

Observatorio

de Territorios Étnicos y Campesinos

Una apuesta por la defensa de los territorios



Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES) en contexto

Natalia Correa S¹.

Desde que se aprobó la Ley 1776 de 2016 o Ley Zidres, han sido muchas las reacciones y comentarios -a favor y en contra- que se han hecho oír en las redes sociales, los medios y los distintos auditorios en los que este tipo de figuras encuentra una audiencia interesada. Lo cierto es que en este momento, casi cinco meses después de promulgada la Ley Zidres, hay dos elementos determinantes para su futura implementación. En primer lugar, la Ley Zidres aún no ha sido reglamentada; bajo este supuesto aún hay muchas incógnitas y afirmaciones que pueden quedar sin fundamento una vez se expida su reglamentación. En segundo lugar, la Ley Zidres se encuentra demandada ante la Corte Constitucional; esto significa que la relevancia de este debate particular puede quedar zanjado, o no, por un fallo del alto tribunal constitucional.

Ahora bien, aún cuando la Ley Zidres salga del ordenamiento colombiano en un eventual fallo de la Corte Constitucional, es pertinente realizar un análisis sobre el contexto nacional e internacional en el cual se ha desarrollado esta legislación. Colombia se está presentando en la actualidad como “la gran despensa de alimentos del mundo” por parte del Gobierno Nacional (Presidencia de la República, 2011), esto anticipa que la demanda de tierra cultivable, bajo estándares normativos flexibles, puede ser uno de los pulsos jurídicos y políticos que el Gobierno Nacional y otros actores estén dispuestos a dar.

Entonces, para contextualizar este debate, se presenta a continuación una caracterización sencilla sobre las Zidres, bajo lo que la Ley ha dispuesto. Luego se hará una presentación de algunos factores de contexto nacional e internacional que amplían la comprensión sobre esta figura. Al final presento algunas preguntas y puntos de discusión sobre el tema.

Las Z-I-D-R-E-S, Zidres

Según la Ley Zidres, estos son territorios que

- a. Cuentan con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola.
- b. Serán identificados por la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), de conformidad con las funciones de los municipios de formular los Planes de Ordenamiento

¹ Abogada. Candidata a Magister en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes.
n.correa34@uniandes.edu.co

Territorial (POT) para optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales y departamentales metropolitanos.

- c. Se establecerán a partir de los Planes de Desarrollo Rural Integral (PDRI).
- d. Se establecerán dentro de un marco de economía formal y ordenamiento territorial.

Según la Ley 1776, para que en un territorio se constituyan ZIDRES, deberán cumplirse los siguientes requisitos: deben ser territorios que se encuentren aislados de los centros urbanos más significativos; deben demandarse costos muy altos para su adaptación productiva dadas sus características agrológicas y climáticas; deben tener una baja densidad poblacional; deben tener altos índices de pobreza o carecer de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de productos (Art. 1, Ley Zidres).

Respecto de su finalidad, las Zidres buscan, en teoría, constituir un nuevo modelo de desarrollo económico. Dado esto, deben promover el acceso y formalización a la propiedad a campesinos y promover la inclusión social y productiva (Art. 2, Ley Zidres). Según la Ley Zidres, esta finalidad se alcanzará por medio de la formalización de los predios que no se encuentren titulados, que sean comprendidos por una Zidre, y que estén siendo ocupados por trabajadores agrarios, campesinos y mujeres rurales² (Art. 16, Ley Zidres). También indica este artículo, que los proyectos asociativos liderados por ejecutores de proyecto deberán establecer un mecanismo para que los sujetos agrarios asociados sin tierra, se hagan propietarios de un porcentaje de la misma.

Otra de las finalidades que las Zidres persiguen, según la Ley, es generar desarrollo regional a través del ordenamiento territorial. Para cumplir esta finalidad, la Ley Zidres indica que las propuestas de proyectos deberán tener un enfoque territorial, que armonice el POT, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOF), y el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad definidos por la UPRA.

Bajo estos supuestos de la orientación de las Zidres, es importante ahora resaltar algunas disposiciones que son relevantes para la discusión. En primer lugar, el artículo 15 señala que el ejecutor del proyecto podrá asociarse con los propietarios que no quieran desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo de la tierra que podría ser cubierta por una Zidre. Otra disposición relacionada con la forma en la que se regulará la explotación de la tierra es el artículo 13, según el cual los interesados en desarrollar proyectos productivos podrán solicitar al gobierno nacional la entrega de bienes inmuebles de la Nación, por medio de modalidades que no impliquen el traslado del dominio. Sobre este punto, la Ley Zidres indica que deberá haber una contraprestación dineraria por el uso de tierras de la nación, sin perjuicio de que las tierras sean integradas solo para efectos de producción.

Siguiendo la misma idea, los sujetos agrarios podrán entrar a participar como asociados en un mercado que se caracteriza por las asimetrías y la concentración de poder. Además, los proyectos ZIDRES cuentan con una garantía jurídica generosa, dado que son contratos que no podrán ser modificados por el Estado y que

² Que cumplan con los requisitos de pequeño productor.

En el caso de modificación de la legislación agraria, de fomento agroindustrial y de incentivos tributarios para el sector, se dejarán a salvo los derechos adquiridos por los inversionistas con fundamento en la legislación vigente en el momento de suscribir los convenios y contratos que dieron lugar a la inversión, sin perjuicio de que puedan acogerse a todo lo que les sea favorable en la nueva ley (Art. 8., Ley Zidres).

Como se observa, los proyectos Zidres son proyectos que una vez concedidos serán prácticamente inmodificables. Además, podrán desarrollarse en tierras de la Nación y, dado que se permite explotar la tierra sin que haya traslado de la propiedad, no aplicaría la limitación de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF). Por otra parte, y será necesario ver la reglamentación de la Ley Zidres, no hay consideraciones contundentes de responsabilidad ambiental en los proyectos y tampoco se consideran arreglos para prevenir que los proyectos de asociatividad deriven en relaciones de explotación de los sujetos agrarios.

Sin embargo, la Ley Zidres no es el primer intento del Gobierno Nacional por flexibilizar las inversiones agroindustriales a gran escala. El primer ejemplo de figuras de ordenamiento productivo agrario son las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), contenidas en el artículo 83 de la Ley 160 de 1994. En las ZDE se beneficia a sociedades especializadas en el sector agrícola y se concesionan y adjudican tierras sin límite en su extensión. Aunque la figura se encuentra vigente en la Ley, hasta el momento no se ha creado la primera de estas zonas. Esto abre un interrogante respecto de qué formas jurídicas han adoptado estos proyectos agroindustriales a gran escala, pues las ZDE no han sido utilizadas (Mejía & Mojica Flórez, 2015) .

El segundo ejemplo son los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal (PEDAF), que autorizaban la concentración de propiedad sobre tierras provenientes de baldíos y del subsidio integral de tierras. Esta figura fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2012 (Mejía & Mojica Flórez, 2015). El tercer ejemplo son las Zonas de Interés de Desarrollo Económico y Social (ZIDES), que interpretan el límite de la concentración de tierras como aplicable solo a tierras adjudicadas después de la vigencia de la Ley 160 de 1994; las ZIDES no fueron aprobadas pues el autor del proyecto de ley lo retiró (Mejía & Mojica Flórez, 2015).

Contexto Nacional e Internacional, ¿en dónde quedan las Zidres?

Por contexto se hace referencia a los instrumentos de política pública y las actualmente enmarcan la discusión.

arreglos institucionales, los circunstancias socio-económicas que relevancia y magnitud de esta



Fuente: Elaboración propia

El esquema de propiedad agraria actual

Como lo indica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y lo refuerzan distintos estudios realizados a lo largo del tiempo en Colombia, este es un país profundamente desigual en términos de acceso a la propiedad de la tierra. En Colombia se ha consolidado una estructura bimodal bajo la cual predomina el minifundio y el microfundio. En el microfundio, es decir en áreas menores a 0,5 UAF, se encuentra el 77% de los propietarios o tenedores en Colombia; por el contrario, la gran propiedad, es decir los terrenos superiores a 5 UAF, se concentra en el 2% de los propietarios en Colombia (Machado, 2011).

La disponibilidad de tierra cultivable en Colombia

Según el informe del Banco Mundial “Rising Global Interest in Farmland” (2011), América Latina se caracteriza por tener una mayor variabilidad en las áreas de expansión, las brechas de rendimiento y el área cultivable por individuo. Colombia, por ejemplo, aún tiene un alto potencial expansivo en términos de agricultura.

La limitación de las UAF

La Unidad Agrícola Familiar (UAF) es “un instrumento de política agraria que permite definir tanto el valor de referencia para el acceso a tierras de la Nación, mediante procesos de adjudicación (ocupación territorial), así como los sistemas productivos a establecer (usos de la tierra)” (Mejía & Mojica Flórez, 2015, Pg. 30). La UAF determina cuál es el rango de área en el que se puede producir la empresa básica para una familia rural y en el que se generen dos salarios mínimos como excedente capitalizable.

Como lo documentó Oxfam en el informe llamado “Divide and purchase: How land ownership is being concentrated in Colombia” (2013), el límite dispuesto por la UAF para evitar la concentración de tierras, y promover la función social de la propiedad, no ha sido exitoso. Empresas nacionales e internacionales han adquirido vastas extensiones de tierra en Colombia, burlando así la prohibición de acumulación de la Ley 160 de 1994.

Un ejemplo bien documentado por Oxfam sobre estas compras es el de Cargill. Esta empresa adquirió 52,576 hectareas entre los años 2010 y 2012, excediendo EN 30 veces el límite impuesto por la UAF. La empresa evadió la prohibición de acumulación, por medio de la fragmentación de sus compras en 36 compañías diferentes (Oxfam International, 2012). El caso de Cargill es emblemático, dado que no es el único que se puede rastrear en Colombia, y advierte sobre los riesgos en los que se incurre al promover sin una institucionalidad fuerte la inversión para agroindustria a gran escala.

La carencia de información

El ejercicio más reciente para conocer el estado de la propiedad rural en Colombia fue realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Centro de Estudios Económicos de la Universidad de los Andes (IGAC-CEDE). El “Gran Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia” comprende el período 2000-2009, y para Antioquia particularmente abarca el período 2004-2009. Según este informe el atraso del catastro es muy significativo: 44.3% de los predios se encuentran desactualizados y 2.6% no tienen información catastral (IGAC, 2012).

Otro instrumento para informar las decisiones de política pública, que se encontraba desactualizado y del cual se han publicado resultados parciales, es el Censo Nacional Agropecuario. En el año 2014 se dio inicio a lo que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha denominado “el mayor ejercicio estadístico a nivel nacional en la historia del departamento”. Queda por ver la calidad de la información levantada en este censo, dado que como lo indica el PNUD

Se carece de estadísticas ciertas y completas sobre el grado de formalidad e informalidad de los derechos de propiedad rural, y son escasos los datos que faciliten el conocimiento de su situación real: quiénes son los dueños de las tierras, cómo las usan, dónde están, de qué calidad son las utilizadas, cómo evolucionan los precios y qué los determina; cuáles están abandonadas y mal usadas, cuál es la legalidad de los títulos, cuáles han sido despojadas, cuáles están en grados críticos de deterioro y deberían sacarse de la producción para recuperarlas, y cómo se relacionan las fuentes de agua con las tierras de uso productivo, entre otros factores (2009, Pg. 181).

Otro punto de gran relevancia respecto de la desactualización de la información es el del inventario de terrenos baldíos de la nación. Colombia sigue sin tener certeza sobre cuáles tierras no han salido de la propiedad del Estado y cuáles sí. Incluso, en un fallo de tutela del año 2014, la Corte Constitucional emitió una serie de ordenes estructurales entre las cuales instaba al Incoder (*ahora en liquidación*), a (i) clarificar e identificar los bienes baldíos del Estado; (ii) recuperar las tierras baldías irregularmente adjudicadas mediante procesos de pertenencia; y (iii) realizar seguimiento y control sobre este fenómeno (Sentencia T-488 de 2014). Hasta el momento la situación sobre los baldíos sigue siendo irregular, lo que dificulta cualquier tipo de intervención en la política de tierras.

El fenómeno de “land grabbing” y la extranjerización de la tierra

Según el informe del Banco Mundial “Rising Global Interest in Farmland” (Klaus et al., 2010), la volatilidad de los precios de los alimentos experimentada en los años 2007 y 2008, llevó a muchos países dependientes de la importación de alimentos a buscar cómo garantizar su seguridad alimentaria. Este fenómeno, y el creciente y renacido interés en la agricultura, llevaron a una expansión en las inversiones extranjeras en países africanos y asiáticos. Si bien el interés extranjero por realizar inversiones provee oportunidades para países en vías de desarrollo, estas inversiones deben realizarse bajo condiciones muy específicas.

Un ejemplo puntual de estos instrumentos de política para agricultura a gran escala son las Concesiones Económicas de tierra (*Economic Land Concessions, ELCs*) en Cambodia. Esta política responde al Plan Nacional de Desarrollo Estratégico para los años 2009-2013 de ese país. Las ELC son préstamos de tierra a largo plazo, que le permiten a los concesionarios desarrollar proyectos industriales a gran escala y que podrán ser entregados para proyectos diversos como cultivos, ganadería y construcción de fábricas para productos agrícolas.

Las ELC buscan desarrollar proyectos agroindustriales que requieren altas inversiones; alcanzar acuerdos que permitan el desarrollo de la tierra en relaciones de largo plazo; aumentar el empleo en zonas rurales por medio de la diversificación de oportunidades de empleo y generar ingresos para el Estado por medio de impuestos y cargos semejantes. En Cambodia, es el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Piscicultura el encargado de entregar las concesiones.

Para el caso de las ELC, son muchas las preocupaciones que se han dado a conocer respecto de su impacto en el ambiente y las comunidades. Distintas ONG, y el Reportero Especial de las Naciones Unidas para este asunto, han informado que las concesiones resultan constantemente en expropiaciones forzadas, reasentamientos forzados o relocalaciones mal planeadas.

Para el caso de África Sub-Sahariana, se han realizado estudios con evidencia empírica sobre la magnitud de las adquisiciones de tierra para proyectos de gran escala. En un estudio que analizó 353 proyectos en 32 países de África Sub-Sahariana, se señala cómo hay una tendencia global en la cual “países con recursos limitados para asegurar su auto-suficiencia (dadas restricciones en la disponibilidad de aceite, agua y tierra para cultivar, por ejemplo), pero con suficiente capital, han buscado asegurar su suministro más allá de las fronteras nacionales” (Schoneveld, 2011, Pg. 9). Aunque en teoría estas inversiones podrían contribuir a los índices macroeconómicos de pobreza en África, la realidad es que las adquisiciones de tierra han privado a los habitantes rurales más pobres de sus medios de subsistencia; este fenómeno se aguja en contextos donde no hay una estructura de derechos de propiedad clara como en este continente.

La información empírica muestra cómo los proyectos agroindustriales a gran escala compiten con otros usos del suelo que pueden ser importantes cultural, social o ecológicamente en los países. También se observa que ninguna de las adquisiciones documentadas se realizaron por la compra efectiva de la tierra, pues en la mayoría de países está prohibida la venta de grandes extensiones. Por esa razón, la mayoría de derechos sobre la tierra se aprovecha mediante títulos de *leasing* o arrendamiento. Estos contratos de *leasing* se otorgaron en la mayoría de países por períodos de 25-99 años (Schoneveld, 2011).

Conclusiones y preguntas

Los factores explicados y sintetizados muestran cómo la implementación de figuras que incentivan la agroindustria a gran escala en Colombia hacen parte de una política nacional, y de una tendencia internacional vigente. Además, se puede observar cómo estas tendencias se desenvuelven en un contexto de debilidad institucional y desinformación para la toma de decisiones de política pública. Algunas preguntas que quedan para discutir:

¿Cómo se concesionarán tierras para constituir Zidres si no existe la certeza sobre dónde comienzan y dónde terminan los terrenos “baldíos” de la Nación?

¿Cómo se va a evitar que se burle la prohibición de acumulación de UAF? Mejor aún, ¿este instrumento es una protección suficiente contra la concentración?

Según la experiencia con las alianzas productivas entre industriales y campesinos ¿Qué se puede esperar sobre las alianzas entre sujetos agrarios y empresarios para proyectos Zidre?

Por ahora será necesario esperar el fallo de la Corte Constitucional, que ya admitió la demanda. Por cierto, le correspondió al despacho del Magistrado Luis Ernesto Vargas presentar la ponencia. Respecto de la reglamentación, en cualquier momento deberá emitirse la regulación. Con esos dos puntos claros se podrá reconfigurar el debate sobre las Zidres.

REFERENCIAS

- IGAC. (2012). Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia - 2012, 80.
- Klaus, Deininger, Derek, Byerlee, Jonathan, Lindsay, ... Stickler. (2010). *Rising Global Interest in Farmland. Methodology*. Washington D.C. doi:10.1596/978-0-8213-8591-3
- Machado, A. (2011). *Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá D.C. Retrieved from http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf
- Mejía, M. F., & Mojica Flórez, J. (2015). *Conocimientos necesarios sobre las tierras rurales en Colombia: apuntes esenciales, preguntas y respuestas* (Primera ed.). Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Oxfam International. (2012). *Divide and Purchase*.
- Presidencia de la República. (2011). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el IV Foro de la Altillanura Colombiana. Retrieved from http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Diciembre/Paginas/20111202_11.aspx
- Schoneveld, G. C. (2011). The anatomy of large-scale farmland acquisitions in sub-Saharan Africa, 1–21. Retrieved from http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP85Schoneveld.pdf

