



Bakatá (Bogotá), Colombia

15 de marzo de 2016

LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ TERRITORIAL EN COLOMBIA

Colectivo Abya Yala

El Colectivo Agrario Abya Yala es una organización interdisciplinar que busca contribuir a la construcción y fortalecimiento de los planes de vida de poblaciones campesinas, negras e indígenas y la reivindicación de sus derechos al territorio, trabajando en la búsqueda de soluciones y alternativas a los problemas agrarios y a los conflictos por la tierra y los territorios en Colombia, basados en la praxis del trabajo colectivo al servicio de nuestros pueblos, la investigación-acción y la promoción de la autonomía y la auto-gestión.

Según los autores, la paz territorial es un concepto que se oye mucho en los últimos meses en Colombia, de boca del Gobierno nacional y de su delegación de paz, que lo mencionan frecuentemente en sus discursos ante los medios de comunicación y en las visitas a las diferentes regiones del país. Por esa razón, hemos querido dedicar este artículo a hilar fino sobre qué implica y cuáles retos involucra su construcción formulando algunas reflexiones y cuatro interrogantes al respecto.

La propuesta de paz territorial que expone Sergio Jaramillo, el Alto Comisionado para la Paz en Colombia, parte de reconocer el fracaso del Estado en su papel de garante de la democracia y los derechos fundamentales de la población civil en las zonas más afectadas por el conflicto armado interno. En consecuencia, el gobierno propone construir una nueva institucionalidad en los territorios históricamente golpeados por la violencia, a partir de una nueva forma de relacionamiento con las comunidades rurales, donde la planeación se realice de forma participativa y las políticas públicas se construyan de “abajo hacia arriba”. (Jaramillo, Sergio. La paz territorial. Alto Comisionado para la Paz en Colombia, 2015).

La discusión sobre el modelo de desarrollo rural que se dio en la mesa de conversaciones de La Habana, llevó a resaltar la importancia del carácter territorial de toda política dirigida a este sector. El concepto central del acuerdo sobre este punto de la agenda es la reforma rural integral. Bajo ese horizonte, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han venido planteando la propuesta de los “territorios de paz” en las áreas del país donde han tenido influencia y cuentan con procesos de base social que les permitirían hacer política sin armas.

Aunque parece haber un consenso en que lo territorial es fundamental para la construcción de paz, sin duda, la implementación de los acuerdos conlleva profundos retos que implican una voluntad política real para transformar las condiciones de exclusión y pobreza en el sector rural. Así, el más reciente informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH a la par que destaca un replanteamiento estratégico de su agenda en actividades relacionadas con el apoyo a víctimas, la restitución de tierras, las reparaciones, la justicia de transición, el diálogo social y otros asuntos “post-conflicto”, también reconoce el impacto diferencial del conflicto en áreas de la “Colombia rural” y las grandes asimetrías allí presentes en las condiciones de goce y acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. (Cfr. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH Colombia sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. A/HRC/28/3/Add.3. 23 de enero de 2015).

Así las cosas, si en verdad existe una voluntad del Gobierno y los actores económicos para reconocer sus responsabilidades y asumir el costo de construir una paz estable y duradera desde los territorios, se requiere transformar la manera como se ha venido realizando la planeación y formulación de políticas públicas en el sector rural. Algunas reflexiones e interrogantes que sugerimos con el ánimo de contribuir a este debate se exponen en los siguientes párrafos.



Preguntas que esperan respuestas

Si bien la construcción de política pública desde abajo ha sido –y sigue siendo- un reclamo histórico del movimiento social campesino, indígena y afrodescendiente, también históricamente, ha habido una apuesta del establecimiento por negar la viabilidad de estas propuestas y desconocer tales ejercicios de autogobierno y autonomía. Los primeros han formulado multiplicidad de propuestas de ordenamiento territorial y planes de desarrollo propios, que permitan el buen vivir en sus territorios, la vida digna y el respeto por las culturas y el ambiente. La política “de abajo hacia arriba” ha sido pues una exigencia obligada del movimiento popular en Colombia. Superar este lastre debe llevar, necesariamente, a escuchar propuestas de buen vivir como los planes de vida indígena, los planes de desarrollo sostenible de las zonas de reserva campesina y los territorios agroalimentarios, entre otros.

Pero esto no es suficiente. El reconocimiento de derechos diferenciados de algunas poblaciones y la exclusión de otras (pescadores, campesinos, etc.) ha derivado en confrontaciones fratricidas en departamentos como el Cauca, Nariño y Santander. Se pregunta entonces: ¿Cuál es la propuesta del Estado para articular las diferentes visiones de ordenamiento territorial de tal manera que las tensiones generadas entre los intereses de las mismas comunidades étnicas y campesinas puedan solucionarse sin generar nuevos conflictos? ¿Qué mecanismos novedosos y participativos permitirán hacer efectiva la construcción de una paz con enfoques territoriales respetuosos de la autonomía e independencia de las comunidades étnicas y campesinas?

Derivado de lo anterior, se hace necesario transformar la forma de planeación y formulación de las políticas públicas que, hasta el momento, ha carecido de instrumentos de carácter participativo y popular para permitir el aporte colectivo de la sociedad civil en su diseño. Entidades como el Departamento Nacional de Planeación se han distinguido por su carácter tecnócrata y centralizado que responde de manera privilegiada a los intereses del Gobierno, siendo de oídos sordos a los llamados de las regiones.

Asimismo, los Concejos de Planeación Departamental y Municipal se han caracterizado por el clientelismo político de las élites regionales que desconocen la participación popular en sus decisiones. ¿Está dispuesto el Gobierno nacional a transformar sus mecanismos institucionales de construcción de política pública clientelista, centralista y tecnócrata?

La respuesta al anterior interrogante depende, en buena medida, de la forma como termine la puesta en marcha del anunciado revolcón al sector rural que comenzó a mediados del año pasado a través de varios decretos presidenciales, por medio de los cuales se creó la institucionalidad del posconflicto en el agro. Se trata de seis nuevas agencias autónomas diseñadas con un alto perfil técnico que buscan contrarrestar el poder burocrático, especialmente del partido conservador en el campo (Cfr. Nota de prensa: “Santos decreta revolcón del agro sin políticos por lo menos en el papel”. Portal web La Silla Vacía. 12 de julio de 2015. Consulta online: <http://lasillavacia.com/node/52560>).

La intención de acabar con lo que caracterizó entidades como el INCODER y permitió su manipulación por la maquinaria paramilitar en su objetivo de legalizar el despojo de tierras de víctimas desplazadas forzosamente pareciera positiva pero, en la práctica, un manejo eminentemente especializado de las políticas agrarias no responde a las críticas de la falta de participación ciudadana en su diseño e implementación. Todo lo contrario, refuerza una idea de fragmentación entre el pueblo, asimilado como ignorante, y la política, perteneciente a los técnicos ilustrados.

Finalmente, la tensión Nación-Región está atravesada por el dilema de cómo descentralizar el poder y las políticas de Estado sin otorgar más poder a las castas regionales que, desde la época de la “Constelación social” del Latifundio como la denominara Antonio García Nossa, controlan regiones enteras y son los principales agenciadores de un paramilitarismo que con ocasión de la víspera del pos-acuerdo pareciera reorganizarse nuevamente en forma de ejércitos.

Un desafío que sigue pendiente

La construcción de paz territorial significa gestionar soluciones definitivas a los problemas que han dado lugar al conflicto armado, dentro de los cuales nos referiremos por lo menos a dos dada su trascendencia e impacto en la prolongación y degradación del conflicto armado internos: la concentración de la tierra y el narcotráfico.

El problema de la concentración de la tierra ha sido una causa estructural del origen del conflicto armado colombiano y es un núcleo duro de las negociaciones en La Habana, sobre el que por lo menos se espera produzca un apoyo especial para la reactivación económica e involucramiento en procesos productivos de aquellos territorios particularmente afectados por el conflicto armado interno (justamente esos donde los programas de consolidación funcionaron como plan de choque contrainsurgente).

Si bien la concentración de la tierra ha sido una preocupación en el país por parte de un amplio espectro político desde hace más medio siglo y sobre esta materia se han promulgado varias leyes y políticas públicas que han establecido mecanismos como la adjudicación de tierras baldías para campesinos y los programas de acceso a las tierras del fondo nacional agrario, dirigidos a dotar de tierras a campesinos de bajos recursos y sin tierra, como la Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras, la Ley 135 de 1961 o Ley de reforma social agraria y la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y se dictan otras disposiciones”, estas siguen siendo medidas insuficientes para brindar una solución integral.

Hoy en día, la concentración de la tierra en Colombia sigue siendo vergonzosa. El Atlas de la propiedad calcula para el año 2009 un coeficiente GINI para propietarios de 0,885 y uno de tierras de 0,854, demostrando el fracaso rotundo de todas las políticas dirigidas a superar la concentración de tierras. En ese sentido preguntamos: ¿Cuáles herramientas garantizarán un acceso progresivo hacia una distribución más equitativa de la propiedad rural? ¿Cómo se va a garantizar el debido cumplimiento de los procedimientos establecidos en la ley 160 de 1994, dirigidos a corregir la indebida acumulación de tierras baldías y el incumplimiento de la función social de la propiedad? ¿Qué garantías dentro de la nueva institucionalidad agraria se establecen para evitar los fenómenos de corrupción que se presentaron en el INCODER y su complicidad en la acumulación indebida de baldíos y en los procesos de despojo de tierras?

Y además...

Otro de los factores fundamentales que han alimentado el conflicto armado en Colombia ha sido el narcotráfico. Las regiones productoras de coca, amapola y marihuana han coincidido con los focos del conflicto armado, siendo los productores campesinos, indígenas y afros los más afectados por la confrontación armada y las políticas fracasadas del gobierno nacional de lucha contra el narcotráfico. Esto puede verse quince años después de la implementación del Plan Colombia que -como política antidroga- fue un rotundo fracaso. Así, el índice de consumo de cocaína se duplicó en poco más de una década y para 2014 había 10 mil hectáreas más de coca que en 2002, según lo concluyó la Oficina Nacional para la Política de Control de Drogas de Estados Unidos (ONDCP) en su reporte sobre cultivos de coca en Colombia para el año 2014. (Cfr. Nota de prensa: “Aún con fumigación, se disparan los cultivos de coca”. Portal web La Silla Vacía. 2 de marzo de 2015. Consulta online: <http://lasillavacia.com/historia/aun-con-fumigacion-se-disparan-los-cultivos-de-coca-50175>).

Luego de invertir lo equivalente al hueco fiscal de este año, aproximadamente \$30,5 billones (Cfr. Nota de prensa: “Hueco fiscal del Gobierno es de \$30,5 billones”. Diario El Espectador. 23 de febrero de 2016. Consulta online: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/hueco-fiscal-del-gobierno-de-305-billones-articulo-618222>); y llevar a cabo la fumigación de casi dos millones de hectáreas en todo el territorio nacional (Nota de prensa: “Los sueños y miedos del Plan Colombia, 15 años después”. Portal web La Silla Vacía. 2 de febrero de 2016. Consulta online: <http://lasillavacia.com/historia/los-suenos-y-miedos-del-plan-colombia-15-anos-despues-52941>).



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

tanto el gobierno como las FARC reconocen que la solución a la problemática de los cultivos de uso ilícito para el caso colombiano pasa por desestructurar las redes mafiosas al interior de la fuerza pública y por combatir la existencia de distintos actores armados relacionados con el narcotráfico, como grupos paramilitares y delincuencia organizada, que esperan ocupar los territorios donde se desmovilice la subversión.

Frente a ello, preguntamos ¿Hasta qué punto serán suficientes los programas de sustitución de cultivos y proyectos alternativos de producción, si las mismas partes la asumen como una cuestión fuera de su alcance? ¿Qué medidas se van a tomar para desestructurar la mafia narcotraficante dentro de la fuerza pública?

Finalmente

Luego de un abandono estatal prolongado durante décadas del campo, nos preguntamos por qué el Gobierno se propone impulsar figuras legales de gestión del territorio como las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) que no responden a la desconcentración de la propiedad rural y, por el contrario, tiende a agravarla, permitiendo la titulación de bienes baldíos a favor de empresarios y su acumulación más allá de los límites legales impuestos por las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

Desde 2010 el Ministerio de Agricultura viene planteando el concepto de “nueva ruralidad” dentro de la estrategia de promoción de los monocultivos de palma aceitera y demás agro combustibles como un modelo que permite al campesinado el acceso a tecnología, créditos y les ofrece asociaciones productivas con grandes inversionistas del agro.

Este último punto cuestiona el nivel de coherencia entre los acuerdos que negocia el Gobierno en La Habana y las políticas dirigidas a impulsar una nueva ruralidad pensada en términos de hacer productivas, bajo la lógica de un modelo de desarrollo agrario homogéneo y excluyente, específicamente aquellas zonas identificadas como “pobres”. La denominación de “pobres” proviene del artículo 1 de la Ley 1776 de 2016, “por la cual se crean y desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social – ZIDRES” que los caracteriza como aquellos que se encuentren aislados de los centros urbanos más significativos, demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas, tengan baja densidad poblacional, presenten altos índices de pobreza o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

En suma, las zonas potenciales donde se constituirán ZIDRES resultan estar sumidas en condiciones generales de pobreza. Ello desconoce que en éstas existen (o pueden llegar a existir) otras formas de producción y organización social del territorio, propias de pueblos étnicos y economías campesinas. Asumirles como “trabajadores rurales” al servicio del gran empresario, desconoce sus derechos reforzados en calidad de ser sujetos de especial protección constitucional.

Por eso nos preguntamos ¿Cómo se piensa fortalecer la construcción de paz territorial con herramientas que permitan distintos modelos de producción agrícola y otras formas de organizar los territorios en el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo rural en Colombia?

**Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.*