
rural económico y social?*

Gabriel J. Tobón Quintero

*Los derechos de los campesinos:
la almendra del debate sobre Zidres
o zonas de reserva campesina*

Sergio Marín

ZONAS DE RESERVA CAMPESINA: ESTRATEGIA PARA AUMENTAR EL PRODUCTO Y EL EMPLEO EN EL CAMPO Y AFIANZAR LA PAZ



Carlos Salgado Araméndez
María Camila Macías Amaya
Investigadores Planeta Paz

Introducción

En el debate sobre las zonas de reserva campesinas (ZRC) suele acotarse la discusión al campo de la política social compensatoria o a las ideologías detrás del tema, dejando de lado aportes de múltiples estudios que demuestran la mayor eficiencia de la economía campesina y la experiencia de las organizaciones del campo. Así, se llega de manera fácil a la conclusión de que la intervención empresarial a gran escala —léase Zidres— es la mejor opción para el desarrollo rural, caso en el cual los retornos del capital se estiman más valiosos que las políticas que favorecen a las familias y a las comunidades campesinas.

En este artículo se proponen unas notas que muestran algunas de las ventajas de las políticas a favor de formas organizativas comunitarias tipo zona de reserva campesina para aumentar el producto y el empleo, así como para reorganizar las relaciones territoriales, entre comunidad y Estado, y apoyar la implementación del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC, en cuanto a las transformaciones democráticas que requiere el mundo rural.

La producción campesina y la productividad de los factores

Los análisis de Albert Berry (2017) sobre los temas rurales resaltan dos características generales (casi universales) que son: “la relación inversa” entre el tamaño de la explotación y la productividad de la tierra y la relación positiva entre el tamaño de esta explotación y la productividad de la mano de obra. Estas relaciones implican una tercera correspondencia: la razón “mano de obra/tierra” disminuye con el mayor tamaño de la explotación de forma drástica.

Un resultado de estas características es el hecho de que casi todos los países en donde es clave maximizar la producción total y aumentar el empleo rural están organizados en unidades de producción pequeñas. Pero si el objetivo es el retorno sobre el capital con base en el uso de la tierra, la conclusión es otra¹. Dado que las economías de escala son de limitada importancia en la agricultura, es por lo

¹ Berry afirma que si se define la “eficiencia” por la capacidad de lograr el máximo producto por unidad de tierra, es decir, maximizar la producción agropecuaria total, es evidente que la ventaja la tienen las unidades pequeñas. Con base en esto propone el ejemplo de que si

general equivocado el argumento de que se necesitan unidades grandes para aumentar la productividad agregada del sector —por el contrario, su presencia puede tener más bien el efecto opuesto—. La existencia de la relación inversa sugiere esa conclusión.

El argumento se refuerza con el hecho de que la mecanización no aumenta la productividad de la tierra pero sí la de la mano de obra, en particular porque las explotaciones grandes no producen ítems intensivos en mano de obra, mientras que las pequeñas sí lo hacen.

Según el Censo Nacional Agropecuario de 2014 en Colombia, la relación “trabajadores permanentes/tierra” es mayor en las unidades de 5 a 10 ha que en las de 500 a 1000 ha. Entre las unidades más pequeñas (menos de 5 ha) y las más grandes (más de 1000 ha) la diferencia fue muchísimo más grande.

La conclusión de Berry es que “dado que la gran agricultura usa poca mano de obra, es difícil y tal vez imposible que juegue un papel positivo en la reducción de la pobreza de un país”.

La mejor estrategia para generar empleo rural

Se pueden relacionar los anteriores argumentos al contrastar para Colombia los impactos en el empleo de algunos programas compensatorios con los resultados probables de las zonas de reserva campesina. El programa de Oportunidades Rurales, cuyo propósito era mejorar la actividad de las familias campesinas, tuvo la intención de atender



Foto de Paula Forigua Díaz

32.000 familias entre 2007 y 2013, con iniciativas microempresariales. El programa de Alianzas Productivas atendió entre 2008 y 2011 a 25.000 familias en 35.317 ha, es decir, solo al 3,5 % de las familias pobres, si se estima un universo de 1.400.000 familias campesinas, de las cuales un promedio del 50 % son pobres (estimaciones con base en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011).

El estudio de Vargas et al. (2016) muestra que para el periodo 1995-2004, el impacto de los programas de distribución de la tierra fue absolutamente marginal, pues solo se adjudicaron 334.527 ha para fines de reforma agraria a favor de 24.162 familias campesinas, y entre 2005 y 2009 la adjudicación fue de 16.812, ha a favor de 1680 familias. Paradójicamente, muestra que el Proyecto Piloto de las primeras zonas de reserva campesina constituidas entre 1997 y 2000 involucraría

unidades de 10 ha generan el triple de producto por hectárea que unidades de 1000 ha, el producto total será el triple si cada unidad tiene 10 ha que si tiene 1000, sin importar cuánta tierra tenga el país.

aproximadamente 250.000 familias beneficiarias (17,8% del total de familias campesinas; 35,7% de las familias pobres) en 831.111 ha (10% de la tierra cultivable). Es inobjetable que las políticas a favor de las comunidades campesinas aumentan la producción y el empleo.

Aportes a la reorganización de los territorios y la paz

En otros campos se pueden resaltar razones que muestran que las zonas de reserva campesina cumplen un papel relevante en cuanto a una transformación del mundo rural que ayuda a la construcción de la paz:

1. Generan más empleo por hectárea y contribuyen a una mejor distribución del ingreso a través de su efecto positivo sobre la demanda agregada de la mano de obra.
2. Incrementan la seguridad, la autonomía y la soberanía alimentaria, al aumentar la producción de alimentos y de materias primas para unas sociedades locales y globales cambiantes.
3. Mejoran el uso del suelo y la productividad de la tierra, puesto que sobre criterios de planeación ambiental y colectiva se toman decisiones más acertadas sobre qué recursos y tecnologías utilizar, y se establecen compensaciones comunes para redistribuir recursos entre las familias.
4. Contrarrestan los efectos del cambio climático, en tanto es claro que se requieren innovaciones que propendan al cuidado del suelo, del agua, de los bosques, de las semillas, y a la aplicación de tecnologías que demandan el compromiso de muchos sujetos y actores para las acciones de mitigación, adaptación y gestión ambiental.
5. Permiten repoblar territorios para ampliar la democracia, de tal manera que se pueda vivir

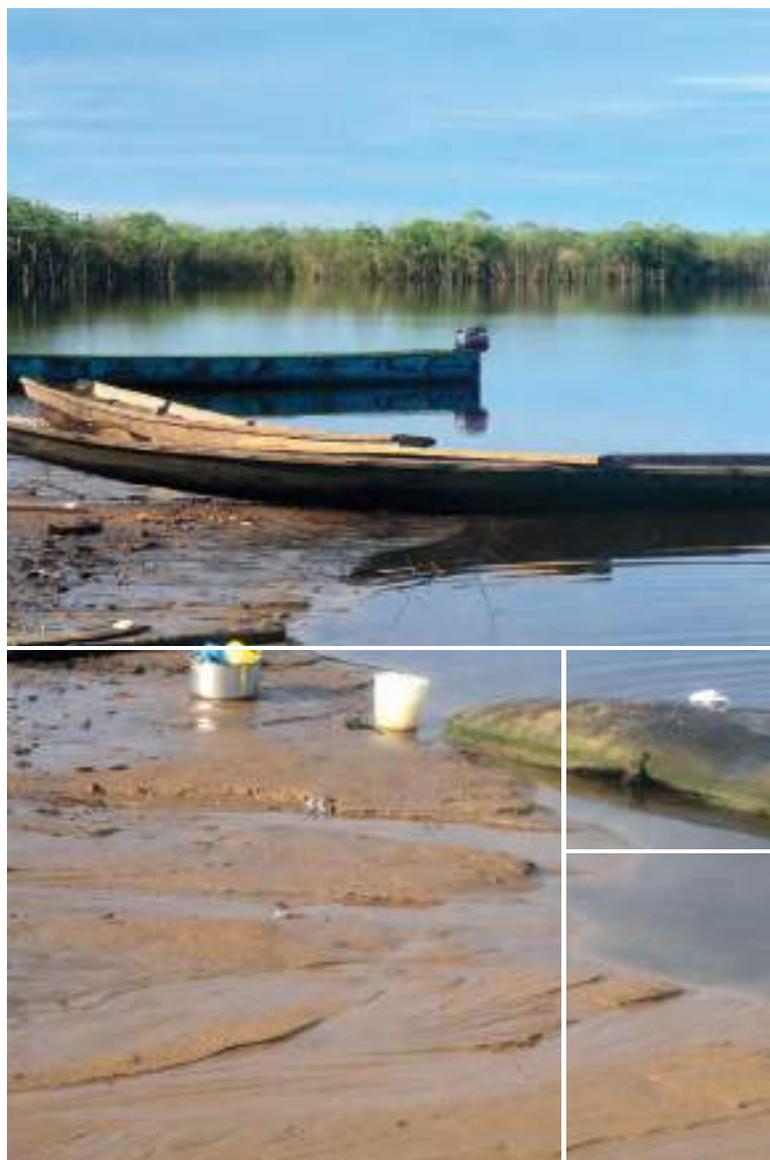


Foto de Mario Murcia

en el campo bajo el amparo de esta figura territorial colectiva que replantea las relaciones de la comunidad con el Estado.

6. Enriquecen la política pública, local y territorial con la presencia de miles de familias que participan en el diseño de políticas públicas y en las decisiones sobre el tipo y la forma de intervención en los territorios.
7. Reorganizan el sistema de poder local ante el reconocimiento del campesinado como actor valioso para la ampliación de la democracia y



el sistema de partidos y movimientos políticos, la estabilidad de la población y la sustentabilidad de los territorios.

8. Reconocen actores desvalorizados y redistribuyen activos para la democracia económica, al resolver injusticias socioeconómicas y socioculturales, producir bienes públicos y satisfacer derechos aplicados a dimensiones territoriales.
9. Reorganizan territorios mediante la definición de los usos del territorio y de los recursos, el

rediseño de las relaciones y la creación de instituciones que apoyen el logro de la paz.

10. Reducen el costo fiscal de las políticas públicas y lo hacen más eficiente, al ser debatido y aplicado con la comunidad y no con agentes individuales.

Conclusiones

En resumen, según las anteriores consideraciones, las Zonas de Reserva Campesina ayudan a la reorganización de los territorios; estabilizan y reconocen a la población campesina; fortalecen las economías locales y los mercados de bienes rurales de alimentos y materias primas; dan un uso sustentable a los recursos ecosistémicos, y construyen democracia en los territorios.

El problema no es si debe haber más Zidres o más Zonas de Reserva Campesina, sino definir cuál es el propósito de la política. Desde nuestra perspectiva, dar mayor prelación a la primera es una forma de limitar la producción, el empleo y la democracia en el campo, condiciones necesarias para la construcción de paz.

Referencias

- Berry, A. (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario Editorial.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011). *Informe de rendición de cuentas, gestión 2010-2011*. Bogotá: autor.
- Vargas, C., Téllez, G., Cubillos, A., Pulido, J., Gómez, P. y Garzón, L. (2016). Análisis de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en el marco del desarrollo rural en Colombia (1994-2010). *Pampa (Santa Fe)*, (13), 31-53.

¿ZONAS DE RESERVA CAMPESINA O ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL ECONÓMICO Y SOCIAL?



Gabriel J. Tobón Quintero
Profesor Facultad de Estudios
Ambientales y Rurales
Universidad Javeriana

Para responder la pregunta que titula este artículo, es conveniente que el lector conozca brevemente qué significa cada uno de dichos mecanismos o instrumentos de la política pública de tierras, mediante los cuales se ha pretendido promover el desarrollo rural en Colombia. Veamos qué son entonces las zonas de reserva campesina (ZRC) y las zonas de interés de desarrollo rural económico y social (Zidres).

Las Zonas de Reserva Campesina forman parte de la normatividad agraria de Colombia consignada en la Ley 160 de 1994, cuyos objetivos son: controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria; evitar y corregir los fenómenos de la inequitativa concentración o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica; crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos de escasos recursos; y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos. En síntesis, se puede destacar que las Zonas de Reserva Campesina tienen como propósito evitar la concentración de la



Foto de Mario Murcia

tierra, defender la economía campesina, ordenar social, productiva y ambientalmente el territorio y superar las causas de los conflictos sociales que enfrentan los campesinos en los territorios de colonización. Por su parte, las Zidres fueron aprobadas por el Congreso de Colombia mediante la expedición de la Ley 1776 de 2016 y debidamente por el presidente Juan Manuel Santos. En el artículo 1 de dicha ley, se señala que su objeto es crear las Zidres en

[...] territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad



de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces, que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Las Zidres deberán cumplir con estos requisitos: 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.

Los proyectos de las Zidres deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Como puede inferirse de las definiciones antes señaladas, el punto central de discusión en el análisis de estos dos instrumentos de la política de tierras en Colombia es que ambos son la más clara expresión de dos modelos de desarrollo rural que tienen objetivos, lógicas y sentidos políticos, sociales y económicos diferentes, contrarios y excluyentes uno con respecto al otro.

En términos generales, se puede afirmar que las Zonas de Reserva Campesina representan y expresan algunos de los componentes centrales de un modelo de desarrollo rural basado en el modo de vida y la economía campesina, y las Zidres representan un modelo de desarrollo rural basado en el modo de vida y en la economía del capitalismo agrario y agroindustrial.

En este sentido, las Zonas de Reserva Campesina defienden los intereses y el proyecto de vida de la mayoría de los campesinos colombianos y las Zidres defienden los intereses de una minoría de capitalistas e inversionistas nacionales y extranjeros que en las últimas décadas, y motivados por su crisis, retomaron su interés por los territorios rurales para ampliar y profundizar el extractivismo y la explotación de los recursos naturales.

Del mismo modo, las Zonas de Reserva Campesina buscan y tienen mejores condiciones para aportar a la solución de los problemas de seguridad y soberanía alimentaria de los propios campesinos y de amplios sectores urbanos del país, con lo que sin duda alguna su producción contribuye a la dinamización de los mercados internos en los ámbitos local, regional y nacional. Esto ha sido corroborado por múltiples estudios e investigaciones sobre la importancia de la economía campesina en la economía y la producción de alimentos en el país. Respecto de lo anterior, Leibovich, Botello, Estrada y Vázquez (2013) señalaron:

[...] los pequeños productores en Colombia ascienden al orden de los 2.2 millones, y representan el 80% de los pobladores rural. Más importante aún, los estudios estiman que el porcentaje de la producción agrícola que proviene de sus parcelas puede estar entre el 50 y 68%.

En contravía de la lógica, el sentido y los intereses que defienden las Zonas de Reserva Campesina, las Zidres corresponden a la voracidad y el interés del gran capital agrario, agroindustrial y financiero que hoy valora los territorios rurales y sus pobladores, solo si estos tienen la capacidad suficiente para producir las rentas y utilidades que esperan para ampliar sus capacidades de acumulación y reproducción. Por ello los volúmenes de su producción están destinados principalmente a los mercados internacionales y no a los mercados internos.

Su preocupación principal no es resolver los problemas de seguridad y soberanía alimentaria del país donde realizan sus inversiones; al contrario, el efecto que causan es agravarlos en proporciones tales que resultan poniendo en una relación de dependencia la producción alimentaria nacional de las importaciones de alimentos. Recuérdese que el propio Ministerio de Agricultura ha reconocido públicamente que Colombia está importando actualmente entre 12 y 15 millones de toneladas de alimentos, cuando tiene la tierra, el conocimiento, la capacidad, la experiencia y el recurso humano para producirlas. Dos preguntas surgen a estas alturas, ¿por qué se presenta este antagonismo entre los dos modelos de desarrollo rural antes reseñados? ¿Por qué estos dos modelos no pueden ser complementarios? Solo como una invitación para mayores reflexiones, se podría argumentar lo siguiente. Con respecto al antagonismo y la imposibilidad de la complementación entre los dos modelos, es necesario considerar el papel determinante que debe desempeñar en la mediación de los antagonismos un actor central: el Estado.

En efecto, es el Estado el responsable de regular las relaciones, las conductas y los intereses de los miembros de la sociedad y de las organizaciones económicas, los gremios y las empresas que en ella participan. Es el Estado la institución política que debe estar al frente y defender el bien común, lo público, los bienes y el interés de todos.

El gran drama que vive Colombia, y la mayoría de los países latinoamericanos, es que los Estados no han cumplido a cabalidad con las funciones, competencias y responsabilidades sociales, políticas, ambientales, culturales y económicas que teóricamente se les han asignado. Al contrario, estos Estados han inclinado el fiel de la balanza y han favorecido los intereses del gran capital y de las grandes empresas, tomando partido por el modelo de desarrollo del capitalismo agrario y agroindustrial; han legislado a su favor y han creado toda suerte de incentivos para que sus capitales, inversiones y tecnologías lleguen al territorio nacional, exploten nuestros recursos y a nuestra gente y exporten e inviertan cómodamente sus rentas y utilidades en sus casas matrices, en otros países o en sus paraísos fiscales.

Finalmente, este tipo de Estados han desconocido históricamente las ventajas que tiene y se le reconocen a un modelo de desarrollo rural, dentro del cual las Zonas de Reserva Campesina son una importante expresión social, ambiental, cultural, política y económica. Más grave aún que el desconocimiento es la falta de apoyo, incentivos y sobre todo de políticas públicas que realmente resuelvan los principales problemas públicos que tiene el mundo rural colombiano. El Estado antes que resolver problemas como el de la alta concentración de la tierra, la concentración en el ingreso, la pobreza rural, la inseguridad alimentaria y la pérdida de soberanía para producir lo nuestro, los ha agravado y llevado a límites extremos. Tal es el caso del alto nivel de concentración sobre la propiedad de la tierra, medido a través del coeficiente

de GINI en 0,86, uno de los más altos de Latinoamérica, que ha convertido a Colombia en uno de los países con mayores desigualdades sociales y económicas del continente americano, y la pobreza e indigencia, así como la carencia de bienes y servicios públicos en el medio rural, siguen siendo asombrosamente muy altos. Estos problemas sin duda podrían ser resueltos con un modelo de desarrollo rural más inclusivo, democrático, participativo, más amigable con el medio ambiente y la diversidad biológica y cultural en las que se destaca nuestro país.



Foto del Archivo del Observatorio Rural

Referencias

- Leibovich, J., Botello, S., Estrada, L. y Vásquez, H. (2013). Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En: J. J. Perfetti, Á. Balcázar, A. Hernández, J. Leibovich (Comp.), *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* (pp. 187-233). Bogotá: Fedesarrollo, Sociedad de Agricultores de Colombia, Incoder, Finagro, Banco Agrario.
- Ley 1776 del 2016 (20 de enero), por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. *Diario Oficial* n.º 49.770.

LOS DERECHOS DE LOS CAMPEVINOS: LA ALMENDRA DEL DEBATE SOBRE ZIDRES O ZONAS DE RESERVA CAMPEVINA



Sergio Marín
Partido FARC

Las zonas de reserva campesina representan los intereses del campesinado colombiano. Yo no diría que agotan todas las aspiraciones históricas de los campesinos colombianos, pero son un modelo que los reivindica parcialmente. Por su parte, las Zidres corresponden a las pretensiones históricas del empresariado agrícola, de lo que podríamos llamar en Colombia la burguesía agraria. En este sentido, son dos modelos excluyentes.

El problema con las Zidres es que la ley estableció con toda claridad, a partir de 1994, que los baldíos de la nación deben destinarse fundamentalmente a los millones de campesinos pobres que no tienen tierra, o tienen muy poca tierra, o la tienen de muy mala calidad. Estos campesinos que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo como jornaleros, como braceros, etc., están aspirando desde hace décadas a que se implemente un proceso de redistribución de la tierra. Pero ahora, con la Ley Zidres, nos dicen que los baldíos ya no se van a utilizar para repartirlos o distribuirlos entre los campesinos, sino que el Estado los va a distribuir entre los que tengan “músculo financiero”. Se van



Foto del Archivo del Observatorio Rural

a favorecer, entonces, los llamados “nuevos llaneros”, es decir, los grandes propietarios de capitales que cuentan con el apoyo del sistema financiero nacional y transnacional. Y son estos últimos quienes, por supuesto, van a quedarse con todo este nuevo sector agroindustrial. Es claro que el Estado que favorece estos sectores de las clases dominantes no representa los intereses de todos los colombianos, sino que impulsa un neoliberalismo salvaje (sálvese el que pueda). De manera que el Estado Social de Derecho se queda en un enunciado retórico que en la realidad se desentiende de su función de garantizarles a los colombianos unas condiciones de orden material, pero también espiritual, mínimas para una vida digna.



El latifundio sigue siendo un lastre para este país. Seguramente solo una correlación de fuerzas distinta a la actual en el desarrollo social, político e incluso cultural podría permitir que en algún momento logremos romperlo, para alcanzar la modernidad y por supuesto la modernización en el campo colombiano. Y esta es una consigna revolucionaria en el día de hoy, cuando nadie está hablando de socialismo, sino simplemente de que los campesinos tengan la posibilidad de acceder a bienes y servicios que son un derecho humano. No se trata de un discurso ideologizado sino de compromisos políticos con el país y con el mundo entero. No hay electrificación en el campo colombiano, no hay servicios sociales que garanticen una mejor vida para las masas campesinas; no hay

salud, educación ni saneamiento básico; no hay alcantarillado, no hay carreteras... Precisamente quebrar el espinazo al latifundio tiene que ver también con que el Estado priorice la inversión.

Para nosotros, la resolución de la cuestión agraria en Colombia pasa por el fin del latifundio, y por latifundio entendemos las grandes propiedades improductivas, subutilizadas, en las que no se agrega valor en función de la acumulación de capital y que se laboran con niveles de tecnología muy pobres. Esto se explica en gran parte porque los salarios son sumamente bajos en el campo, con formas de contratación casi serviles y con impuestos ridículos que incentivan la acumulación rentista (lotes de engorde) y no productiva de la tierra,



Foto del Archivo del Observatorio Rural

de manera que no hay estímulos reales en el campo para desconcentrar la propiedad y mecanizar y agregar valor con ciencia y tecnología.

Es importante señalar que no hay, en principio, contradicción entre la economía campesina y la agroindustria. Todo lo contrario, la aspiración histórica del campesinado colombiano ha estado relacionada no solo con el acceso a la propiedad sobre la tierra, sino además con garantías económicas, pero también de asistencia técnica y de mercadeo. El problema entonces se ubica en la intención de los grandes capitales de avanzar, como lo permite la ley Zidres, sobre los baldíos que por ley y por justicia social son para los campesinos.

Por otra parte, no hay nada que asimile campesino a pobreza, a no ser en el marco del desarrollo deformado del capitalismo como el que se ha dado en Colombia. Porque lo cierto es que los campesinos también pueden desarrollar agroindustria, que es exactamente la almendra del debate que nosotros estamos dando. ¿Por qué no pueden ser los campesinos propietarios de los silos? ¿Por qué no pueden ser los campesinos propietarios de las maquinarias? ¿Por qué no pueden ser los campesinos propietarios de la infraestructura para la transformación de sus materias primas?

La economía campesina y la economía comunitaria, que están relacionadas pero no son exactamente iguales, están en capacidad de garantizar el

abastecimiento y la soberanía alimentaria de nuestro país, usando, además, energías limpias y procesos respetuosos con el medio ambiente, sobre la base de que el Estado acompañe y priorice esos procesos y no haga lo que ha hecho hasta ahora, que es regalarle la plata a los ricos para que sigan siendo más ricos, tal como se hizo con Agroingreso Seguro.

Ese es el modelo que debe transformarse, y esto es un problema político. Ojalá las decisiones se tomaran con base en los intereses nacionales y con el acompañamiento de las universidades y de la academia. Qué bueno que hubiéramos llegado a ese nivel de desarrollo cultural y político, pero la política, incluyendo la económica, se sigue resolviendo en los escenarios políticos, y si la correlación de fuerzas sigue estando a favor de un Estado que se comporta como un mecanismo de garantía de los derechos de los que ya tienen todo y no de los desposeídos, las cosas se van a complicar cada vez más.

Debo precisar las cosas finalmente: el uribismo es la expresión política de una facción de la oligarquía colombiana, precisamente la atada al gran latifundio y a las economías ilegales a gran escala. Desde esa perspectiva, cualquier intento que se haga para una reforma agraria que redistribuya la tierra dentro de la frontera agrícola se estrellará de frente contra esos sectores que han demostrado una y mil veces que están en capacidad de ensangrentar este país para no ceder un milímetro de lo que consideran sus derechos. El Urabá, el Magdalena Medio y lo que están haciendo en los Llanos Orientales es una demostración de hasta dónde son capaces de actuar para no ceder ni una mínima parte de sus privilegios. Pero la lucha campesina organizada, acompañada de otras fuerzas sociales del campo popular, tiene la última palabra. Para eso es el acuerdo de La Habana, para que las gentes del común puedan expresar y conquistar sus derechos en democracia y en paz.

ENSAYO

1

2

3

4

Artículos:

Las Zidres o la expansión agroindustrial
de la frontera agrícola

Jaime Forero Álvarez

¿Zidres versus zonas de reserva
campesina?: una apuesta informada
por el desarrollo rural en Colombia

Alejandro Abondano Romero

Natalia Abril Bonilla

LAS ZIDRES O LA EXPANSIÓN AGROINDUSTRIAL DE LA FRONTERA AGRÍCOLA



Jaime Forero Álvarez
Director Observatorio Rural La Salle



Foto de Mario Murcia

El debate sobre el avance de la agroindustria en algunos espacios geográficos como el de la Altillanura y el Chocó, o en algunas zonas de la costa Caribe, se ha polarizado entre los representantes de la sociedad civil. En un lado se sitúan los agroindustriales, representados por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), y en el otro, las organizaciones que defienden los derechos de los campesinos y las comunidades étnicas. Esta polarización no permite llegar a una solución que es urgente y necesaria como parte del proceso de reconciliación nacional y como forma de viabilizar el desarrollo agrícola y agroindustrial del país.

Las denuncias realizadas ante la justicia colombiana y la opinión pública nacional y mundial sobre la concentración indebida de las unidades agrícolas familiares (UAF) y la apropiación ilegítima de tierras provenientes de baldíos, crearon inseguridad jurídica entre los grandes inversionistas, quienes entraron en una especie de *stand-by* aún después de promulgada la ley para las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres), en enero de 2016. Esta inseguridad solo pudo soslayarse hasta que la Corte Constitucional, en 2017, finalmente avaló la ley, la cual legitima la compra de tierras de baldíos adjudicados antes de la expedición de la Ley 160 de 1994, da vía libre

a la acumulación de UAF por parte de los empresarios en las áreas que se declararán como Zidres, y facilita a los empresarios el acceso productivo a los baldíos mediante contratos de arrendamiento a largo plazo.

Pero el debate sigue vigente y varias organizaciones de la sociedad civil están aún más indignadas porque el gobierno avaló con una ley lo que ellas consideran ilegítimo: darle acceso a terratenientes y empresarios a los baldíos y bienes públicos a través de concesiones y contratos de arrendamiento o cualquier otra figura contractual que no implique transferencia de la propiedad. Se argumenta que los baldíos de la nación deben destinarse, según el espíritu de la legislación agraria, solamente a campesinos, y que la Ley Zidres consagra un camino expedito para evadir este principio.

Un recorrido por la historia de la adjudicación de baldíos deja en claro que este proceso se llevó a

cabo contrariando los fines que la ley y la supuesta política de Estado establecieron, a saber: que los baldíos de la nación deberían utilizarse prioritariamente (y exclusivamente desde 1994) para dotar de tierras a los campesinos y para estabilizar a las comunidades rurales que basan su economía en la agricultura familiar. Aunque un poco más de 300.000 pequeños productores han obtenido tierras como resultado de estas políticas, a ellos les adjudicaron apenas el 8% de las casi 22 millones de hectáreas que la nación le entregó a los privados (tabla 1). Esto quiere decir que este proceso se convirtió, en contravía a lo que lo justificaba, en un factor determinante para la concentración de la tierra. Adicionalmente, es sabido que algunos (no todos) terratenientes se han apropiado de forma fraudulenta de predios a través de procesos de pertenencia que han declarado la prescripción adquisitiva de bienes en favor de los particulares de las tierras de la nación que son legalmente imprescriptibles.

Tabla 1. Adjudicación de baldíos 1932-2012

Tamaño (ha)	Beneficiarios		Hectáreas adjudicadas	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
Hasta 20	364.764	66	1.671.110	8
21 a 100	147.846	27	6.400.485	29
Más de 100	35.936	7	13.905.792	63
Total	548.546	100	21.977.387	100

Es claro que las Zidres tendrán que dedicarse a actividades agroindustriales, con lo que generarán mucho más valor agregado y mucho más empleo que la ganadería extensiva. Esto es consistente con la necesidad imperiosa que tiene el país de expandir la producción de alimentos y materias primas agrícolas. Esta expansión es un imperativo nacional por varias razones. En primer lugar, porque urge solucionar nuestros problemas de subalimentación y elevar nuestras exportaciones,

hoy en día dependientes de actividades primarias altamente deteriorantes de los recursos naturales. En segundo lugar, porque es necesario revertir la aguda dependencia cerealera (y de oleaginosas) que amenaza nuestra seguridad alimentaria, puesto que un alza de los precios internacionales de estos productos o una alta devaluación del peso (de la cual no estamos exentos) nos llevaría a una crítica e intolerable inflación de los precios de los alimentos.

Sin embargo, la solución a estos problemas por medio de las Zidres es indignante para algunos defensores de la agricultura familiar, porque uno de los argumentos con los que se justifica la expansión agroindustrial es el de la pretendida incapacidad de los pequeños productores, de los campesinos, de generar la oferta agropecuaria, cuando en realidad ellos son responsables del 60 % del valor de la producción agrícola, del 80 % de la producción cafetera, nuestro principal producto de exportación, del 25 % de la producción pecuaria y del 30 % de la canasta alimentaria de los colombianos (Ver Magazín n. 1). Es inaceptable la insinuación de esa incapacidad cuando ellos han demostrado de forma sistemática, desde hace más de siglo y medio, que son económicamente eficientes.

No obstante, es importante que dejemos las cosas claras: aunque la ley no argumenta que los campesinos sean ineficientes o incapaces, sí está concebida para viabilizar la agroindustria a gran escala y propone alianzas entre campesinos y agroindustriales con el argumento implícito de la mayor eficiencia de los segundos. Nosotros analizamos las posibilidades de estas alianzas en la Altillanura, la zona Zidres por antonomasia. Mostramos con datos que, al contrario de lo que se argumenta (sin evidencias), los pequeños productores han construido sistemas de producción altamente eficientes en términos económicos y ecológicos y que las supuestas alianzas en esta zona se harían bajo la condición de que los agricultores familiares no trabajen sus tierras. En otras palabras, bajo la condición de que dejen de ser agricultores y se conviertan en pequeños rentistas entregándoles las tierras a los grandes empresarios para que ellos las cultiven.

Pero la mayor indignación con los agroindustriales por parte de los líderes campesinos y de los dirigentes y tratadistas que defienden los derechos de los campesinos radica en que algunos emprendimientos agroindustriales se han hecho en tierras

que fueron apropiadas por medio del despojo llevado a cabo por paramilitares. Como es sabido, en muchas ocasiones se acudió al procedimiento expedito del asesinato individual o colectivo de indefensos habitantes rurales. De este proceder son emblemáticos varios casos en el Chocó, en el sur de Bolívar y en los Llanos Orientales. Todo esto ha conducido a la muy injusta criminalización de la agroindustria, es decir, a criminalizar a todos los agroindustriales por el comportamiento de unos pocos cuando de hecho son notorios los esfuerzos de los gremios agroindustriales conducentes a aislar a los narco-para-cultivadores.

De manera que hay que dialogar serenamente; y para dialogar tenemos que entendernos. Hay que entender las razones de la indignación contra la implementación de las Zidres. Hay que entender las razones de los agroindustriales para extender sus emprendimientos a nuevas zonas en las cuales deben normalizar sus derechos de propiedad. Hay que entender que en la Altillanura hubo una adjudicación de unidades familiares que resultó en gran parte inconveniente por el tamaño de la tierra adjudicada: alrededor de 1000 hectáreas, cuando hoy en día, con la tecnología disponible, 40 hectáreas son suficientes para establecer fincas familiares exitosas con espacios relativamente amplios dedicados a la conservación de los frágiles ecosistemas llaneros. Hay que entender también que buena parte de las adjudicaciones fueron perversas (y corruptas) en la medida en que se les entregó tierras a testaferros y a personas inescrupulosas, que con el aval de funcionarios venales se hicieron pasar por campesinos. Hay que entender que recuperar esas tierras ociosas para trabajarlas en emprendimientos agroindustriales es un argumento respetable que justificaría la acumulación de UAF. Hay que entender, del otro lado, que aunque la acumulación de UAF mediante la argucia de fraccionar empresas que son en realidad una sola está permitida por la ley, según notables y probos

expertos jurídicos, no resulta aceptable para otras personas (además de que fue castigada por la Superintendencia de Sociedades). Por otra parte, la posibilidad de comprar UAF que no tienen en sus documentos de adjudicación explícitamente

escrita la restricción que prohíbe venderlas es defendida por estos mismos juristas, mientras que para otros lo que se hizo fue aprovechar un resquicio que la ley dejó abierto en contradicción con el espíritu de la ley misma.

Tabla 2. Colombia: área disponible para expansión agrícola y ganadera por región

Región	Agrícola (ha)	Ganadera (ha)	Total (ha)
Orinoquía	3.483.276	5.208.013	8.691.289
Amazonas	769.657	167.799	937.456
Área total por fuera de la frontera	4.252.933	5.375.812	9.628.745
Andina	4.180.855	620.006	4.800.861
Pacífica	1.397.523	368.430	1.765.953
Caribe	5.180.242	1.379.340	6.559.581
Área total dentro de la frontera	10.758.619	2.367.776	13.126.395
Total de hectáreas para el país	15.011.552	7.743.588	22.755.140

Fuente: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, IDEAM.

No se trata de llegar a la verdad. La experiencia como ciudadanos y nuestra formación como científicos sociales nos advierten que la verdad única, así esté respaldada por fallos de las altas cortes o por rigurosas investigaciones, no existe. No se trata entonces de seguir enredados y polarizados con argumentos jurídicos, éticos, económicos y sociales que descarten el criterio del oponente, sino de llegar a acuerdos razonables. Hay que reconocer y respetar mutuamente los argumentos del otro y proponer acuerdos sensatos. ¿Acaso el gobierno y sus fuerzas armadas pudieron ponerse de acuerdo con las FARC y los campesinos y los agroindustriales no pueden llegar a soluciones satisfactorias?

Ni los agroindustriales que compraron tierras a grandes finqueros o a unidades familiares ni los campesinos a quienes se les adjudicaron parcelas deberían estar en la Altillanura. Ni mucho menos la Ley Zidres debería incentivar la ocupación productiva de estas tierras. Mostramos con datos contundentes que dentro de la frontera agrícola

hay más de 13 millones de hectáreas (Mapa 2), hoy en día casi improductivas, en franca contravención al mandato constitucional (función social y función ecológica de la propiedad), pues estas áreas deberían dedicarse a la producción intensiva agroindustrial o familiar.

Entonces, ¿por qué el Estado va a entregar tierras de mala calidad y sin infraestructura adecuada en la Altillanura y en otras zonas, por fuera de la frontera agrícola, a familias que no son de esta región? ¿Por qué los agroindustriales tienen que aceptar que la especulación con los precios de la tierra no les permita poner en producción las mejores tierras del país y tienen que irse a colonizar la Altillanura o el Putumayo o, en fin, el fin del mundo? ¿No es acaso una política de Estado cerrar la frontera agrícola? ¿Firmó Santos, con una ley que impulsa la colonización agroindustrial, la derrota frente al acaparamiento improductivo de la tierra y al dominio feudal de los territorios rurales? ¿Acaso terminamos postergando de nuevo la modernidad?



¿ZIDRES *VERSUS* ZONAS DE RESERVA CAMPESINA?: UNA APUESTA INFORMADA POR EL DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA¹



Foto de Mario Murcia

La formalización de la propiedad a menudo ha sido vista como un medio para encaminar las economías hacia el desarrollo (Weiland y Thornton, 2013), en la medida que garantiza la confianza en el mercado e incentiva la inversión (Deininger y Feder, 2009; Deininger, 2003). No obstante, en contextos de inequitativa distribución de la tierra como Colombia (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC],

2012), los estudios coinciden en que la formalización por sí misma no incide en la productividad ni en el acceso a crédito (Smith, 2003; Place y Hazell, 1993). De hecho, esta puede favorecer la concentración de la propiedad, por ejemplo, al permitir que las tierras que antes no se encontraban registradas entren al mercado y puedan ser adquiridas por terratenientes (Gould, 2014).

¹ Este artículo es producto del proyecto de investigación "Formalización de derechos de propiedad agraria e (in)seguridad: ¿una relación de doble vía?", financiado por Colciencias. Código: 12274557345.

Por eso, hablar de formalización implica indagar por sus objetivos, sus beneficiarios y la coherencia con los deberes constitucionales del Estado. Más aún, es necesario determinar en dónde debería este invertir sus recursos para garantizar el bienestar social y el desarrollo económico.

En Colombia, además de los programas de formalización de alcance nacional, se ha intentado consolidar la propiedad a través de otras políticas que sin tenerla como su meta principal, la incluyen como uno de sus objetivos. La Ley Zidres, por ejemplo, propone no solo la asociación entre grandes y pequeños productores, sino también el acceso y formalización de la propiedad a campesinos, campesinas y trabajadores agrarios que se asocien a estos proyectos.

Uno de los asuntos de esta ley es el destino que se le da a los baldíos como uno de los recursos que tiene el Estado para cumplir con su deber de promover la democratización del acceso a la tierra (art. 64 de la Constitución Política de 1991)². La Ley Zidres determina que dentro de estas zonas se formalizará la propiedad en cabeza de los campesinos que se encuentren allí y que cumplan con los requisitos legales para hacerse propietarios, dependiendo de si la tierra es privada o si se trata de baldíos. Sin embargo, dicha ley agrega que el Estado puede entregar en concesión³ esos baldíos para que sean los grandes inversionistas quienes los hagan productivos y obtengan beneficio de estos⁴. En consecuencia, parte de los recursos que el Estado tiene para democratizar la propiedad

serían entregados para su uso a grandes productores que, sin convertirse en dueños en el papel, sí estarían impidiendo el aprovechamiento de estas tierras por parte de quienes más las necesitan. Los campesinos que se asocien con grandes productores se convertirían en trabajadores agrarios *de facto*, pues incluso siendo propietarios del predio no tendrían la facultad de tomar decisiones sobre el uso y destino de este.

Esta ley se basa en la idea de que la productividad aumenta mediante el apoyo a producciones agrícolas intensivas en capital y en grandes extensiones de tierra, cuando en realidad se ha demostrado que este objetivo puede alcanzarse destinando recursos a pequeños y medianos productores (Berry, 2017). Economistas como Albert Berry han encontrado que a una tierra de mayor tamaño la productividad por hectárea es menor. Berry afirma que esta relación, probada en Colombia (Forero et al., 2015) y otros países (Medvedkino, 2004), debe ser atendida por el Estado para determinar cómo invertir sus recursos para promover la productividad y el desarrollo rural.

Si de generar productividad y reducir la pobreza se trata, la tesis de Berry sugiere que el camino no es invertir en grandes producciones agrícolas y minero-energéticas. Por el contrario, podrían destinarse recursos a pequeñas extensiones de tierra por su mayor productividad para el desarrollo de una economía campesina. Los baldíos como recurso del Estado podrían ser mejor invertidos en áreas como las zonas de reserva campesina (ZRC), pues cumplen

² Anteriormente, la Ley 160 (art. 71 y 72) establecía que podían ser adjudicatarios únicamente aquellos sujetos con un patrimonio neto inferior a los 1000 salarios mínimos mensuales vigentes, y que no fueran propietarios ni poseedores de otros predios. Sin embargo, el Decreto Ley 902 (art. 82) derogó el artículo 71 de la Ley 160, y estableció que el único requisito sería tener un patrimonio neto inferior a los 700 salarios mínimos.

³ La Ley 1776 (art. 13) permite que, para los proyectos Zidres, los baldíos se entreguen a través de cualquier figura que no implique la transferencia del dominio de estas tierras a los particulares.

⁴ La Ley 1776 permite que los pequeños y medianos productores presenten proyectos Zidres, pero el artículo 3 establece requisitos que harían que *de facto* sus posibilidades de plantearlos sean escasas. Véase Medina (2017).

con estos requisitos y su constitución reconoce las luchas históricas por la tierra del campesinado (Fajardo, 2000, 2012; Estrada, 2013).

Estas promueven sistemas productivos en extensiones de tierra que no superan la UAF⁵, disminuyendo al máximo las repercusiones ambientales (Decreto 1777 de 1996, art. 1) y evitando la concentración de tierras, a través de los procesos organizativos de las asociaciones campesinas. De hecho, la figura permite que estas participen en la elaboración de los planes de desarrollo municipal y obliga a las alcaldías a cooperar en sus procesos. Impulsar figuras territoriales como esta permite darle un mejor uso a los baldíos, cumplir con los deberes constitucionales, y además puede ser un logro “en materia de justicia social” para el campesinado (Hutchison, 2008).

No obstante, las Zonas de Reserva Campesina no han recibido apoyo del Estado para su desarrollo. Algunas de las dificultades que han enfrentado han sido la estigmatización, la falta de apoyo por parte de entidades territoriales y la precaria presencia de entidades del Sistema Nacional de Desarrollo Rural y el Sistema Nacional Ambiental (Cardoza

Sánchez, s. f.). Al comparar el apoyo del Estado a las Zidres versus las ZRC, es posible constatar su preferencia por la apuesta a los grandes productores. Esta es una inversión ingenua que obvia la relación inversa comprobada por economistas como Berry entre productividad y extensión de la tierra. Ante estas circunstancias, vale la pena examinar si se está promoviendo realmente el bienestar social y el desarrollo rural o si, por el contrario, el Estado ha decidido de nuevo apostar sus fichas al mantenimiento de la inequidad en el campo.

Por último, con el avance de la colonización agroindustrial en la Altillanura, motivado, en principio, por los bajos precios de la tierra, se está repitiendo el ciclo de la especulación inmobiliaria.

En Puerto Gaitán y Puerto López, las tierras que en 2007 valían entre \$800.000 y \$2.000.000 la hectárea, hoy en día (año 2019) se negocian entre 10 y 25 millones (la hectárea). Esto representa, para quienes compraron predios hace 10 años, una jugosa ganancia de alrededor del 30 % anual por cuenta de un mercado de tierras drásticamente distorsionado, que lleva a que la simple propiedad de la tierra arroje más dividendos que la actividad productiva.

Referencias

- Berry, A. (2017). *The development of the agricultural sector of Colombia into the 1960s*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Cardoza Sánchez, G. (s. f.). *Vacios jurídicos y oportunidades: zonas de reserva campesina*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Kbeopy>
- Dieninger, K. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. Nueva York: Oxford University Press for the World Bank.
- Deininger, K. y Feder, G. (2009). Land registration, governance, and development: evidence and implications for policy. *The World Bank Research Observer*, 24(2), 233-266.

⁵ La Unidad Agrícola Familiar (UAF) es “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada” (Ley 160 de 1994).

- Decreto 1777 de 1996 (1 de octubre), por el cual se reglamenta parcialmente el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina. *Diario Oficial* n.º 42.892.
- Estrada, J. (2013). *Territorios campesinos: la experiencia de las zonas de reserva campesina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fajardo, D. (2000). *Las zonas de reserva campesina: primeras experiencias*. Bogotá: mimeo.
- Fajardo, D. (2012). Experiencias y perspectivas de las Zonas de Reserva Campesina. *Autonomías territoriales: experiencias y desafíos*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Forero, J., Yunda, C., de Vargas, M., Rodríguez-Bernal, C. y León-Parra, A. (2015). *La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Unillanos, Crecem Oxfam.
- Gould, K. A. (2014). Everyday expertise: land regularization and the conditions for land grabs in Petén, Guatemala. *Environment and Planning A*, 46(10), 2353-2368.
- Hutchison, J. (2008). Land titling and poverty reduction in Southeast Asia: realising markets or realising rights? *Australian Journal of International Affairs*, 62(3), 332-344
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ley 160 de 1994 (3 de agosto), por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 41.479.
- Medina, M. A. (2017). Las Zidres aún causan preocupación. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/economia/las-Zidres-aun-causan-preocupacion-articulo-679130>
- Medvedkino. (Prod.). (2004). *Conversatorio con Albert Berry: La pequeña agricultura familiar, modelo exitoso para el desarrollo 1* [FLV]. Publicado en mayo 16, 2004. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=jlTw7sdR7qE>
- Place, F y Hazell, P. B. (1993). Productivity effects of indigenous land tenure systems in Sub-Saharan Africa. *American Journal of Agricultural Economics*, 75(1), 10-19.
- Smith, R. E. (2003). Land tenure reform in Africa: a shift to the defensive. *Progress in Development Studies*, 3(3), 210-222.
- Wieland, P. y Thornton, T. (2013). Hearing the barking dogs: Hernando de Soto and his recipe for the Amazon. *Derecho PUCP*, (70), 325-346.

