



Proyecto Paz
Facultad de Derecho
CIJUS - Dirección de Investigaciones
Universidad de los Andes

POLICY PAPER # 14 SEPT. 2017

¿Desarrollo vs Reforma Rural Integral en el Acuerdo de la Habana?

***Juan Manuel Amaya- Castro y **María Carolina Olarte Olarte**

*PhD. Profesores asistentes.
Facultad de Derecho, Universidad de los Andes.

**PhD. Profesora asistente.
Facultad de Derecho, Universidad de los Andes.

Este paper analiza los posibles alcances y limitaciones de la Reforma Rural Integral establecida en el Acuerdo de la Habana en su contexto institucional de implementación.

©Juan Manuel Amaya Castro y María Carolina Olarte Olarte

Cómo citar este artículo:

Amaya, Juan Manuel & Olarte, María Carolina. “¿Desarrollo vs Reforma Rural Integral en el Acuerdo de la Habana?” Proyecto Paz – Universidad de los Andes, No. 10 (2017): 1-11.

Contacto Proyecto Paz
proyectopaz@uniandes.edu.co
Diagramación por Silvia Villalba y Diana Ramírez

¿Desarrollo vs Reforma Rural Integral en el Acuerdo de la Habana?

Juan Manuel Amaya-Castro
María Carolina Olarte-Olarte

Introducción

¿Cambia el Acuerdo de La Habana el modelo económico de desarrollo del país? ¿Llevará a lo que algunos llamaron 'la colectivización del campo'¹? ¿Cuáles son las dimensiones económicas e ideológicas de lo que se denomina la 'Reforma Rural Integral'? ¿Sí es 'integral' la reforma rural? Y, ¿Cuál es la relación entre la Reforma Rural Integral y el modelo de desarrollo económico del país? ¿Atenta la RRI contra el proyecto de inserción de la economía Colombiana a los mercados globales?

En lo que sigue, abordaremos estas preguntas y desarrollaremos una perspectiva analítica que esperamos contribuya a una mejor comprensión del alcance de la Reforma Rural establecida en el Acuerdo. Empezaremos por sintetizar los contenidos del Acuerdo en lo que se refiere a la Reforma Rural Integral (RRI). A continuación, situaremos estos contenidos en la discusión sobre el modelo de desarrollo económico. Posteriormente, señalaremos las dificultades generales de implementación y resaltaremos un riesgo en particular relacionado con la contradicción que atraviesa la centralidad que la producción de alimentos y la pluralidad de economías tiene en la RRI. Como lo indicaremos después, el contexto de implementación del Acuerdo llevará a un doble confinamiento ideológico y espacial de la RRI, mientras que en el resto del territorio probablemente se impondrá un modelo único de desarrollo económico. Más allá de las discusiones sobre el modelo económico de desarrollo, lo que peligras es la pluralidad en términos de visiones de desarrollo y de formas de producción. La producción a gran escala y la intensificación de la inserción del campo Colombiano a los mercados globales quedan garantizadas en el escenario institucional para la implementación del Acuerdo, y la Reforma Rural Integral queda reducida a un cercamiento frágil y con débiles garantías de una eficaz implementación.

La Reforma Rural Integral: Entre Reforma y Desarrollo

El Acuerdo de noviembre 2016 empieza en su primera parte con el Capítulo 1 denominado: *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*. Es un capítulo relativamente corto, en comparación a los demás capítulos del Acuerdo, con unas 25 páginas. En términos generales la Reforma Rural Integral (RRI) tiene dos objetivos esenciales: por un lado, busca beneficiar a la población rural, mientras que por otro busca ofrecerle beneficios al país entero. Sobre el primer aspecto, la RRI tiene entre sus

¹ En relación con la 'colectivización del campo', el expresidente Uribe manifestó lo siguiente: "El Gobierno disimula su indiferencia frente a los anhelos populares con un acuerdo de demagogia agrarista que busca la colectivización del campo y la destrucción del agro productivo. Así empezaron Castro y Chávez, dejaron a sus pueblos sin comida, después destruyeron la industria, la economía toda, ahuyentaron a los empresarios y arruinaron a los trabajadores. Los ciudadanos honestos del campo rechazan la expropiación de sus tierras, reclaman condiciones para hacerlas producir". <http://m.elcolombiano.com/alvaro-uribe-expresa-su-postura-sobre-el-acuerdo-final-entre-gobierno-y-farc-YC4859436>

objetivos crear “condiciones de bienestar para la población rural” (p. 10) y “lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía...” (p. 10). Busca igualmente “garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y a la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social” (p. 10). Reconoce además que no es suficiente el acceso a la tierra, sino que “deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural...” (p. 11). Adicionalmente, en su implementación la RRI busca priorizar “los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono” (p. 11).

Por otro lado, la RRI quiere servirle al país entero mediante una “construcción de una paz estable y duradera” (p. 10) orientada a “reversar los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio” (p. 11). En otras palabras, el Acuerdo no ve una distinción importante entre los intereses de las personas más afectadas y el interés nacional, incluso cuando resalta a las poblaciones afectadas. Es claro entonces que el conflicto tiene dimensiones geográficas que son tanto locales como nacionales. La palabra clave, sin embargo, que busca darle una dimensión nacional a la RRI es *desarrollo*. Ya en el tercer párrafo, el Acuerdo explica como “la RRI concibe el territorio rural como un escenario socio-histórico (...) en el que las comunidades – hombres y mujeres – desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y *en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural*” (p. 10, énfasis añadido). Además, resalta que “el desarrollo rural integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.”

Es visible entonces, desde el inicio, que la RRI busca beneficiar tanto a los pocos más merecidos como a todos los demás. Es en este sentido que es posible identificar una distinción entre reforma y desarrollo en la RRI. Por un lado, la *reforma* busca corregir y prevenir, mientras que el *desarrollo* busca integrar, y como veremos, producir. Esta ambivalencia, o este doble foco, entre lo local y particular y lo nacional y general, se vuelve más visible cuando el Acuerdo intenta traducirlo y armonizarlo en una narrativa político-económica: *la RRI reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria*” (p. 11, énfasis añadido). Aquí además aparece una segunda y relacionada ambivalencia, que adquirió cierto protagonismo con ocasión de la discusión sobre el supuesto “modelo económico”² que

² El memorando del 13 de octubre de 2016 entregado por el ex presidente Pastrana al Presidente Santos afirma, por ejemplo, que la reforma a la ruralidad implica “un cambio completo del modelo económico” <http://www.elnuevosiglo.com.co/index.php/articulos/10-2016-documento-los-ajustes-a-la-jep-que-plantea-pastrana>. En un sentido similar, Marta Lucía Ramírez incluyó entre sus propuestas de cambio al Acuerdo, luego de iniciadas discusiones con los promotores del no en la semana que le siguió al plebiscito,

incide en el Acuerdo. El desarrollo rural integral debe entenderse como algo que “se adelantará en un contexto de globalización y de políticas de inserción en ella por parte del Estado que demandan una atención especial de la producción agropecuaria nacional y especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria” (p. 12). Esta frase busca reunir opuestos y conciliar a los proyectos macro de la globalización y los mercados globales, con toda su producción agroindustrial, por un lado, y por otro lado lo opuesto: lo doméstico y comunitario. Aparece nuevamente esta ambivalencia en una definición que se le da al desarrollo integral del campo, la cual fue incluida después del Plebiscito, sin que, aparentemente, cambiase algo significativo. Más bien, re articula y refuerza la ya mencionada ambivalencia, ahora presentándola como algo que requiere ser balanceado:

Desarrollo integral del campo: el desarrollo integral del campo depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes – agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala –; de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento (p. 12).

No obstante, la reforma debe responder además a un criterio de priorización. Así, en la misma lista de principios de la RRI se define qué debe entenderse por ‘priorización’: “la política de desarrollo agrario integral es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en pequeños y medianos productores y productoras” (p. 12).

Entonces, a pesar de que hubo, por un lado, una preocupación por parte de los que se opusieron al Acuerdo de que la ‘transformación del campo’ implicara “un cambio

que no se entendiera que la asignación de tierras constituye el único modelo de desarrollo: **“La asignación de tierra no deberá ser el único modelo de desarrollo.** El artículo 64 de la Constitución Política establece que el Estado promoverá el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los trabajadores agrarios. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la tierra es un factor de producción con una disponibilidad escasa y no se reproduce, por lo cual cabe preguntarse cuál sería entonces la fuente de la asignación de tierra a los colombianos de acá a 50, 60 o más años. Debemos mirar la experiencia internacional en la cual la propiedad de algunas tierras rurales y urbanas se mantiene en cabeza del Estado y se asigna mediante contratos de comodato a agricultores que mediante cooperativas u otras formas asociativas, sean los propietarios de la producción que se desarrollará con financiación, apoyo de asistencia técnica e insumos por parte del Gobierno. El desarrollo rural competitivo que contribuya a la seguridad alimentaria y a la producción de alimentos procesados, no puede sustentarse solamente en la asignación de tierra a pequeños campesinos y debe considerar otros modelos de desarrollo asociativo y empresarial de pequeños, medianos y grandes productores”, ver al respecto, <http://martaluciamirez.com/noticias/#propuestas-para-la-renegociacion-del-acuerdo-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera>. Sobre la preocupación del sector privado en este sentido ver <http://www.dinero.com/edicion-impres/pais/articulo/mensajes-desde-la-habana-para-los-empresarios/224939>.

completo del modelo económico”³, y que por ende varios opositores consideraron necesario hablar de un balance, la verdad es que no hay nada en la primera versión del Acuerdo, ni en los cambios realizados luego del plebiscito, en contra de los intereses de los grandes productores comerciales, inversionistas extranjeros, o la agroindustria en general. Basta mencionar, además de lo ya enunciado, la parte del Acuerdo en la que indica que "Nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada" (p. 13). Adicionalmente, no hubo ninguna otra objeción formal en contra de algún otro elemento de este capítulo, más allá de la necesidad de un 'balance'. Por ejemplo, no hubo objeción contra la priorización de los pequeños y medianos productores. Por esta razón, podemos concluir que lo que hacen los cambios es reforzar la ambivalencia entre la reafirmación de las políticas públicas que buscan atraer a las grandes inversiones (extranjeras) de minería y agroindustria, con todos sus efectos potencialmente disruptivos a nivel local, por un lado, y la promesa de proteger y ayudar a la población más pobre, excluida, vulnerable y victimizada del campo.

Ya después de haber formulado esta fundamental ambivalencia, el Acuerdo prosigue en este capítulo a formular los mecanismos para mantener ese balance, pero también para proteger específicamente a las economías campesina, familiar y solidaria, entre otras. Una característica general del Acuerdo es que propone el establecimiento de unas entidades estatales para concretizar una serie de programas. De entrada, se vuelve por ende claro que este Acuerdo define políticas públicas y anuncia una infraestructura institucional para su implementación.⁴ No es entonces, primordialmente un acto de tipo legislativo que adjudica derechos. Eso lo hace vulnerable a cambios en voluntad política y a las múltiples contingencias de la situación económica, y de la situación de seguridad y orden público en las regiones implicadas.

Así, para el objetivo de acceso a la tierra se propone establecer un Fondo de Tierras y otros mecanismos que buscan democratizar la tierra, formalizar la propiedad rural, y resolver conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria. Sin entrar mucho en detalles, el Acuerdo menciona una "instancia de alto nivel" que, entre otras, formulará lineamientos generales, indica que se promoverá el uso efectivo de los espacios de participación, y se crearán mecanismos de concertación y dialogo social (p. 18). Igualmente se creará un Sistema General de Información Catastral, 'integral y multipropósito', con un plazo máximo de 7 años para concretar la formación y actualización del catastro rural, entre otras cosas (p. 19).⁵

³ Andrés Pastrana y grupo técnico, Memorando de Trabajo #1 (Propuestas Iniciales para el Nuevo Acuerdo con las FARC), 31 octubre 2016: <http://cr00.epimg.net/descargables/2016/10/13/a442314c15bf637537bebd1bf85b0a.pdf> (visto el 24 de mayo de 2017).

⁴ Más información sobre el trasfondo de esta dimensión del Acuerdo se encuentra en: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/como-cambia-el-campo-con-el-acuerdo-final-57887>; <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/9912-cu%C3%A1l-reforma-rural-integral-si-no-hay-plata.html>; <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/3232>; <http://www.razonpublica.com/index.php/caleidoscopio/2897-colombia-es-mas-rural-de-lo-que-se-pensaba.html>

⁵ Véase también: <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9663-el-viejo-problema-del-catastro-%C2%BFpor-qu%C3%A9-es-importante-resolverlo.html>

El Acuerdo también establece que habrá Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), para “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (p. 21). Igual se propone la adopción de Planes Nacionales para la RRI, que serán elaborados y puestos en marcha por “las autoridades competentes” (p. 23). Las áreas abarcadas por estos planes serán, entre otras, la infraestructura vial, de riego, eléctrica y de conectividad, y el desarrollo social en términos de salud, educación, vivienda, y la erradicación de la pobreza (p. 24-27). Sigue el Acuerdo prometiendo estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, mediante la asistencia técnica, los subsidios, la generación de ingresos y el crédito, un Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar, y comunitaria, la formalización laboral rural y protección social, y la promoción de la asociatividad (p. 28-33). Finalmente, el Acuerdo indica que se pondrá en marcha un sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, que consiste de una serie de mecanismos de coordinación y consejos de múltiples entidades nacionales, regionales y locales (p. 33-34).

El Acuerdo no ofrece claridad sobre las responsabilidades institucionales, ni sobre la priorización dentro de los múltiples objetivos. Será un reto enorme implementar por lo menos algunos de los objetivos más importantes, como el Sistema Catastral, y dependerá de mucha voluntad política y de una considerable capacidad de gestión que no parecen existir presentemente. A pesar de que este es el primer capítulo en el Acuerdo, es muy probable que su implementación sea secundaria en prioridad en comparación a las otras partes, que además gozaran de mucho más escrutinio. Eso trágicamente reitera la marginalización del campo.

La reiteración de un único modelo de desarrollo y el confinamiento del pluralismo económico

En múltiples apartes, el Acuerdo hace referencia a diversas formas de economías: campesinas, familiares, solidaria, comunitaria, de medianos y pequeños productores, de agroindustria, del turismo y de la agricultura comercial de escala (ej. p. 12,). La mención de esta pluralidad de economías no está reducida a un mero reconocimiento de su existencia. Por el contrario, el Acuerdo establece mecanismos dirigidos específicamente a su protección y promoción. Con este objeto, por ejemplo, incluye el compromiso de promover el acceso y facilitar la planificación de las zonas de reserva campesina como una forma de protección a la economía campesina. (p. 20-21), prevé el fomento a la economía solidaria y cooperativa como mecanismo para el acceso y uso de la tierra (p. 16) y dedica todo un acápite a los estímulos para la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa (p. 28). Así mismo, el Acuerdo no solo reconoce el rol de las economías campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre y la producción de alimentos (p. 11), sino la existencia de diversas “visiones territoriales del desarrollo” (p.18), visiones que además deberán ser tomadas en cuenta por parte de la ‘Instancia de Alto Nivel’ que se creará para formular la “planeación indicativa de uso de la tierra”. Tal reconocimiento no es nuevo. Así, por

ejemplo, la Corte Constitucional ha reconocido en varias oportunidades la pluralidad de visiones del desarrollo y formas de producción, así como su necesidad de protección.⁶ En este sentido, la presencia en el Acuerdo de esta aceptación y promoción de múltiples visiones de desarrollo pone de presente nuevamente el carácter infundado de las afirmaciones de quienes veían en el acuerdo una amenaza al modelo de desarrollo económico. El Acuerdo no hace sino reiterar lo establecido en la Constitución del 1991 y ampliamente reconocido por la Corte Constitucional.⁷

Ahora, una mirada más detallada a la articulación de estas economías en el Acuerdo desde algunas de las iniciativas de reforma a la organización y gestión territorial promovidas institucionalmente en los últimos años sí nos permite identificar uno de los riesgos más significativos que las medidas de protección y fomento a varias de ellas pueden llegar a enfrentar durante su implementación. Consiste en la posibilidad de que un tipo específico de producción de alimentos desplace o condicione las formas de producción de alimentos propias de varias de las economías enunciadas y, en consecuencia, termine por afectar a las poblaciones que el propio acuerdo busca proteger. A continuación, se explicará el porqué de este riesgo.

El riesgo para la pluralidad de economías en la producción de alimentos

El Acuerdo expresa una manifiesta preocupación por la generación de alimentos. Esta preocupación aparece en previsiones generales como la creación de mecanismos para fortalecer la producción alimentaria (p. 17), y en prescripciones más específicas como la financiación a centros de acopio para la producción de alimentos (p. 31) o la adjudicación de subsidios y créditos para fortalecer la producción alimentaria a personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento (p. 15). También se manifiesta en otras de corte programático como la designación del "incremento progresivo de la producción de alimentos" como uno de los cimientos – junto con la generación de ingresos y condiciones de bienestar – de la política alimentaria y nutricional en zonas rurales (p. 33). Ahora, el Acuerdo no especifica el tipo de alimentos a producir, salvo algunas referencias generales. En el acápite de principios de la RRI, el Acuerdo posiciona a "las medidas para garantizar una alimentación sana, adecuada y sostenible para toda la población" como parte de las medidas de buen vivir que el principio de integralidad establece (p. 13), para luego reiterar en el principio del "Derecho a la alimentación" que esta debe ser sana y adecuada (p. 13). Posteriormente, establece la creación del "Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación" (p. 33), que velará por el "derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada" (p. 33), lo cual añade una dimensión de diversidad cultural a las previsiones sobre alimentación.

⁶ Sobre las distintas visiones de desarrollo y la protección constitucional a la diversidad cultural ver, entre otras, la sentencia T-129 de 2011. Sobre la libertad de determinación relacionada con la siembra, producción y distribución de alimentos, y con la utilización de medios rudimentarios y artesanales como oficio y parte del modo de vida ver, entre otras, las sentencias T-606 de 2015 y T-348 de 2012. Sobre la importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia ver por ejemplo la sentencia T-348 de 2012. Sobre la protección al modo de vida de los trabajadores rurales, así como a sus formas de producción y de relacionarse con el territorio, ver las sentencias C-623 del 2015 y C-644 de 2012.

⁷ Este punto se hace también, incluso durante las negociaciones y anterior al Acuerdo mismo, en Helena Alviar, La discusión en torno a la política de desarrollo agrario: ¿perspectivas encontradas? ¿Nuevas soluciones?, en *Perspectivas Jurídicas para la Paz*, Helena Alvear & Isabel Cristina Jaramillo Sierra (cords.), 2016, p. 11-40.

Por último, un acápite completo dedicado a señalar los estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa resalta que el apoyo técnico previsto para la creación y fortalecimiento de asociaciones y organizaciones estará especialmente dirigido a la producción y abastecimiento de alimentos.

Las anteriores indicaciones permiten afirmar que el Acuerdo articula las diferentes formas de economía y sus formas de interacción en un marco de protección a quienes fueron más afectados por el conflicto por medio de una serie de ejes programáticos para su operación orientados predominantemente hacia la producción de alimentos. Se trata entonces no ya de un mero reconocimiento de las economías existentes sino de parámetros de acción institucional para su implementación futura. Este reconocimiento además es prescriptivo porque indica la manera en la que la pluralidad de economías ha de operar en el posconflicto. A pesar de la falta de claridad de la RRI sobre las responsabilidades institucionales específicas y sobre la priorización dentro de los múltiples objetivos, al menos dos condiciones de operación son claras en el acuerdo: primero, la RRI no podrá desproteger las diferentes economías mencionadas en el Acuerdo; y segundo, la centralidad de la producción de alimentos debe girar en torno a esta pluralidad.

No obstante, una serie de recientes iniciativas institucionales para la reorganización territorial se suman a las dificultades de implementación del acuerdo, precisamente por su falta de claridad acerca de la protección de la variedad de visiones del desarrollo y la producción de alimentos, *y la imposición, ahora sí, de un único modelo de desarrollo*, en detrimento de la mencionada pluralidad, y en detrimento específico de quienes se vieron más afectados por el conflicto. Al respecto citaremos dos recientes reformas particularmente indicativas en este sentido.

La primera es el conjunto de iniciativas que reorganizan no solo la gestión sino, en nuestra opinión, el territorio mismo contenido en una serie de decretos expedidos en diciembre 7 de 2015.⁸ Si bien no son parte del Acuerdo, estos Decretos están directamente relacionados con este porque delimitan y establecen las pautas para la reorganización de la ruralidad en el posconflicto y, en particular, de las denominadas áreas rurales priorizadas por el conflicto. Estos decretos pueden representar dificultades para la implementación del Acuerdo por dos razones principalmente. De un lado, los Decretos re-centralizan la planeación del campo en la medida en que la intervención territorial en las zonas rurales priorizadas por el conflicto está predominantemente en cabeza de entidades del orden nacional. Por ejemplo, los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y rural integral con enfoque territorial están a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural, una entidad del orden nacional, la cual probablemente ejecutará las medidas y programas contenidos en la RRI. De otro lado, los Decretos restringen significativamente la participación del campesinado, comunidades negras y

⁸ Decreto 2363 de 2015, 'Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura'; Decreto 2364 de 2015, 'Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica'; Decreto 2366, 'Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, se determina su objeto y estructura'; Decreto 2367, 'Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural'; Decreto 2368 de 2015, 'Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras'; Decreto 2369 de 2015, 'por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural'.

pueblos indígenas⁹ y no son claros sobre las implicaciones de los hallazgos de una futura Comisión de la Verdad en este sentido.

La segunda iniciativa está relacionada con la denominada Ley ZIDRES, Ley 1776 de 2016 'por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social', recientemente avalada por la Corte Constitucional con algunas modificaciones.¹⁰ Esta ley permitirá, entre otros aspectos, la entrega de baldíos a grandes compañías mediante títulos no traslaticios del dominio para que desarrollen megaproyectos productivos por un período que la ley no delimita de forma clara ya que establece que su duración "dependerá de los ciclos productivos del proyecto".¹¹ Para algunos, la implementación de las zonas implicará la reducción de los baldíos disponibles para la reforma agraria y para el fondo de tierras previsto en el Acuerdo. En este sentido, varias de las acciones de inconstitucionalidad estudiadas por la Corte en esta decisión solicitaron la inexecutable de la disposición que permite la entrega de baldíos bajo modalidades no traslaticias de dominio para la realización de mega proyectos productivos por considerarla otra forma de concentración de la tierra. La Corte, no obstante, consideró que esta posibilidad es constitucional. Toda vez que, según la Corte, los baldíos destinados para las ZIDRES corresponderían a tierras diferentes a las destinadas para la reforma agraria, la disposición cuestionada no desconocería el mandato constitucional de acceso progresivo a la propiedad rural. Para llegar a esta conclusión, la Corte diferenció la reforma rural y el desarrollo rural. Mientras la primera está orientada a la adjudicación de tierras con aptitud agropecuaria, el desarrollo rural tiene como objeto "zonas que presenten especiales condiciones geográficas, agrológicas, de acceso e infraestructura, que en principio no serían aptas para desarrollar programas de reforma agraria". En otras palabras, de acuerdo con la Corte, el desarrollo rural es

⁹ Nuevas instituciones como el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras operará sin participación alguna del campesinado, pueblos indígenas o comunidades negras, mientras que en el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, solo un delegado de cada una de estos grupos tendrá participación en el mismo.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C- 077 de 2017. En esta decisión la Corte consideró que las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES, no desconoce el principio de progresividad de los derechos sociales ni el derecho de asociación. De otro lado declaró algunas disposiciones de la ley inexecutable por vulnerar el derecho de acceso a la propiedad agraria.

¹¹ Ley 1776 de 2016, Art. 13. "Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos a que hacen referencia el artículo 3o de esta ley. En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor.//La determinación de las condiciones del contrato se hará de acuerdo con las características y aptitudes de las zonas específicas en las cuales se desarrollen proyectos productivos, y de conformidad con la reglamentación especial que expida para tal efecto el Gobierno nacional. La duración de los contratos se determinará según los ciclos productivos del proyecto. También, se establecerán las condiciones óptimas en que la tierra debe ser devuelta tras la culminación del contrato, en estudio técnico que hará parte integral del negocio jurídico suscrito. (...) PARÁGRAFO 1o. Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Los contratos de derecho real de superficie no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos. (...)" (énfasis añadido).

diferente de la reforma rural y en este orden las tierras que se destinen para el primero son diferentes de y no afectan a las tierras asignables para el segundo.¹²

Con el uso de esta distinción entre el desarrollo y la reforma rural, la Corte operativiza la implantación, en grandes extensiones del país, de un único modelo de desarrollo económico, esto en contravía a la Constitución y la jurisprudencia constitucional. En lo que se refiere a la RRI, esta quedaría confinada a unas áreas que aún no se han establecido, y no sobrepasaría 10 millones de hectáreas.¹³

Ahora, si tenemos en cuenta que la información sobre baldíos y en general la información catastral está desactualizada e incompleta, y que tanto la Ley ZIDRES como el Acuerdo no establecieron las tierras a las que hacen referencia en abstracto, no es difícil prever el surgimiento de múltiples conflictos. ¿Qué ocurrirá si un área ZIDRES coincide con, por ejemplo, territorios que fueron especialmente afectados por el conflicto, pero no han sido formalmente reconocidos como tales?

Concluyendo: Un doble confinamiento

El Acuerdo establece que una precondition para el Desarrollo Rural es la Reforma Rural Integral. Igualmente, y siguiendo a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional, se entiende al Desarrollo Rural desde una perspectiva *plural* que protege a la libertad de empresa, pero también a la diversidad de formas de economías, y a la diversidad de

¹² "Las normas que son objeto de control (artículos 3° (parágrafo 3), 10, 13, 14, 15 y 21 inciso 5° de la Ley 1776 de 2016), hacen referencia a inmuebles de la nación que no tendrían aptitud para desarrollar programas de reforma agraria, comoquiera que, por su ubicación y condiciones agrológicas demandan altos costos de adaptación para su productividad. Así, las normas acusadas se inscriben, no en un contexto de reforma agraria encaminada a la redistribución de la propiedad rural, sino en un marco de desarrollo económico rural focalizado en zonas específicas del país, que responde a un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico, que debe ser sostenible desde el punto de vista humano, social y ecológico; y que no es incompatible sino que debe coexistir, preservar y fortalecer el modelo de empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, desarrollado a través de las Unidades Agrícola Familiares.

El Sistema Nacional de Desarrollo Rural para Zidres, previsto en la Ley 1776 de 2016, no tiene como propósito modificar las reglas establecidas en el Título XII de la Ley 160 de 1994, orientadas estas a regular la adjudicación de tierras baldías *con aptitud agropecuaria*, a través de Unidades Agrícolas Familiares, para dotar de tierra a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos económicos, que no la posean. Su contexto (Ley 1776/6) es bien distinto, en cuanto no se orienta a desarrollar programas de adjudicación de tierras con aptitud agropecuaria, sino a promover el desarrollo de proyectos productivos en zonas que presenten especiales condiciones geográficas, agrológicas, de acceso e infraestructura, que en principio no serían aptas para desarrollar programas de reforma agraria, mediante contratos no traslaticios de dominio y a través de formas asociativas de producción. En estas condiciones, los preceptos que forman parte de la Ley 1776/16, se inscriben con mayor acierto en un propósito de reforma de los contenidos de la Ley 160 de 1994 relativos al desarrollo rural mediante la delimitación de zonas de desarrollo empresarial, hipótesis prevista en los artículos 82 y 83[425] de dicho estatuto (Capítulo XIII)".

¹³ Estos 10 millones de hectáreas corresponden a 3 millones de hectáreas de las que dispondrá el Fondo de Tierras durante sus primeros 12 años (punto 1.1.1 del Acuerdo) más los 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural que el Gobierno Nacional espera formalizar (punto 1.1.5). Sobre el cálculo de las hectáreas para la RRI ver Julián Arteaga & Carolina Castro Osorio & Diana Cuéllar & Ana María Ibáñez & Rocío Londoño Botero & Manuel Murcia & Javier Neva & Dora Inés Rey, 2017. "Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de la Habana: Estimaciones y propuestas alternativas," DOCUMENTOS CEDE 015630, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE.

visiones del desarrollo. Esta pluralidad fue un elemento crucial de la Constitución del '91, no solo en términos de la inclusión política que buscaba, sino que nunca se vio como antitética al proceso de apertura económica y de inserción de la economía Colombiana a los mercados globales. Contrario a los que criticaron de forma alarmista al Acuerdo con referencias al supuesto 'colectivismo' que se iba a imponer en el campo, lo que hace el Acuerdo, en su contexto de implementación, es algo más bien paradójico. Sucede que, si uno resalta las reformas institucionales al territorio, que constituyen el contexto de implementación del Acuerdo, hay una efectiva centralización de la toma de decisiones sobre el destino y uso de recursos naturales y la tierra. Esto constituye un primer confinamiento de tipo espacial que limita la pluralidad económica y de visiones de desarrollo rural.

Además, ya no se define el pluralismo como una característica nacional, sino únicamente confinado a esas zonas donde se implementará la RRI. En estas zonas, ya no se hablará de desarrollo sino de reforma rural. En el resto del territorio, podrá regir un único modelo de desarrollo: el de la productividad a gran escala, que requiere grandes inversiones de capital y el control sobre grandes extensiones de tierra. Esto constituye un segundo confinamiento, ya de índole ideológico, el de la pluralidad en términos de visiones de desarrollo queda cercada y fuertemente reducida.

Desde esta perspectiva, la Reforma Rural no es tan Integral como la han pintado...