



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

La Disputa por los baldíos: ¿El campo para los inversionistas o para el campesinado?

Alberto Castilla
Senador de la República

Con motivo de la discusión del PL 174 de 2015 “Por el cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES”. En la sesión plenaria de Senado del próximo 9 de Diciembre, les comparto un artículo con ideas generales de la inconveniencia de aprobar un proyecto de ley que arrebatara las tierras y territorios al campesinado.

El mismo día que instalaba la mesa de negociación con la *Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular*, el Gobierno Nacional radicó en el Congreso el Proyecto de Ley número 133 de 2014. Además de legalizar las apropiaciones realizadas a través de distintas figuras fraudulentas que han conducido a la apropiación indebida de los bienes públicos de la nación, este proyecto de ley conducirá a agudizar la concentración de la tierra y a perpetuar el modelo agroindustrial en detrimento de otras alternativas que garantizan los derechos del campesinado a la tierra y al territorio, la soberanía alimentaria y el cuidado de los recursos naturales. Más aún, el proyecto de ley burla una sentencia de la Corte Constitucional que dejó sin efecto dos disposiciones casi idénticas del Plan Nacional de Desarrollo presentado en el primer mandato de Santos, y constituye un desconocimiento de los mandatos constitucionales frente a los campesinos y trabajadores agrarios, así como de los diálogos que ha emprendido el Gobierno con sectores campesinos y populares.

Esta iniciativa busca entregar bienes baldíos a grandes empresarios y permitir acumulaciones por encima de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) en las denominadas Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRE). Al día de hoy, ambas prácticas son ilegales, por lo que el proyecto de ley apunta a “ajustar a derecho” los intereses de los empresarios y su modelo de desarrollo, los cuales encuentran freno en las prohibiciones que actualmente fija la ley 160 de 1994 en materia de baldíos. A continuación se presentan los principales elementos del proyecto de ley junto con un análisis de los mismos, que pretenden hacer un llamado a la movilización en contra de este nuevo intento del gobierno de arrebatar las tierras y territorios al campesinado.

Nuevas zonas de desarrollo para incentivar la agroindustria

El proyecto de ley de baldíos crea un nuevo espacio para el campo que denomina Zonas de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRE). Estas zonas se constituirán en áreas que posean las

siguientes características: que estén geográficamente “aisladas” de los centros urbanos más significativos; que demanden elevados costos de adaptación productiva; que tengan “baja densidad poblacional” y altos índices de pobreza; que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos; y que resulten “inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar” debido a sus características agroecológicas y climáticas. La Unidad de Planificación Agropecuaria (UPRA) tendrá la competencia para “identificar” las ZIDRE y será el Gobierno quien las delimitará mediante documento CONPES que se acogerá mediante decreto.

De la lectura de estas características se deduce que algunas de ellas han sido propiciadas por el descuido del Estado y el incumplimiento de sus obligaciones sociales, en tanto otras son creadas discursivamente como justificaciones para intervenir con un modelo económico en poblaciones que son consideradas *objeto* de desarrollo. De otro lado, según el proyecto de ley, el objetivo de las ZIDRE será “disminuir la pobreza”, “promover el desarrollo económico y social de la zona”, “mejorar las condiciones agroecológicas del suelo”, “incentivar la protección del medio ambiente”, “promover el acceso a la propiedad de la tierra de campesinos”, y “promover el empleo campesino”.

Pero su propósito real se desnuda al leer el conjunto del proyecto de ley y la exposición de motivos. Estas zonas se crean para eliminar los límites a la propiedad que han impedido que grandes empresarios interesados en la altillanura -mencionada en el proyecto de ley como una de las regiones aptas para la constitución de estas zonas- concreten la compra de vastas extensiones de tierra para dar paso a sus proyectos agroindustriales. Y adicionalmente para favorecer a estos empresarios con “incentivos” para sus proyectos, los cuales consisten en financiación con recursos públicos. De otro lado, el proyecto de ley presenta como inherentemente benéficos algunos de los supuestos objetivos de las ZIDRE, como la promoción del “empleo campesino” y del “desarrollo económico y social” de la zona, cuando en realidad convertirán al campesinado en un grupo de asalariados en lugar de propietarios con real disposición sobre sus tierras. Ello desconoce que el modelo de economía campesina tiene otras apuestas que, de ser reconocidas e impulsadas por el Estado, traerían beneficios económicos y sociales para el país, pero principalmente para los campesinos que trabajan la tierra bajo unos supuestos diferentes a los que pretende imponer el modelo de agroindustria.

La asociatividad en la desigualdad

Las ZIDRES tendrán como objetivo el impulso de las propuestas que presenten las empresas agrícolas, forestales o ganaderas (denominadas como “gestoras”) que decidan adelantar “proyectos asociativos” con campesinos o con asociaciones de campesinos. Estos proyectos deben ser aprobados por el Ministerio de Agricultura atendiendo criterios como la “generación de inversión y empleo campesino” y el “aporte a la innovación, productividad, transferencia de tecnología y vinculación de capital campesino”. Los proyectos que inscriban las “gestoras” ante el Ministerio deben tener nueve características: enfoque territorial; esquema de viabilidad administrativa, jurídica y financiera; plan de acción para apoyar a campesinos en la gestión del crédito ante el sistema

bancario; mecanismo de asistencia técnica a los campesinos por un período igual al del ciclo del proyecto; un sistema que garantice la compra de la producción a precios del mercado; asegurar “capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal”; un sistema que garantice que campesinos sin tierra acceda a ella mediante la producción y los créditos otorgados; fiducias para administrar los recursos del proyecto y para garantizar la “transparencia” del proceso; y la determinación del 15% del área de la que podrán ser dueños los campesinos que aporten sus baldíos.

Los proyectos que resulten aprobados recibirán, “como mínimo”, los siguientes “incentivos y estímulos”: líneas de créditos especiales para campesinos y empresarios; mecanismos de garantías sobre la producción; estímulos a la “promoción, formación y capacitación de los campesinos, e incentivos para las empresas que resulten de las “alianzas” concebidas bajo los supuestos del proyecto de ley. Uno de los incentivos más jugosos reside en la creación de un Fondo de Desarrollo Rural y Económico e Inversión (FDRE). Este fondo se crea como cuenta especial del Incoder y sus recursos estarán constituidos por los ingresos obtenidos de los contratos que firmen las empresas y el Incoder sobre los baldíos, pero estos recursos serán invertidos en los proyectos de desarrollo rural vinculados con los proyectos asociativos en las zonas ZIDRE. Es decir, las empresas pagan al Estado por la generosa concesión de baldíos, y a cambio el Estado les devuelve ese mismo dinero –que serían dineros públicos- en incentivos para sus proyectos privados.

A la vista saltan los problemas de estos proyectos asociativos. Por un lado, promueven la vinculación de los campesinos a grandes proyectos agroindustriales en detrimento de sus posibilidades de ser propietarios o de disponer de sus tierras libremente. Aunque se contemple que los campesinos accederán a las tierras, lo harán limitadamente y ligados al megaproyecto industrial aprobado en las ZIDRE. Por otro, ligado a lo anterior, promueven una asociatividad en abierta desigualdad de las partes. El proyecto de ley no reconoce la asimetría existente entre los campesinos sin tierra, o con tierra y poco o nulo apoyo estatal, y los empresarios nacionales y extranjeros que, de la mano del sector financiero, de su propio capital y de los numerosos incentivos y subsidios públicos de los que el campesinado carece, serán la parte fuerte de la relación y la que determine las condiciones de la asociatividad. Asimismo, las condiciones de los proyectos relacionadas con tecnología minimizan la autonomía del campesinado, desechan su conocimiento sobre la tierra y la agricultura, y buscan convertir a los campesinos en meros técnicos del campo.

La desnaturalización de la destinación de los baldíos

Los baldíos son bienes de la nación que tienen como objetivo ser asignados a quienes carecen de la propiedad de la tierra. Es por ello que estos bienes gozan de un régimen especial de protección y tienen una destinación específica, lo cual ha llevado a que la legislación agraria contemple requisitos y prohibiciones en torno a su asignación. Dentro de las condiciones para su adjudicación se cuenta, por ejemplo, su asignación a personas que no sean propietarias de otro bien rural y en un número de hectáreas que no sobrepasen ni desmejoren las UAF.

Dentro de sus prohibiciones se encuentra la imposibilidad de acumular los baldíos ya adjudicados en cantidad que supere las UAF, o su aporte a sociedades de cualquier índole, si con ello las sociedades consolidan una propiedad que supere las UAF.

La razón de ser de las medidas del proyecto de ley mencionadas en los puntos anteriores, como la conformación de las ZIDRE y de los proyectos asociativos, tiene como propósito justamente atacar este régimen especial de protección de baldíos y hacerlo favorable a intereses privados. La reconfiguración de este régimen se hace a través de dos vías. La **primera** es la autorización de enajenaciones (venta o aporte) de predios inicialmente adjudicados como baldíos (a campesinos beneficiarios de la ley 160 de 1994) a favor de las empresas y sus proyectos asociativos. Con ello se autoriza, además, la consolidación de propiedades en extensiones superiores a las fijadas para la UAF. El proyecto de ley contempla que las empresas gestoras deben ofrecer al propietario del bien -antes baldío- la posibilidad de "*asociarse al proyecto productivo sin desprenderse del derecho de dominio*". Pero la gestora podrá recibirlo si, habiéndole ofrecido esta "posibilidad", el propietario decide venderlo o darlo en aporte. Aunque en varias oportunidades el Superintendente de Notariado y Registro Jorge Enrique Vélez ha insistido en que se trata de un proyecto para hacer productiva la tierra antes que generar variantes en la distribución de la propiedad, el artículo 9 del proyecto sí contempla que los gestores adquieran o reciban en aporte los predios objeto del proyecto.

Adicionalmente se contempla que los campesinos que se desprendan de la titularidad de los predios que les hubiesen sido adjudicados como baldíos no podrán ser beneficiarios de los programas de dotación de tierras por el término de quince años.

La **segunda** es la autorización de entregas directas de baldíos a las ZIDRE. El proyecto de ley estipula que las empresas pueden solicitar al Incoder la entrega en concesión, o cualquier otra modalidad no traslativa de dominio, de baldíos ubicados en las ZIDRE para ejecutar los proyectos asociativos mencionados. Estos contratos se celebrarán entre el Incoder y el "gestor" y la determinación y modalidad del contrato se hará dependiendo de las características y vocación de las zonas en las cuales se llevan a cabo los proyectos y según los "ciclos productivos del proyecto asociativo".

Como puede verse el impacto del proyecto de ley es por partida doble: a los campesinos que aún no tienen tierra y que tienen la expectativa de que les sean asignados los bienes baldíos que constitucionalmente tienen la finalidad de garantizar su derecho de acceso a la tierra, pero que ahora serán asignados a empresarios así sea a título no traslativo de dominio; y a los campesinos que ya son propietarios de tierras provenientes de baldíos que les fueron adjudicados en virtud de la ley 160 de 1994 y que las perderán si sus predios están en las ZIDRE. Ante la supuesta posibilidad de asociarse al proyecto productivo, al campesino cuyo predio esté ubicado en las ZIDRE no le va a quedar otra opción que darlo en venta o en aporte. La supuesta voluntad del campesino queda así desdibujada, y su asociación al proyecto se hace casi mandatoria, con la sola y aparente elección de darlo en venta o en aporte. Si se suma la prohibición de

que el campesino que decida venderla acceda a los programas de dotación de tierras en el término de 15 años, se reducen todavía más las posibilidades reales para que los campesinos accedan a la propiedad de la tierra y se los condena a asociarse en condiciones abiertamente inequitativas.

El objetivo de las ZIDRE, que supuestamente apunta a la promoción del acceso a la propiedad para los campesinos, es entonces totalmente engañoso. El proyecto de ley en su conjunto le apuesta justamente a lo contrario. Aunque estipule medidas que permitan que algunos campesinos detenten el título sobre sus tierras, o que estipulen porcentajes sobre los cuales los campesinos asociados eventualmente deberán hacerse a una parte de la propiedad, el proyecto de ley tendrá como consecuencia la pérdida de tierras para los campesinos. Primero porque el simple título de propiedad no denota un genuino derecho de dominio del predio si se limitan sus atributos de uso y disposición, los cuales estarán circunscritos a los proyectos que los empresarios propongan en las ZIDRES; es decir, que la propiedad se verá reducida a tener un simple título legal pero limitando la posibilidad de usar la tierra de manera efectiva. Y segundo porque, al permitir la adquisición de bienes baldíos por parte de las empresas, se reducen las posibilidades de que campesinos sin tierra accedan a ella.

La construcción del sujeto campesino como no apto para el agro

El proyecto de ley de baldíos no solo contribuye a la concentración de la tierra y a avalar el modelo de agroindustria. Asienta, además, el discurso que construye al campesino como incapaz de aportar al progreso económico, a menos que se asocie con empresarios que sí saben cómo generar crecimiento y que dominan lo que el proyecto denomina como el “*know how*”. Es así como el Gobierno justifica el proyecto de ley al amparo de un discurso que parte de la idea errónea, poco sustentada y ampliamente difundida, de que los campesinos no saben cómo hacer productiva la tierra. Esta construcción tiene profundos efectos políticos que se traducen en medidas regresivas para los campesinos, en la perpetuación de una mirada despectiva hacia este sujeto, y en la perpetuación de un único modelo de desarrollo basado en la idea de progreso y en la tecnología como su aliada.

De esta manera, bajo la bandera del discurso del desarrollo, el proyecto de ley reconoce a los empresarios del agro como los protagonistas del campo, designándolos como los “*agentes de la transformación productiva de los campesinos*”, perpetuando así la desigualdad en la que han estado históricamente los campesinos, al indicar que los empresarios son los que saben de agricultura y quienes ayudarán a los campesinos en su conversión en agentes productivos. Al mismo sentido apunta la producción social de los espacios en los que se conformarán las ZIDRES como lugares con baja densidad poblacional y con gentes que no saben cómo generar progreso, lo cual tiene el efecto de producir órdenes sociales que son útiles para la intervención de estos espacios, haciendo obvia la necesidad de esta intrusión y convirtiendo a sus habitantes y a los recursos naturales en objeto de desarrollo y de transferencia tecnológica.

El desconocimiento de pronunciamientos de la Corte Constitucional

No es la primera vez que el Gobierno pretende darle un golpe a los intentos de democratización de la tierra emprendidos por la ley 160 de 1994. En el Plan Nacional de Desarrollo de su primer mandato, el Gobierno de Santos ya había considerado el establecimiento de Zonas de Desarrollo Empresarial en las que las empresas podían acceder a baldíos y acumular por encima de lo permitido de acuerdo a las UAF. La Corte Constitucional frenó este intento en la sentencia C-644 de 2012, en la que declaró inexecutable dos artículos del PND que tenían idénticas pretensiones a las de este proyecto de ley, con algunos ligeros cambios de lenguaje y de presentación.

En dicha sentencia la Corte realizó dos pronunciamientos que son relevantes para estudiar el proyecto de ley sobre baldíos. Por un lado, se pronunció sobre las normas de la ley 160 de 1994 que pretendían ser reformadas por el PND, y que en este nuevo proyecto de ley son “interpretadas” por el Gobierno. Sobre este punto, luego de analizar cuidadosamente las finalidades de la ley 160 de 1994 y las medidas sobre los baldíos contemplados en ella a la luz de la Constitución, la Corte determinó que la destinación de los baldíos es para quienes carecen de tierra, y que la prohibición de enajenar o aportar inmuebles provenientes de baldíos, cuando con ello se superara la Unidad Agrícola Familiar, tiene como objetivo hacer más democrático el acceso a la tierra a través de un mecanismo jurídico que preservara la propiedad en manos de campesinos de escasos recursos, reduciendo así los riesgos de concentración de la propiedad rural. En ese sentido, la Corte avaló el sistema de baldíos contemplado en la ley 160, entendiendo que el mismo persigue finalidades constitucionales imperiosas [1].

Por otro, se pronunció sobre las nuevas normas que el Gobierno introdujo en el PND y que ahora reproduce en el proyecto de ley. Al respecto, la Corte consideró que estas introducían “*ingredientes de carácter sustancial y procedimental en el sistema de Reforma Agraria*”, cuya elaboración “*altera de manera frontal el régimen preexistente*”. Según lo estableció la Corte, el modelo agrario propuesto en el PND y que ahora se replica en el proyecto de ley de baldíos, “*privilegia la competitividad de la producción agrícola por encima del dominio de la tierra por el trabajador rural*”, lo cual hace regresivas estas disposiciones y por lo tanto inconstitucionales. Para la Corte, el artículo 64 de la CP impone al Estado la adopción de una “*estrategia global*” destinada a proteger el derecho de acceder a la tierra, “*no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos*”.

Con seguridad el Gobierno ha leído esta sentencia, pues es evidente su intento por responder a algunos de los cuestionamientos de la Corte, como ocurre con las menciones que hace el proyecto de ley de medidas que supuestamente estarían orientadas a proteger a los campesinos y a garantizar su titularidad sobre las tierras (preocupaciones de la Corte Constitucional frente a las normas del PND declaradas inexecutable). Dentro de estas medidas se cuentan las disposiciones que establecen que el Ministerio de Agricultura y el Ministerio Público “vigilarán” la “seriedad de la oferta” que hagan las gestoras a los propietarios de tierras que antes eran baldías, o la vinculación de los campesinos a los proyectos como asociados y su “posibilidad” de acceder al 15% de la

propiedad de las tierras de las ZIDRE cuando se hayan desprendido de la titularidad sobre sus bienes; o la mención en la exposición de motivos de que la norma refuerza los lazos del campesino con la tierra.

Pero los intentos del gobierno por adecuar el proyecto de ley a los cuestionamientos de la Corte no son suficientes. Además de ser simples menciones que adornan el proyecto pero que no modifican el interés que subyace al proyecto de ley, este reproduce el objetivo de las normas del PND, el cual ya fue declarado inconstitucional por la Corte en la mencionada sentencia. Esto debería generar, ante el seguro escenario de movilización legal por la inconstitucionalidad del proyecto de ley si se llega a aprobar, un pronunciamiento de la Corte que reconozca que sobre el tema ya hay cosa juzgada material. Esta figura se presenta cuando se demanda una norma cuyo contenido sustancial es igual a uno sobre el que ya se pronunció la Corte, a pesar de que su texto normativo no sea formalmente idéntico a aquel [2].

Pero ese no es el único fallo que debería prender luces sobre la inconstitucionalidad del proyecto de ley. Recientemente, en un fallo de tutela (sentencia T-488 de 2014) la Corte hizo referencia a la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura Colombiana, y además constató que hay una “problemática jurídica y social” en torno a los baldíos, consistente en la falta de información actualizada sobre los baldíos de la nación y en la concentración de la tierra en Colombia. Según la Corte, este es “*un círculo vicioso de prácticas erradas que se robustecen entre sí*”, pues la falta de información “precisa y completa” sobre los territorios baldíos, las calidades reales de los sujetos beneficiarios y el número de hectáreas adjudicadas, “*facilita la concentración inequitativa de tierras de propiedad de la nación*”. Con ello se desdibuja, en palabras de la Corte, “*el objetivo central del sistema de reforma agraria: el acceso progresivo del trabajador campesino a la tierra y el mejoramiento de su calidad de vida*”.

Es irrazonable que ante este panorama, en el que el mismo Estado reconoce no contar con un inventario de los bienes baldíos de la nación, tal como lo hizo el Incoder en desarrollo de este proceso de tutela, el Gobierno proponga un proyecto que impacta de manera directa y amplia un sistema sobre el cual no hay claridad y que ha conducido a la comisión de ilegalidades. En esta sentencia la Corte ordena tres medidas estructurales frente a los baldíos, que deben cumplirse en el plazo de seis meses -los cuales se cumplen a principios del 2015- y cuya respuesta debería esperarse antes de plantear cualquier discusión sobre los baldíos de la nación: la clarificación e identificación de los bienes baldíos del Estado; la recuperación de las tierras baldías irregularmente adjudicadas mediante procesos de pertenencia; y el seguimiento de estas órdenes por parte del Ministerio de Agricultura y su control por parte de la Procuraduría y la Contraloría.

Movilización legal y social por la tierra, el territorio y el reconocimiento del sujeto campesino

Como lo reconoció la propia Corte Constitucional, las medidas del gobierno destinadas a cambiar la naturaleza de los bienes baldíos arrebató conquistas

históricas del campesinado. En estos casos, en palabras de la Corte, “*es deber del juez constitucional defender los intereses de las comunidades campesinas y las conquistas históricas a favor de los sectores marginados*” [3]. El respaldo que la Constitución y sus intérpretes dan a los derechos del campesinado es significativo, pero debe ser impulsado a través del conocimiento de este proyecto de ley, regresivo para los derechos de los campesinos, por parte de sectores sociales y populares que deben movilizarse en defensa de lo público y en defensa del campo, de la soberanía alimentaria, y de los sujetos campesinos que hacen nuestra alimentación posible.

Notas:

[1] La Corte ya se había pronunciado en otras sentencias al respecto. Particularmente en la sentencia C- C-536 de 1997, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 (que este proyecto de ley pretende desdibujar a través de una “interpretación”), que establece la prohibición de enajenar bienes inicialmente adjudicados como baldíos, cuando las extensiones excedan los límites máximos para la titulación. La Corte consideró que esas restricciones estaban dirigidas a garantizar que las tierras públicas sirvan para que los trabajadores agrarios accedan a la propiedad de la tierra.

[2] Al respecto, ver Corte Constitucional, sentencia C-393 de 2011. M.P. María Victoria Calle.

[3] Corte Constitucional, sentencia T-488 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio.

Edición 475 – Semana del 4 al 10 de Diciembre de 2015