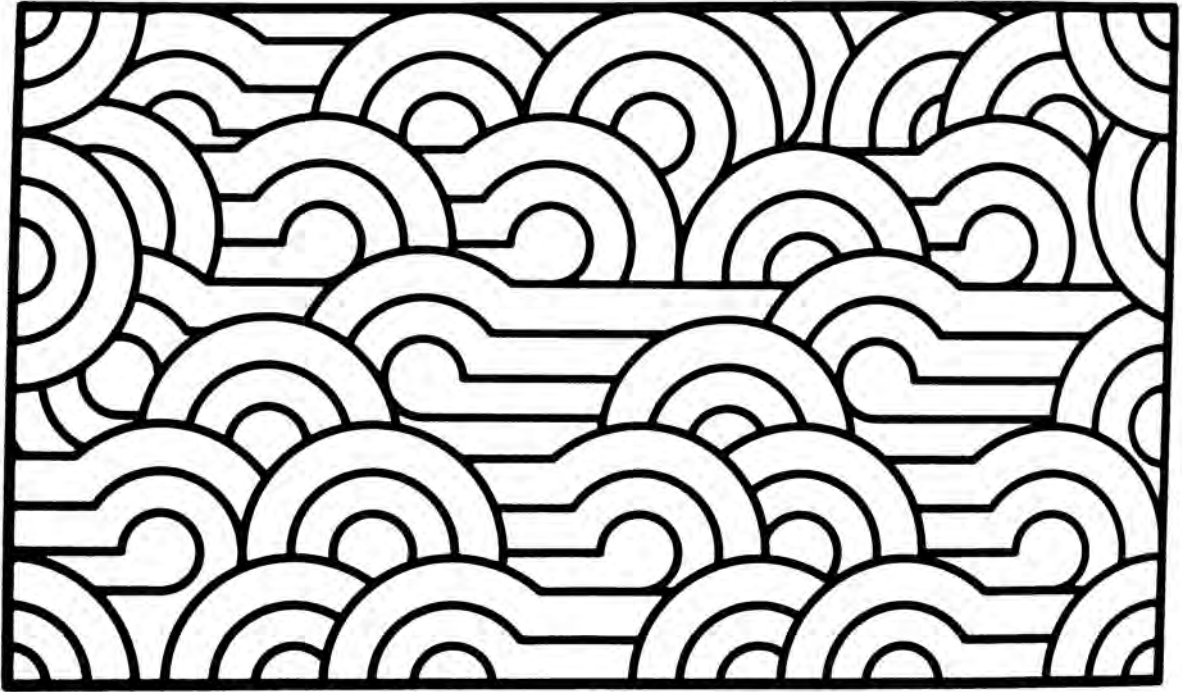


# Una sentencia semilla para cambiar la política de tierras

Héctor Mondragón y Paula Álvarez Roa

I4



Cultura clásica, Veracruz, México

**R**espondiendo a una demanda de los congresistas Jorge Robledo y Wilson Arias, el 23 de agosto la sentencia C-644 de 2012 de la Corte Constitucional declaró inconstitucionales los artículos 60, 61 y 62 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que permitían que tierras adquiridas por campesinos con subsidios del Inceder y baldíos adjudicados a colonos pasaran a manos de empresarios para adelantar proyectos agropecuarios y forestales y que se adjudicaran baldíos en extensiones ilimitadas a empresas mediante contratos diversos. La Corte dijo que son artículos regresivos y están en contra del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios.

Los artículos inconstitucionales partían de la visión del campo que en el siglo pasado fue defendida en Colombia por el economista Lauchlin Currie<sup>1</sup> y que ha marcado la política agraria de los últimos gobiernos. Esta visión es la que ahora se conoce como *Modelo Carimagua*, que se quiere extender en los Llanos orientales.

El gobierno anterior quiso arrendar la hacienda Carimagua por sumas irrisorias a inversionistas, para establecer plantaciones de palma aceitera y luego entregarla en propiedad a la empresa beneficiaria. La ideología oficial determinaba que los campesinos no podrían aprovecharla eficientemente, y en cambio “en manos de los privados, Carimagua generará jugosos dividendos... es un buen negocio para los inversionistas privados, mientras que

para los desplazados es un mal negocio... en manos privadas genera más rentabilidad que entregarlos a los desplazados”.<sup>2</sup>

Sin embargo, estudios científicos demostraron que Carimagua y otros terrenos similares del Llano pueden ser aprovechados por pequeños productores en arreglos agroforestales y agropastoriles y encontraron variedades adecuadas a sus suelos, de arroz, yuca, soya, sorgo, maíz y pastos (y tecnología para sembrar pasto asociado con arroz, para que éste financie la implantación de la pradera).<sup>3</sup>

Destinar tierras como las de Carimagua a grandes plantaciones de palma aceitera no tiene justificación científica o técnica. Tiene sí una justificación económica: el río Meta es el escenario de un megaproyecto dentro del

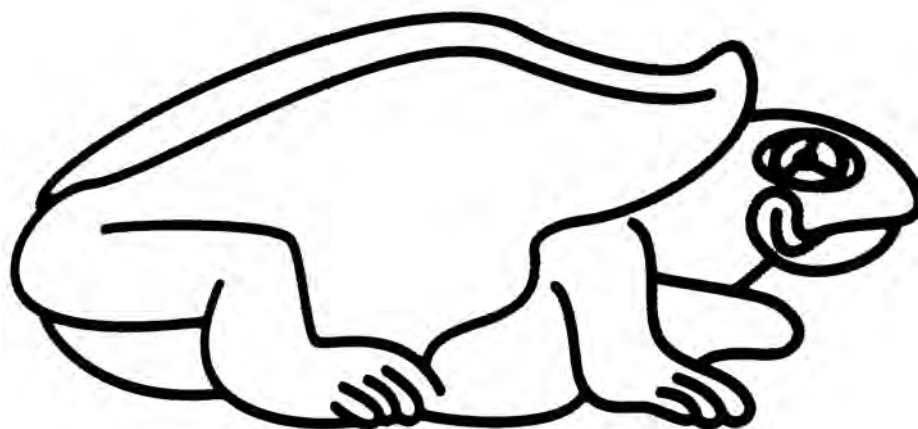
marco de la Infraestructura Regional de Suramérica (IRSA) y del establecimiento de Puerto López como puerto de comercio para Bogotá. El negocio es la especulación con el incremento de los precios de la tierra por el desarrollo de un megaproyecto fluvial y comercial.

Para que la economía campesina y la empresa agrícola puedan crecer hay que sustituir ese modelo del latifundio especulativo y la importación de alimentos, no remover el límite de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) para adjudicar baldíos.

Por lo demás, la Ley 160 de 1991 prevé adjudicar baldíos a empresas comunitarias y a cooperativas campesinas (artículo 65), cuando los campesinos así lo soliciten, lo que les permite asociarse, cuando las características del cultivo y las condiciones determinen la necesidad de unidades de producción mayores. Los campesinos además podían y pueden constituir o formar parte de sociedades con no campesinos, siempre y cuando no les vendan su propiedad ni se la cedan.

**La importancia de los campesinos en Colombia.** Hay que tener en cuenta, que a pesar de todo tipo de circunstancias adversas, la contribución del campesinado es decisiva en la alimentación de los colombianos. En el 2002, mantenía el 67.3% del área sembrada del país en cultivos legales y el 62.9 del valor de la producción agrícola.<sup>4</sup> Entre 2004 y 2007 la agricultura familiar respondía por el 62.1% del área sembrada y el 60.4% del valor de la producción agrícola, excluidos café y flores<sup>5</sup>. El 78% del área en café es campesina y también el 74% de la producción nacional de maíz.<sup>6</sup>

La Encuesta Nacional Agropecuaria destaca la participación campesina, tanto en área como



Tortuga en la cultura de Tajín, Veracruz, México

en producción, en cultivos como cebolla larga (98%), haba (96%), cebolla cabezona (89%), papa (82%), frijol (81%), cacao (81%), arveja (79%), zanahoria (79%), banano (75%), café (74%), caña panelera (70%) y plátano (70%). Aunque minoritaria su participación es importante: cerdos (35%), especies menores (38%), vacas lecheras (25%), aves (17%) y bovinos para carne (12%).<sup>7</sup>

En Colombia, son los pequeños productores los que dedican mayor porcentaje de su finca a la agricultura. Según la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2005, 51% del área cosechada era de unidades campesinas.<sup>8</sup> Los pequeños productores dedican mayor proporción del área de su finca a la agricultura y su participación en el área agrícola es muy superior al porcentaje de tierra que poseen:

Unidades	% área total	% área agrícola
Pequeñas	14.1	38.9
Mediana	26.1	32.5
Grandes	59.8	28.6

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 2004

Los campesinos han logrado una “silenciosa transformación” tecnológica, incorporando en sus parcelas innovaciones, tecnologías limpias y desarrollo de semi-

llas locales<sup>9</sup> e incluso hay algunos cultivos y comarcas en que la rentabilidad de las unidades campesinas llega a ser igual o superior a la de las unidades medianas o grandes.<sup>10</sup>

Un importante recurso escaso y caro para las unidades campesinas es el crédito.<sup>11</sup> Los usuarios, dedicaron hasta más del 50% de sus ingresos a pagar intereses a los bancos.<sup>12</sup> El crédito más común conseguido por los campesinos es comprar “fiado”, lo cual cuesta realmente hasta un altísimo interés del 2% mensual.<sup>13</sup>

La falta de tierra propia y la calidad de la tierra que poseen, son un factor que conspira contra una mayor participación de las unidades campesinas en la producción y una mayor retribución por sus productos, ya que si el campesino usa tierra ajena tiene que pagar arriendos que pueden alcanzar el 29% de sus costos de producción o someterse a aparecerías en las que el dueño de la tierra aporta entre el 35 y 40% de los costos y se recibe del 60 al 65% de los ingresos<sup>14</sup>.

**E**studiosos del tema como Albert Berry<sup>15</sup>, han señalado que sin embargo los pequeños productores son mas productivos que los grandes, que los argumentos sobre economías de escala raras veces son aplicables

a las empresas agrícolas; además, las ventajas de los pequeños son muy grandes: producen bienes que crean mayor valor por hectárea, emplean más trabajadores (en el caso de la caña de azúcar en Colombia se requieren 5 hectáreas para producir un puesto de trabajo y 6 hectáreas en el monocultivo de palma aceitera), protegen mejor el medio ambiente y favorecen la soberanía alimentaria.

Pero a pesar de ese aporte fundamental de los campesinos al país, la política rural viene golpeando su economía. Entre los años 2005 y 2006, las importaciones agropecuarias aumentaron en un 21.66% pasando de 6 millones 330 mil toneladas a 7 millones 710 mil toneladas. Para el año 2008 las importaciones llegaron a 8 millones 220 mil toneladas, y en 2010 el país importaba ya 10 millones 500 mil toneladas de productos agropecuarios y agroindustriales.<sup>16</sup>

Las políticas económicas del país, en consonancia con las directrices transnacionales dieron un giro a sus prioridades en beneficio del sector empresarial pero en desmedro de los componentes favorables a la mediana y pequeña producción agrícola. Por ejemplo en 1990 se sembraron 2 millones 500 mil hectáreas de cultivos semestrales y 1 millón 200 mil en permanentes, en tanto que en 1997 las siembras fueron de 1 millón 600 mil hectáreas en semestrales y 1 millón 400 mil en permanentes. En estos últimos los incrementos anuales más importantes fueron los de las frutas, palma aceitera, caña de azúcar, y banano.

**D**e esta manera, al disminuir las tierras bajo control de la pequeña propiedad descienden las áreas asignadas a cultivos temporales, propios de la producción parcelaria. La reducción de la

oferta agrícola ha sido compensada desde entonces con importaciones crecientes de bienes de origen agrícola y pecuario, pero sin una adecuada reasignación de la mano de obra desalojada de la producción agrícola.

Es pertinente promover desde el ámbito local disposiciones orientadas a la garantía del derecho, desde una perspectiva que además promueva el cultivo, la producción y la comercialización de alimentos propios de la dieta de cada una de las regiones y la identidad cultural de la población campesina.

Así, iniciativas como los mercados campesinos, resultan muy importantes, ya que han permitido sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia de la economía campesina y su relación con la comercialización alternativa de alimentos y soberanía alimentaria. Los mercados han permitido una relación directa entre productores y consumidores generando una serie de beneficios económicos, sociales, políticos y culturales. Además y no menos importante, estos mercados han visibilizado al campesinado y han puesto en debate el modelo agroalimentario nacional, reivindicando la necesidad de apoyar la producción agrícola regional con el propósito de garantizar el derecho a una alimentación adecuada.

Los mercados campesinos pretenden garantizar la protección reforzada de la población campesina y el derecho a la alimentación, reivindicar la autonomía local en materia de producción y comercialización de alimentos adecuados culturalmente, contrarrestar la comercialización y consumo de productos importados en el marco de los acuerdos comerciales, proteger la economía campesina y privilegiar la siembra, producción y comercia-

lización de alimentos, en lugar de cultivos de gran escala y de rendimiento tardío. Insistir en la soberanía alimentaria es tarea urgente hoy, y ésta sólo se alcanza preservando la economía campesina.

Definitivamente no es cierto que el campesinado sea ineficiente. Así, en Brasil, ejemplo latinoamericano destacado de la expansión de los grandes agronegocios, la agricultura familiar tiene un papel muy importante,<sup>17</sup> las investigaciones han demostrado su eficiencia y su capacidad para aprovechar mejor los recursos de tierra y el crédito en el estado brasileiro de Minas Gerais<sup>18</sup> y en todo Brasil.<sup>19</sup> Vietnam, de ser un importador de arroz se convirtió en el segundo exportador mundial y actualmente es también el segundo exportador de café y de nuez de marañón y, un gran productor de ñame. Esto a partir de un decreto de 1981 que promovió el predominio de las parcelas familiares y el respeto y fomento de la iniciativa campesina. A partir de ahí, la agricultura vietnamita se convirtió en un éxito de dimensión mundial.<sup>20</sup> La producción de alimentos pasó de 18 millones 400 mil toneladas en 1984, a 33 millones 800 mil en 1999.<sup>21</sup>

**Germen jurídico.** La sentencia de la Corte reivindicó el papel del campesinado. Aunque la demanda presentada el 16 de diciembre de 2011 profundizó en los cargos de violación de la seguridad alimentaria, de la soberanía nacional y de la reserva legal en materia de baldíos, la Corte se centró en defender el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y descartó por mayoría cualquier posibilidad de entregar baldíos a empresas y por unanimidad el traspaso a empresarios de tierras adquiridas con subsidio.

Esta defensa jurídica del artículo 64 de la Constitución pue-

de tener consecuencias prácticas económicas y sociales. Gobiernos y legisladores se comportaron como si ese artículo fuera un saludo a la bandera y la Corte les recordó que la norma sobre el acceso progresivo a la propiedad es de aplicación inmediata. El 64 es integral y se refiere también, a la asistencia técnica, el crédito y el mercadeo.

se presentan adentro de la frontera agrícola<sup>24</sup> en lugar de avanzar sobre los baldíos y los bosques y en vez de despojar de sus tierras a los campesinos, indígenas y afros.

Para la Corte, los artículos demandados del Plan Nacional de Desarrollo resultaban regresivos, pues propiciaban más concentración de la propiedad rural en un país afectado por el acaparamien-

encuentran también en el respaldo a la demanda efectuada por organizaciones internacionales y nacionales como FIAN Internacional, GRAIN Internacional, la Unión Latinoamericana de Técnicos Rurales y Agrarios (Argentina), la Agrosolidaria Viani, la Asociación de Desarrollo Campesino (ADC), el Colectivo José Alvear Restrepo, la Corporación



León marino, cultura moche, Perú

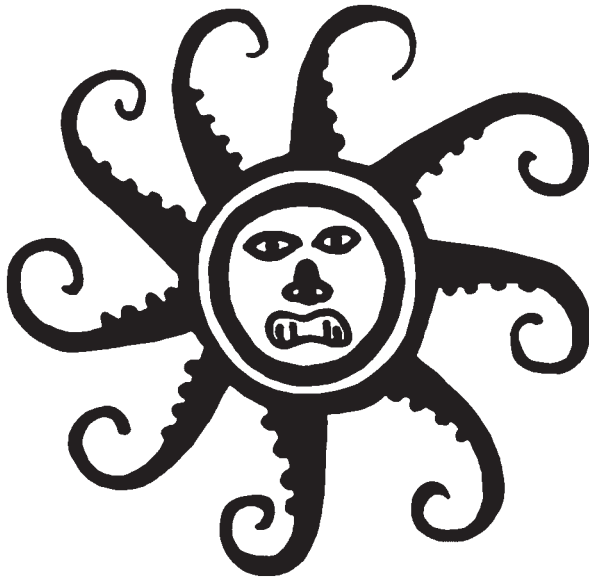
La realidad nacional hace que esta decisión de la Corte sea la semilla para un cambio en la política agropecuaria. En Colombia hay una alta concentración especulativa de la propiedad de la tierra, que determina que 16 millones y medio de hectáreas aptas para la agricultura estén siendo desperdiciadas, especialmente en grandes propiedades, y se registran altos precios de la tierra comparados con los del resto del mundo,<sup>22</sup> los mayores de la región.<sup>23</sup> Esta sentencia es un llamado a resolver los graves problemas de uso del suelo que

to de tierras, en desmedro de los trabajadores agrarios que dejan de ser propietarios e implicaban un retroceso en el deber del Estado de promover su acceso progresivo a la propiedad, además de revertir los esfuerzos que se han efectuado en materia de titulación de tierras.

El importante fallo marca una línea jurisprudencial de gran relevancia. Alienta el trabajo cotidiano de organizaciones agrarias y campesinas de todo el país, que ven en este fallo una posibilidad para acceder a las tierras que por tanto tiempo han trabajado y

Compromiso, la Mesa de Unidad Agraria-Anuc-ur, los indígenas del Llano de la Asociación Indígena Unuma, el Resguardo Indígena Awaliba y el Grupo Semillas, un impulso unitario para continuar con la discusión acerca de las tierras, y política agraria en el país, que verdaderamente cuenta como principales actores a los campesinos y campesinas, con la certeza de que sus justos reclamos tendrán eco y acompañamiento en muchos lugares.

**H**ay que reconocer la importante labor realizada por los



Pulpo, cultura moche, Perú

congresistas Wilson Arias y Jorge Robledo y sus equipos de trabajo, quienes de manera juiciosa radicaron el pasado 16 de diciembre la Acción Pública de Inconstitucionalidad, luego de presenciar la manera como el gobierno presentó en el Plan Nacional de Desarrollo, una verdadera *contrarreforma agraria*, como la bautizaron los

bancos, en el momento del trámite al interior del Congreso, con su posterior aprobación sin mayor discusión de lo que implicaban esos tres artículos. Muy a pesar de que se desarrollaron sustanciales debates en la Comisión V del Senado, se advirtieron las implicaciones de la aprobación de dichos artículos. Básicamente estos dos congresistas fueron los únicos que se opusieron en las plenarias de ambas corporaciones a esos artículos, pero finalmente se obtuvo el resultado que conocimos: la aprobación del PND a *pupitrazo*, como se dice popularmente. Debemos resaltar que el gobierno anterior intentó presentar esa reforma a la Unidad Agrícola Familiar por lo menos en tres oportunidades, sin éxito alguno.

En lugar de seguir proponiendo y aprobando normas inconstitucionales como han sido las

leyes forestales, el estatuto rural y los tres artículos tumbados del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno debería ayudar a que crecieran las semillas que ha sembrado la Corte: el respeto a la diversidad étnica y cultural y a la vía campesina del desarrollo rural. Cambiar la visión de lo rural es imperioso. No se puede desconocer al campesinado, no se puede anteponer el mercado y la “producción” a economías como la campesina. Requerimos una política que permita que los campesinos accedan a la tierra y puedan trabajar y vivir en ella de manera autónoma. Es ésta la vía con la que el país recuperaría su soberanía alimentaria y se cumpliría el artículo 65 de la Constitución que ordena proteger la producción nacional de alimentos, ahora lesionada por las importaciones, los Tratados de Libre Comercio y las locomotoras minera y energética. ✨

Héctor Mondragón es consultor de ILSA  
Paula Álvarez Roa es politóloga e investigadora

#### Notas:

<sup>1</sup> Currie, Lauchlin, “Desarrollo Económico Acelerado”. FCE, México, 1968.

<sup>2</sup> Unidad Investigativa de *El Tiempo*, “A empresarios darán tierra que era para desplazados”; *El Tiempo*, 9 de febrero de 2008.

<sup>3</sup> Vergara, Francisco, “¿Para qué era Carimagua?” *El Tiempo*, 24 de febrero de 2008.

<sup>4</sup> Forero, Jaime, “Campesinado, mercado y cambio técnico, a propósito de prejuicios”. *Cuadernos Tierra y Justicia 2*, Bogotá: ILSA., 2002.

<sup>5</sup> Forero, Jaime, “Economía Campesina, Pobreza y Desplazamiento en Colombia”; J. Forero A. (ed.) *El campesinado colombiano*: 64. Bogotá: Universidad Javeriana, 2010.

<sup>6</sup> Forero (2002) *Op.cit.*

<sup>7</sup> Garay, L.J.; Barberi, F.; Castro Y.; Perry, S. y Cardona, I., *Elementos para la negociación agrícola en el TLC*. En Garay, Luis Jorge (director), *La agricultura colombiana frente al tratado de libre comercio con los Estados Unidos*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2005, p. 41.

<sup>8</sup> Garay et.al. *Ibidem*, p. 42.

<sup>9</sup> Forero 2010, pp.81-86

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.p. 91-96.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>15</sup> Berry, Albert y Lúsa North, “Los beneficios de la pequeña propiedad en el campo”. *La Línea de Fuego*, 24 de octubre de 2011.

<sup>16</sup> Restrepo, Juan Camilio, “Informe de Rendición de Cuentas (Gestión 2010-2011)” Bogotá. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011, p. 8.

<sup>17</sup> Júnia, Raquel “Agronegócio não garante segurança alimentar”; *Adital*, 29 de março de 2011.

<sup>18</sup> CPT “Agronegócio no MS perde em eficácia para a agricultura familiar camponesa”; *Ecdebate*, 13 de janeiro de 2011.

<sup>19</sup> Caume, David José “Segurança Alimentar, Reforma Agrária e Agricultura Familiar”; *Revista da UFG 5* (1) PROEC, abril de 2003.

<sup>20</sup> Merlet, Michel (2002) “La serie de reformas agrarias y el éxito de la agricultura familiar”; Fondo Documental Dinámico sobre la gobernanza de los recursos naturales en el mundo. AGTER. Fuente: Dao The Tuan (2001) “Communications écrites et orales à l’atelier Agriculture paysanne et réformes agraires du Forum Social Mondial”, IRAM - APM - CONTAG, Porto Alegre.

<sup>21</sup> Bui Ngoc Hung et Duc Tinh Nguyen (2002) “Le développement de l’agriculture vietnamienne au cours des 15 dernières années”; *Vertigo 3*:2.

<sup>22</sup> “Amargo debate por precio de la caña”, *El País*, Cali, 23 de febrero de 2007.

<sup>23</sup> “Colombia tendría la tierra más cara de la región, según estudio de la SAC”; *Portafolio*, 30 de octubre de 2009.

<sup>24</sup> Perfetti del Corral, Juan José (2012) “La Corte y el Desarrollo Agropecuario”; *El Colombiano*, 31 de agosto de 2012.