

Legislando contra el campesinado: El trámite del proyecto Zidres en el Congreso de la República¹

Andrés Fuerte*
Viviana Tacha**

La Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular negocia un pliego de peticiones con el gobierno nacional, espacio que se ganó a partir de las movilizaciones de 2012 y 2013. Avanzan por buen camino los diálogos por la guerrilla de las FARC, cuyo primer punto es el Desarrollo Rural Integral. El Censo Agrario presenta resultados escandalosos sobre la concentración de la tierra. En esta coyuntura, la respuesta del gobierno y del Congreso de la República es el proyecto de ley 174/15 Senado, 223/15 Cámara, “*Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES*”, el cual ha recibido múltiples críticas por su contenido y por su trámite en el Congreso. Ni más ni menos que la insistencia en la intención de modificar el régimen de manejo de los baldíos para entregarlos a grandes empresarios en detrimento del campesinado.

Lo que mal empieza...

Este proyecto de ley es la insistencia del Proyecto 133 de 2014. Tal iniciativa fue presentada por el gobierno nacional el mismo día que instalaba la mesa de negociación con la Cumbre Agraria. Mal mensaje sobre la voluntad del gobierno para negociar con el movimiento social la presentación un proyecto que limita la disponibilidad de tierras para el campesinado y que menosprecia sus capacidades. A su vez es la confirmación de la negativa del gobierno nacional de sentarse a discutir el modelo económico.

Dicho proyecto tuvo un trámite tan enrarecido en el Congreso, debido a los repetidos impedimentos de Representantes a la Cámara que fueron dándose a conocer mientras avanzaba el debate², que el gobierno nacional tuvo que retirarlo el 18 de marzo de 2015. Para ello adujo “*la necesidad de ampliar la discusión de esta iniciativa*”, cuando en realidad se trató de blindar el proyecto frente a futuras demandas y cuestionamientos de diversa índole³.

Un nuevo intento

Sin embargo, semanas después el gobierno radicó un nuevo proyecto, prácticamente idéntico al anterior, el 223 de 2015. El Ministro del Interior Juan Fernando Cristo figura como autor, de éste y del anterior proyecto, debido al impedimento manifestado por Aurelio Iragorri, titular de la cartera de Agricultura. Familiares suyos son propietarios de predios que han sido señalados en el Congreso de la República y en informes de la

¹ Este artículo será publicado en la próxima edición de la Revista Semillas.

* Economista de la Universidad Nacional de Colombia y candidato a Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital. Integrante de la Unidad Técnica Legislativa del Senador Alberto Castilla.

** Abogada y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Sociología Jurídica del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (País Vasco). Integrante de la Unidad Técnica Legislativa del Senador Alberto Castilla.

² Castilla, Alberto. “El turbio trámite del despojo” <http://derechodelpueblo.blogspot.com.co/2014/12/el-turbio-tramite-del-despojo.html>

³ Carta enviada por el Ministro del Interior Juan Fernando Cristo a los Presidentes de la Cámara de Representantes y de la Comisión Quinta de esta Corporación.

Contraloría, de haber sido adjudicados sin el cumplimiento de los requisitos legales y posteriormente acumulados por encima de la extensión de la Unidad Agrícola Familiar (UAF). De este hecho resaltamos dos conclusiones importantes: primero, las familias más prestigiosas del país han hecho inversiones irregulares en las tierras de la Altillanura; segundo, el proyecto carece de respaldo político del gobierno en el Congreso, al estar marginado el Ministro que en condiciones normales debería liderar el tema. Que el Ministro de Agricultura esté impedido para conducir temas relacionados con baldíos, justamente porque sus familiares se habrían apropiado ilegalmente de tierras que tienen como destinatarios a los campesinos, debería generar un impedimento para que lidere la cartera misma, pues ésta debería estar orientada a mejorar las condiciones de vida del campesinado y del agro colombiano y no a torcer la ley a favor del gran empresariado.

Pero en el debate en Senado también han surgido impedimentos. Ocho de los ponentes se declararon impedidos porque ellos o sus familiares son propietarios de predios rurales ubicados en potenciales Zidres. Pese a ello los impedimentos fueron desestimados por la Comisión Quinta. Por si fuera poco, el Coordinador Nacional Agrario (CNA), organización campesina integrante de la cumbre Agraria, presentó una recusación contra el Senador Ernesto Macías del Centro Democrático, por haber recibido aportes para su campaña del Grupo Aliar y el Ingenio Riopaila Castilla. El fundamento de la recusación radica en que el Senador Macías hizo una ponencia positiva del proyecto de ley, y habiendo recibido aportes de los que serían sus potenciales beneficiarios, el congresista incurrió en un conflicto de intereses que no fue oportunamente declarado.

Lo nuevo de las Zidres

¿Qué trae de nuevo esta última versión de las Zidres respecto a su primera versión y frente a intentos anteriores de eliminar la restricción de la UAF? En primer lugar, hay que señalar que en esta ocasión se ha pretendido ocultar la verdadera intención del proyecto. El gobierno ha insistido en que esta no es una ley de baldíos, sino de productividad. Hábilmente, los baldíos ya ni se nombran en el proyecto, siendo remplazados por el término “bienes inmuebles de la nación”, aunque el objetivo sea el mismo.

El mecanismo para permitir la acumulación de tierras es el siguiente. La UPRA identifica potenciales Zidres, teniendo en cuenta los principios de ser zonas alejadas de centros urbanos, con elevados costos de adaptación, baja densidad poblacional, altos índices de pobreza y carencias de infraestructura. La delimitación precisa de las Zidres será definida por el gobierno nacional a través de un documento Conpes, es decir, sin participación directa de las comunidades. Una vez definidas, en ellas se podrán adelantar proyectos productivos rodeados de una serie de incentivos públicos. Estos proyectos no tendrán límites a la extensión y el Estado podrá concesionar predios baldíos en periodos de tiempo definidos con base en las características del proyecto productivo⁴. Por esta vía soterrada, el proyecto elimina la restricción de la UAF y además permite la entrega de predios baldíos a empresarios, sin que siquiera tengan que comprarlos. Por su parte, la *“retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la*

⁴ Fuerte, Andrés. “Liberar los baldíos: Una necesidad del modelo contraria a la construcción de paz”. Revista Semillas, 59/60. (2015)

Nación”, establecida en el proyecto y que tendrían que pagar los empresarios, no es clara aún y será reglamentada por el gobierno nacional⁵.

Otra innovación que ha surgido en el trámite del Congreso de la República es la declaratoria de la utilidad pública sobre las Zidres. Esta figura fue matizada en el texto aprobado en segundo debate, señalando que las Zidres serían de utilidad pública “salvo para efectos de expropiación”. Esta salvedad desnaturaliza la figura de la utilidad pública, la cual tiene justamente como finalidad la de permitir la limitación de los derechos de propiedad a través de figuras como la de la expropiación. Esta desnaturalización puede ser un error intencional para distraer el propósito que se esconde detrás de la inclusión de la figura, pues está visto que el gobierno pretende tener a disponibilidad tantos bienes como sea necesario para constituir las Zidres. Lo que queda establecido, en todo caso, es que al declararlas de utilidad pública el gobierno envía un mensaje claro sobre el modelo agrario que impulsa. Aquel en el que los intereses de grandes empresarios se convierten por ley en interés social y público de todos, aun en detrimento de los campesinos que son la mayoría de los habitantes del campo y quienes alimentan la nación, una actividad que sí debería ser declarada de utilidad pública e interés social.

También aparece una interpretación muy particular sobre la vigencia de la prohibición de la UAF. Dice uno de sus párrafos que no podrán adelantar proyectos en las Zidres quienes tengan “*bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que incumplan la prohibición establecida en el inciso noveno del artículo 72 de la mencionada ley y que cumpla con la condición establecida en el inciso catorceavo del artículo 72 de la misma ley*”. En apariencia, esta redacción significaría que los baldíos de la nación quedan divididos en tres grupos: los adjudicados antes de 1994, que se pueden acumular sin ninguna restricción; los no adjudicados aún, que se concesionarán a empresarios en las Zidres; y los adjudicados entre 1994 y la entrada en vigencia de esta ley, para las cuales aplicaría la prohibición de la UAF como tope de acumulación.

Lo anterior se cumpliría de no ser porque el citado inciso 14 dice que las prohibiciones señaladas “*deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan*”. Ya que esta prohibición nunca se ha incluido en los certificados de Tradición y Libertad, muchos abogados sofisticados insistirán en que la prohibición no aplica alegando el principio de publicidad. Por tanto, los baldíos adjudicados en todos los tiempos se acumularán sin restricción alguna.

Pero incluso si la intención es dividir los baldíos en los tres grupos referidos anteriormente, lo que queda claro es que el gobierno pretende eliminar el régimen de baldíos de la nación y dar una partida de defunción a los ya deficientes avances de la reforma agraria planteada por la Ley 160 de 1994. Ello porque habría unos baldíos ya adjudicados que serían en principio intocables, pero muchos otros sobre los que no habría ni destinación en el sujeto ni límite en la extensión, quedando liberados para ser repartidos a grandes empresarios. Con ello se trastocan incluso bases constitucionales,

⁵ De hecho, en la ponencia para tercer debate se menciona que esta retribución podrá hacerse en dinero o en especie, caso en el cual los pagos podrían consistir en “la ejecución de proyectos de desarrollo cuya propiedad será transferida a la entidad del orden nacional o territorial competente para su mantenimiento, administración y demás derechos y obligaciones legales”.

particularmente el artículo 64 de la Constitución, el cual contiene un imperativo para el Estado de propender por el acceso a la tierra para los campesinos.

En la ponencia conocida para tercer debate se incluyen elementos aún más regresivos. En el artículo 1º se dice que “Los territorios declarados como ZIDRES serán sustraídos automáticamente y para todos los efectos de la Ley 2 de 1959” (*Zonas de Reserva Forestal*). El gobierno va no solo por los baldíos sino por tierras cuya finalidad es proteger los suelos, las fuentes hídricas y la vida silvestre, para entregarlas al agronegocio que justamente acaba con la biodiversidad genética y ambiental.

Lo anterior se agrava con la disposición que señala que las Zidres modificarán “en todo lo pertinente” el ordenamiento territorial de los municipios. Este es uno de los aspectos más preocupantes de la última ponencia, pues permitiría que el ordenamiento del territorio se realice en función del agronegocio y de manera inconsulta con quienes constitucionalmente tienen las facultades para ordenarlo, como son los entes territoriales. Además en contra de la ciudadanía que también tiene derecho a participar en las decisiones sobre los territorios que habita. Esta es, probablemente, una de las apuestas más ambiciosas de la última ponencia del proyecto Zidres, y la mejor muestra del talante autoritario del gobierno nacional. A través de distintos mecanismos -y en distintas materias como la gran minería⁶- el gobierno ha pretendido socavar las competencias y autonomía de los entes territoriales y excluir por completo a la ciudadanía de la toma de decisiones. Un golpe a la descentralización y a la democracia participativa, y una ganancia para los grandes empresarios del agro que ahora serán quienes dirijan buena parte de la política de ordenamiento territorial.

Por otro lado, el articulado del proyecto de ley no oculta su objetivo de promover el agronegocio y la mercantilización de los bienes comunes. De manera explícita, el proyecto establece que dentro de los objetivos del “nuevo modelo de desarrollo económico regional” se encuentran “la agricultura dinámica y de contrato anticipado; la biodiversidad productiva; la formulación de proyectos de tardío rendimiento forestales y agroforestales”. Todo ello en correspondencia con la “internacionalización de la economía” y en contravía de las exigencias y demandas de campesinos y campesinas.

También se eliminaron las condiciones de integridad, complementariedad y concurrencia de las características que se requieren para establecer una Zidre (aislamiento de centros urbanos, altos costos de adaptación, baja densidad poblacional, etc.). Por tanto, con este nuevo texto podría haber Zidres en casi cualquier lugar, como lo confirman las alusiones de distintos Senadores en el sentido de que en este proyecto de ley estarían las soluciones a los problemas de sus regiones, distintas a la Orinoquía.

Esta versión del proyecto no solo contiene disposiciones sobre el manejo de las tierras. También da líneas sobre el modelo de desarrollo rural que se quiere imponer. El modelo de la agricultura por contrato, en el que multinacionales controlan todo el negocio, desde la provisión de semillas e insumos hasta la comercialización (especulación financiera) de los productos agrícolas; en el que no es necesaria la titularidad de la tierra sino su control (y el de sus productos) mediante diferentes mecanismos; el que

⁶ En distintos decretos el gobierno nacional ha impedido que los entes territoriales excluyan la minería de sus territorios, incluso en contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014. Ver, por ejemplo, Decreto 934 de 2013 y Decreto 2691 de 2014.

desculturaliza y proletariza al campesinado con falsas alianzas; el que devasta al medio ambiente. El modelo del Banco Mundial y el que reclaman los gremios nacionales empresariales.

Por supuesto, la economía campesina y todo el sector agropecuario que quede por fuera de las Zidres resulta desprotegido y subordinado. Con las Zidres, el campo en el que “cabemos todos”, del que habla el gobierno Santos, resulta inviable.

Dicho esto, se incluyen en el articulado una serie de elementos que en el marco del espíritu y objetivos del proyecto bien pueden considerarse como saludos a la bandera, pero que en realidad son fórmulas para esquivar o desconocer, de manera sutil y haciendo uso de interpretaciones jurídicas sofisticadas pero amañadas, indicaciones claras de la Corte Constitucional en materia de baldíos, tal como pasa a exponerse.

Usos y abusos del derecho para implementar las Zidres

Un antecedente todavía más lejano del actual proyecto de Zidres lo encontramos en los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario (PEDAF) planteados en el Plan de Desarrollo 2010-2014. La Corte Constitucional encontró que las normas de dicho plan que pretendían la venta o el aporte de tierras originalmente baldías en extensiones que superaran la Unidad Agrícola Familiar, permitiendo la consolidación de propiedades de gran extensión para adelantar dichos proyectos agroindustriales, eran inconstitucionales. El argumento central de la Corte consistió en asegurar que dicha figura iba en detrimento de los destinatarios de las tierras baldías de la nación (los trabajadores agrarios), favoreciendo además la continuidad de la concentración de la tierra.

La decisión de la Corte, consignada en la sentencia C-644 de 2012, se ha convertido en un referente para la movilización legal de organizaciones sociales que se oponen a políticas de acaparamiento, pues el fallo privilegió una visión de justicia social para el campo. Sin embargo, es evidente que el gobierno nacional también ha hecho suya la sentencia, aunque no precisamente para ajustar sus políticas a los lineamientos indicados por la Corte. En lo que es una estrategia ya usual del gobierno nacional, éste ha tomado la sentencia como parámetro para afinar la técnica jurídica de las Zidres con el objetivo de que el proyecto pase el examen de constitucionalidad sin que se modifique el espíritu del modelo que impulsa. La afinación de los argumentos políticos y jurídicos de este nuevo proyecto se encuentran –por lo menos- en los siguientes tres aspectos:

- El proyecto de ley se cuida de utilizar la palabra “baldío”. Ello se debe justamente a que en su sentencia, la Corte protegió y avaló el régimen de dichas tierras, estableciendo claramente que los destinatarios son los campesinos por mandato constitucional. Pero adicionalmente el proyecto de Zidres establece que los proyectos agroindustriales deben garantizar que los campesinos o trabajadores agrarios puedan adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola. Lo anterior es una clara afrenta a la inteligencia de los magistrados y de la ciudadanía que lea la sentencia, pues el acceso a la tierra para los campesinos no se suple con pequeñas porciones de tierra dentro macro-extensiones destinadas a cultivos agroindustriales, los cuales serían dominados por grandes empresas donde los campesinos carecerían de autonomía.

- El proyecto de Zidres es prominente al presentar los supuestos beneficios del modelo de asociatividad, estableciendo por ejemplo que “tendrán prioridad las iniciativas asociativas de pequeños y medianos productores”, y estableciendo que dicha asociatividad será voluntaria. Ambas son fórmulas para presentar “cumplimiento” ante la Corte, quien fue clara en afirmar que dicho modelo para el campo no es equitativo debido a que las partes (empresario/campesinado) no tienen el mismo poder y los campesinos son la parte débil de la relación, todo lo cual va en abierto desconocimiento del principio de igualdad.
- Discursivamente, el proyecto de Zidres es presentado como un proyecto de productividad y no de regulación de la propiedad de la tierra. De hecho, los congresistas han llegado a afirmar en los debates que el proyecto de Zidres no tiene ningún impacto sobre la Ley 160 de 1994. Incluso en el texto no se aborda explícitamente el tema de la titularidad de la tierra, aunque claramente se aborden sus usos. Este es uno más de los intentos por burlar la sentencia de la Corte, la cual indica que la propiedad de la tierra pública o con antecedente de baldío debe estar en manos de los campesinos. Pretendiendo que no comprendemos que el uso de la tierra afecta la propiedad, el proyecto Zidres busca afectar los usos de la tierra sin trasladar técnicamente la propiedad, aun cuando en la práctica se configure un verdadero régimen de propiedad implícita a favor del gran empresario.

El “desarrollo” del campesino en virtud de las Zidres

El proyecto de Zidres no solo contribuye a enaltecer el modelo de agroindustria. Contribuye, además, a exaltar al empresario del agro como el sujeto apto y capaz para impulsar el campo, a la vez que perpetúa la imagen del campesino como incompetente de aportar al progreso económico. La ponencia para tercer debate afirma, sin ningún rubor, que las alianzas productivas producto de las ZIDRES llevarán a los empresarios a “*ejercer el papel de agentes de transformación productiva de la población campesina*”. Este es el discurso que ha soportado los distintos proyectos que sobre el tema han pasado por el Congreso, el cual no tiene como efecto únicamente el de beneficiar al empresario, quien según este discurso debe ser el destinatario privilegiado de las políticas agrarias, sino que además impacta negativamente en las propuestas y exigencias que el movimiento campesino tiene hoy día, las cuales pasan a ser menospreciadas por el gobierno nacional. Ese menosprecio, sin embargo, ha sido contestado por el movimiento campesino en las calles a través de protestas y exigencias, pues a pesar de que el gobierno considera que los empresarios son quienes transforman a los campesinos, en una visión que bien puede ser calificada como colonial, son estos los que han transformado el panorama de la movilización social en los últimos años.

¿Zidres para quién?

La Cumbre Agraria ha manifestado reiteradamente y en todos los espacios posibles sus críticas a las Zidres. Ha llevado su posición al Congreso en Audiencias Públicas y otros escenarios. De hecho, ha participado en el debate exigiendo transparencia de parte de los parlamentarios⁷. Otras organizaciones de productores como Dignidad Agropecuaria

⁷ “La Cumbre Agraria contra el proyecto de baldíos”. <http://lasillavacia.com/queridodiario/la-cumbre-agraria-contra-el-proyecto-de-baldios-49249>

también han rechazado la iniciativa. Por su parte, la ONIC ha emprendido acciones jurídicas buscando que se respete su derecho a la consulta.

Si resulta claro que diferentes sectores sociales del campo rechazan esta política, también lo es a quiénes beneficia. En el discurso del Presidente Juan Manuel Santos en la inauguración de una planta de energía del Ingenio Riopaila, prometió que la Ley Zidres sería aprobada este año y comprometió a los congresistas presentes en el evento a cumplir con esa labor⁸. Empresas agrícolas como OLAM, multinacional India del sector palmero también han manifestado su interés en la aprobación del proyecto⁹. Los poderosos y tradicionales agroindustriales colombianos y las multinacionales son los interesados y directos beneficiarios del proyecto. Este Congreso, compuesto por sectores latifundistas y en parte financiado por empresarios acaparadores de tierras, ha hecho caso al poder ejecutivo y continúa actuando en favor de esos intereses y legislando contra el campesinado.

⁸ "Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Ingenio Riopaila". http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Agosto/Paginas/20150827_07-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-el-Ingenio-Riopaila.aspx

⁹ "Nuevo gigante de la palma a la vista". <http://www.elespectador.com/noticias/economia/nuevo-gigante-de-palma-vista-articulo-586889>