

# Ensayo

## La Ley Zidres como estrategia para legitimar los latifundios

Cristhian Felipe Díaz Vargas,<sup>1</sup>

Colombia tradicionalmente se ha distinguido por ser un país agrario. Esto se refleja en que, históricamente, el sector agropecuario ha representado la mayor cantidad de ingresos en el PIB. Pero, irónicamente, *“Colombia ha asistido a un proceso de desinstitucionalización en el sector agropecuario, traducido en un abandono y descuido notables sobre el desarrollo rural”* (Machado, 2015), a pesar de ser este el eje central de la economía. Este debilitamiento ha marcado el incremento de la confrontación armada, hasta convertirse en el principal escenario de violencia, en donde los diferentes actores del conflicto se disputan el control del territorio, siendo principalmente el campesinado la víctima en este conflicto armado.

Las áreas rurales de América Latina, y especialmente de Colombia, se han caracterizado por una estructura de tenencia de la tierra, en la que los grandes latifundistas producen para el comercio interno y la exportación, mientras los pequeños campesinos, producen para una economía de subsistencia. Por otra parte, el campo se ha establecido como la principal zona de batalla en el desarrollo del conflicto, debido al fracaso, en el último siglo, de las reformas agrarias,<sup>2</sup> que han agudizado el problema de la tenencia de la tierra en el campo colombiano, sin ofrecer soluciones; como si tierra, en nuestro país, tuviese como sinónimo conflicto.

Para poder dar solución a esta cuestión, diferentes gobiernos a lo largo de nuestra historia han planteado reformas agrarias que se han visto materializadas por medio de leyes. Estas son implementadas para realizar transformaciones en la estructura económica, política y social, del sector agrario. Pero las reformas agrarias históricamente en el país, han respondido a intereses políticos particulares de las clases dominantes y los grandes latifundistas, sin proponer alternativas de mejoramiento de la situación del campesinado. *“Las débiles modificaciones en la estructura de la propiedad se han producido en función de las vías de hecho y no por efecto de las políticas oficiales”* (Giraldo, 2006, p. 21).

Es así como surgen, en diferentes contextos de la realidad nacional, diversas reformas en la materia. La primera de estas fue realizada en el año 1936, fue denominada la Ley 200 y buscaba darle a la propiedad un nuevo marco legal. Esta ley presumió de propiedad privada los terrenos poseídos por particulares, entendiendo por posesión la explotación económica del suelo; apreciación que comprendía también las porciones incultas adecuadas para la explotación del mismo. Tomó como baldíos los terrenos no poseídos o no explotados económicamente, estableciendo que la propiedad

1 Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional. Este ensayo fue producido en el marco de la cátedra Colombia Hoy, 2018-1. Correo electrónico: dcs\_cfdiazv506@pedagogica.edu.co

2 De acuerdo con el profesor Germán Hislen Giraldo Castaño: *“la reforma agraria es el conjunto de transformaciones realizadas por el Estado tendientes a democratizar la propiedad en el campo, conducentes a destruir la propiedad latifundista de la tierra y elevar la reducida producción minifundista”* (2006).

privada se acreditaba por títulos originarios y títulos inscritos, en que constaran tradiciones de dominio por un período no menor a 30 años, término que señalaba la ley para la prescripción extraordinaria. Esta ley también estableció la extinción del dominio a favor del Estado sobre las tierras incultas, si no se cultivaban durante 10 años continuos a partir de su vigencia.

Posteriormente, en el año 1961, surgió la Ley 135, la cual tenía como uno de sus objetivos reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, *“con una redistribución en unidades familiares mínimas aisladas sin capacidad de desarrollarse, explica en parte la persistencia de la pobreza, el vínculo de poblaciones rurales a los cultivos ilícitos, la colonización desordenada y caótica, y los brotes de violencia y descontento con el sistema”* (Machad, 2002).

Como el balance de la anterior reforma resultó ser muy pobre, la concentración de tierras aumentó y generó nuevos procesos de colonización en regiones como, el Amazonas y el Catatumbo. El descontento de los campesinos fomentó la creación, en el periodo del presidente Lleras Restrepo, de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC). Esta organización llevó a cabo más de 1250 expropiaciones de haciendas incultas. Como respuesta, el Gobierno nacional, bajo el mandato de Misael Pastrana Borrero, actuó con violencia y fomento a través del denominado Pacto del Chicoral, una contrarreforma agraria llevada a cabo por la élite política conservadora auspiciada por los grandes terratenientes agro-industriales y ganaderos del país. El pacto buscaba evitar los más recientes intentos de implantar una reforma agraria en Colombia e impedir la organización campesina.

Posteriormente, en el año 1994, se planteó la Ley 160, *“esta Ley introdujo una nueva manera de enfrentar el problema de la distribución de la propiedad, denominada por algunos como mercado de tierras, y por la ley como la negociación voluntaria de tierras”* (Machado, 2016, p. 37). Con esta nueva ley, el Estado subsidiaría a los pequeños productores en la compra de tierras en más del 70 % de su costo total. Su principal aporte, que aún permanece en la actualidad, es la creación de las zonas de reservas campesinas, fomentando los derechos de los campesinos en relación con sus tierras.

La última ley sobre el asunto fue redactada bajo el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, específicamente en junio de 2011, es conocida como la Ley 1448 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, y es considerada una iniciativa que establece medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas del conflicto interno que busca que tengan acceso al goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a la no repetición.

El problema sobre el control y tenencia de la tierra, se evidencia claramente en el último censo agrario colombiano que refleja cifras alarmantes de la realidad del campesinado:

El 73 % de los campesinos entre los 17 y los 24 años no tiene acceso a la educación. Los ganaderos tienen más de 40 millones de hectáreas, cuando sus ganados podían pastar perfectamente en 23. Colombia tiene uno de los peores Gini de tierras del mundo: el 41 % de los 113 millones de hectáreas de uso agrícola está en manos del 0,4 % de propietarios (Londoño, 2015, p. 9).

Sumando a esto, a partir de los años noventa, se dio una gran concentración de cultivos de coca que suman más de 69 millones de hectáreas.

El modelo de uso de la tierra ha dado lugar a repetidas críticas, ya que es un obstáculo para el aumento de la producción agrícola y para la mejora del nivel de vida en los sectores rurales. Los grandes terratenientes no consiguen darles a sus propiedades un pleno manejo productivo y despojan a los campesinos pobres del control de los recursos productivos y, en consecuencia, de la partición directa en los beneficios del crecimiento económico.

Con el conocimiento de estas cifras alarmantes, el panorama no mejora. El gobierno nacional ha sancionado una nueva ley que agudiza los problemas agrarios, con el objetivo de "alcanzar el desarrollo agropecuario del país": la Ley Zidres o de zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, que se sancionó en el año 2015, con el objetivo de incentivar la producción y el desarrollo económico en las zonas rurales apartadas, a partir de la regularización y acceso a la propiedad agraria por medio de la iniciativa "empresarial" de pequeños y medianos productores, con los requerimientos asociados con la baja densidad poblacional, las dificultades agrícolas por condiciones climáticas y agrologicas, la falta de infraestructura y un índice de pobreza elevado.

El Gobierno nacional, en aras del posconflicto, asegura que con esta nueva ley se le estaría brindando a los campesinos y al campo colombiano la posibilidad de la democratización de la tierra y la productividad en áreas no productivas; pero, por el contrario, esta agudiza el gran problema que ha enfrentado el país desde su fundación: la apropiación irregular de baldíos y el monopolio de la tierra por parte de empresarios rurales, ya que la ley establece sobre los baldíos lo siguiente:

Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o quien haga sus veces, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de baldíos ubicados en las ZIDREZ, con el fin de ejecutar los proyectos productivos (Ley 1776 de 2015).

Sin acordar ningún tipo de límite o juicios en relación con la extensión o acaparamiento de la tierra o el plazo de los procesos productivos que se llevaran a cabo en las mismas, fomentando así los grandes complejos agro-industriales monopólicos; pues, quizás una sola pequeña parte de productores agropecuarios medianos y grandes podrían cumplir con las características que demandan los complejos agro-industriales e integrarse a esta, aunque de forma dependiente. Los pequeños productores resultaran marginados del sistema y, en muchos casos, sin posibilidades de competir con los complejos agro-industriales, abandonando la actividad agropecuaria o quedando subordinados a la figura del trabajador rural asalariado.

Simultáneamente los pequeños y medianos campesinos no podrían hacer parte de estos proyectos, puesto que no se podrían acoger a los reglamentos que la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) dictamina, ya que no generan procesos de competitividad y desarrollo en el sector rural.

Sumado a esto, se agudizará el problema de los procesos fraudulentos a la hora de acumular baldíos y legalizarlos posteriormente; puesto que es necesario reconocer que la figura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) no ha favorecido de manera verdadera a los campesinos colombianos; por el contrario, les ha otorgado grandes propiedades de tierras a terratenientes vinculados judicialmente al paramilitarismo; además de que su funcionamiento se ha visto interrumpido por las demandas que se le han impuesto. De igual forma los campesinos por presiones, ya sean armadas o jurídicas, se ven obligados a ceder los baldíos que ya poseían a terceros para realizar su legalización; así mismo los baldíos que fueron apropiados irregularmente, antes de sancionar esta ley, pueden legalizarse acudiendo a la Ley Zidres, puesto que pueden facultarse en cualquiera de las modalidades que la ley estipula.

Diversas organizaciones no gubernamentales han advertido que, ante la conocida fragilidad ambiental que caracteriza zonas como la Altillanura, los proyectos a gran escala que promueve este proyecto implican riesgos ambientales, los cuales se asocian, como anteriormente se había expuesto, a los procesos agro-industriales realizados en el campo, ya que se supedita el proceso industrial sobre el agropecuario.

Si bien hay que resaltar los artículos que protegen territorios con características particulares como los predios afectados por medidas de protección contra el desplazamiento forzado, las zonas afectadas por declaración de desplazamiento forzado, las reservas campesinas, los resguardos indígenas y los territorios colectivos titulados o en trámite de constitución, resulta problemático, jurídicamente, demostrar que dichos territorios poseen estas particularidades ya que muchos de estos territorios se encuentran en procesos de legalización, para pertenecer en alguna de estas categorías. Es entonces necesario resolver las situaciones en tensión para garantizar la seguridad jurídica, previa a la aprobación del área.

La ley está promoviendo la estructura de la tenencia de la tierra que históricamente ha afectado al país de forma negativa, ya que sus alcances no logran solucionar la liberación de más de 40 millones de hectáreas fértiles, que se encuentran monopolizadas para el uso de la ganadería. Así mismo la ley no pretende que los campesinos se hagan propietarios de sus tierras; por el contrario, simplemente se ceden en arrendamiento. Esto provocara además que aumente la inversión de capital extranjero sobre el proceso de acumulación de tierras.

Diferentes detractores políticos, principalmente del Polo Democrático y la Alianza Verde, también sostienen que esta ley establece visiblemente un retroceso respecto de la ley 160, la cual impedía la acumulación de baldíos adjudicados en cabeza de grandes propietarios.

El país, la sociedad y el Gobierno no deben dejar a un lado la construcción de una reforma agraria integral, ya que esta puede transformar paulatinamente la tenencia de la tierra e implica al Estado activamente en acciones suplementarias de crédito y asistencia técnica; para ello, necesariamente se involucran a los diferentes sectores del país, buscando hasta donde sea posible un compromiso nacional que implique el diseño de un nuevo escenario en la realidad de los campesinos, generando así una solución de la principal causa del conflicto, el uso y tenencia de la tierra; sin olvidar que el principal punto de conversación entre las FARC-EP y el Gobierno, en los diálogos de paz, fue la reforma agraria integral (RRI)

Está centrada en el bienestar y buen vivir de la gente del campo, de las comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palanqueras y raizales, y de la gente que habita en los espacios interétnicos e interculturales, y pretende lograr la integración de las regiones, la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la protección y disfrute de los derechos de la ciudadanía y la reactivación del campo, especialmente de la economía campesina, familiar y comunitaria (2014, p. 4).

Contradictoriamente el Gobierno nacional propicia a través del discurso de la paz una renovada "estrategia de ocupación como antes lo fue la guerra"; conforme a esto, se genera una nueva arremetida en la entrada de multinacionales preminentemente de carácter extractivista, en zonas protegidas, auspiciadas por el Gobierno a través de iniciativas como: el Plan Pacífico del Departamento Nacional de planeación; iniciativa que fomenta la explotación de territorios protegidos por la ley 70, o casos recientes como la tramitación de licencias ambientales en zonas de reserva; un ejemplo concreto son valle del Cócora y la sierra de la Macarena, que si bien están suspendidas, no han sido eliminadas del todo. Simultáneamente, la ley Zidres entra en conflicto con lo que se negoció en La Habana, generando un desarrollo apresurado del capitalismo en el campo y no una distribución igualitaria y equitativa de la tierra.

La tierra en nuestro país en vez de ser un sinónimo de guerra debe ser un sinónimo de paz, de unión y solidaridad, debido a la importancia en el contexto actual del país y teniendo en cuenta el desarrollo de los diálogos de paz.

Resulta necesario que la escuela no se desvincule de los procesos históricos que han llevado a la perpetración del conflicto armado de Colombia; puesto que es necesario que esa realidad que, día a día, se vive en el sector rural se evidencie en el ámbito educativo urbano, por medio de procesos históricos y haciendo uso de la memoria, para renovar los lazos que todos tenemos con el campo colombiano.

## Referencias textuales

- Giraldo, G.-H. (2006). La colonización en la orinoquia colombiana. En Autor, *La colonización en la orinoquia colombiana* (pp. 15-51). Bogotá: Antropos.
- Londoño, J.-C. (21 de agosto, 2015). No es por aguar la fiesta. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/no-aguar-fiesta-0>.
- Machado, A. (2002). *Comentarios al trabajo de Albert Berry "¿Could Agrarian Reform have*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Machado, A. (20 de nov., 2015). El desarrollo rural y la ruralidad. Recuperado de <http://www.pnud.org.co>.
- Machado, A. (28 de mayo, 2016). La reforma rural, una deuda social y política. Bogotá, Bogotá D. C., Colombia.
- OXFAM. (2015). *Colombia: las falacias detrás de las zidres, una ley de subdesarrollo rural*. Bogotá: Autor.
- Informe conjunto de negociaciones de la Habana entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia del pueblo FARC-EP (2014). Recuperado de <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFORME%20CONJUNTO%20PUNTOS%201%20Y%202.pdf>.*