

Dos expertos en temas agrarios, Juan Manuel Ospina y Santiago Tobón, abordan en el Diálogo de las 2 orillas los temas de la tierra, el desarrollo rural y los Acuerdos de La Habana.

Santiago Tobón es un economista que ha dedicado su vida al tema agrario como funcionario y como consultor. Juan Manuel Ospina es también un experto en asuntos rurales que hasta el año pasado fue director del Incoder desde donde se retiró por diferencias de fondo con el Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo. En el Diálogo de las dos orillas abordan el tema de la tierra, el desarrollo rural y los Acuerdos de La Habana.

Juan Manuel Ospina: El tema del desarrollo rural y una política de tierras están indisolublemente ligados. Empecemos entonces por hablar de la tierra.

Santiago Tobón: Para atacar frontalmente la pobreza en el país, hay que enfrentar prioritariamente la rural, donde está la pobreza más enquistada, la más persistente. Existe una relación entre pobreza rural, tenencia y uso de la tierra que es muy fuerte.

La agricultura colombiana podría aprovechar las oportunidades que le ofrecen las circunstancias y demandas de los mercados mundiales que se abrieron con los tratados de libre comercio (TLC) para lo cual necesita duplicar y aún triplicar la cantidad de tierra destinada a la producción agrícola y que hoy en buena medida está en ganadería. Ese cambio requiere la normal operación del mercado de tierras y que los nuevos productos encuentren quien los compre.

JMO: El mercado entonces se convierte en factor determinante para lograr el cambio rural. Me pregunto entonces si ha habido políticas de tierra en esa dirección.

S.T: No y ahí esa es una de las principales razones para no haber logrado el cambio rural requerido desde hace tantos años. El país necesita una política de tierras y de desarrollo rural que vaya más allá de lo que tradicionalmente se ha hecho. Una política que opere en tres niveles complementarios: en el nivel global o macro del uso del suelo rural repartido entre protección ambiental, usos económicos (agropecuarios, forestales), urbanos y otros; quedan entonces, como un saldo, los baldíos nacionales adjudicables y con potencial productivo. El segundo nivel sería el de las decisiones que deben tomarse para definir en cada situación concreta los dilemas minería - agricultura y agricultura - ganadería. El tercero correspondería a la organización de una estrategia de desarrollo que incluya e integre a los pequeños productores, la cual exige dotar al sector de una institucionalidad y de unos instrumentos de política, a semejanza de lo que existió hasta su desmonte en 1990.

JMO: ¿Cómo es el mapa de la tierra en Colombia, desde el punto de vista de su vinculación a la producción?

S.T: En el país hay 114 millones de hectáreas de las cuales casi 60 millones están cubiertas con bosques, unos con protección legal, otros no. La ley 2/59 había declarado 75 millones de hectáreas como reserva forestal. A la fecha, 53 años después, 20 millones de ellas han sido despojadas de su cobertura vegetal, aunque en la ley sigan como bosques. De ellas, 14 millones han sido sometidas por la autoridad ambiental al proceso administrativo de sustracción de la reserva, quedando en condición de baldíos adjudicables a campesinos hasta por una Unidad Agrícola Familiar, según lo establece la ley 160 de 1994. Los 6 millones restantes permanecen formalmente como reserva forestal, aunque sus bosques hayan sido talados.

Por su parte, la producción rural ocupa cerca de 45 millones de hectáreas, de las cuales 5.3 millones están en cultivos y 39.6 millones en ganadería. La minería por su parte ocupa algo más de 8 millones de hectáreas, pero podría sobrepasar las 50 millones de ser confirmadas todas las áreas de reservas estratégicas mineras solicitadas, la mayoría de las cuales se sobrepone a las áreas de actividad agropecuaria, y en menor proporción a zonas de reserva forestal (coltán, platino, uranio, hierro).

Hace unos años un estudio del Banco Mundial mostró con cifras que los campesinos vinculados a las empresas comunitarias del INCORA terminaron más pobres que los campesinos que no se vincularon.

JMO: ¿Según estas cifras no quedan ya muchas tierras para titular, baldíos adjudicables y con vocación productiva? ¿Por qué entonces se insiste, aún en La Habana, en que el país tiene una tarea pendiente para darle cumplimiento al mandato constitucional de dotar de tierras a las familias campesinas?

S.T: Lo que subsiste es una deuda o compromiso pendiente con los campesinos que no tienen suficiente tierra, y con los que no tienen nada. Al respecto hay que reconocerle al gobierno de Juan Manuel Santos que en buena hora le dio al tema el lugar que se merece. El hecho es que desde que entró en vigencia la célebre Ley de Tierras de Alfonso López Pumarejo, la Ley 200 de 1936, en Colombia se han repartido enormes superficies de baldíos a grupos étnicos, a colonos y parceleros y a otros particulares.

Los resguardos indígenas tienen hoy una cabida de 32 millones hectáreas y los títulos colectivos de comunidades negras suman 5.3 millones de hectáreas, y casi el 80% de estas superficies forman parte de las reservas forestales. Nuestros cálculos muestran que 21 millones de hectáreas de baldíos han sido tituladas a colonos, parceleros, campesinos

“En el Acuerdo Agrario de La Habana alguien está engañando a alguien”

pobres, prácticamente la mitad de la propiedad privada rural que existe en los catastros del país. Lo inexplicable es que varias regiones como Meta, Arauca, Cauca, Huila, Sucre o Casanare, donde se registraron titulaciones de baldíos de gran significado, presenten hoy los más altos índices de concentración de la propiedad, los mayores “Índices Gini” de desigualdad.

JMO: ¿Qué pasó entonces? ¿La titulación de baldíos funcionó al revés? ¿La medicina aplicada, en vez de curar, agravó la enfermedad?

S.T: Parecería que sí. Hace unos años un estudio del Banco Mundial mostró con cifras que los campesinos vinculados a las empresas comunitarias del INCORA terminaron más pobres que los campesinos que no se vincularon, y que el 35% de los parceleros abandonaron sus tierras por no haber encontrado en su trabajo un futuro económico para sus familias. Son incontables los casos de colonos que vendieron los baldíos que el Estado les había adjudicado, y se movieron a otras zonas para tumbar más monte y solicitar la titulación de más baldíos, que al final terminaron en manos de grandes propietarios. Estos fenómenos se explican en buena medida porque las políticas dependieron en extremo del dirigismo estatal y subestimaron o simplemente ignoraron el papel de los mercados en la vida económica. El resultado, se impulsaron actividades sin rentabilidad ni demanda, hasta desembocar en la situación, bien conocida, de productores sin compradores y, por consiguiente, sin ingresos, pero eso sí con deudas impagables y sin futuro. No puede desconocerse que el país ha hecho mucho por entregar tierra a sus habitantes rurales, pero los logros son francamente pobres y no se compadecen con el esfuerzo realizado.

La ley 160 de 1994 incorporó mecanismos para complementar la entrega de baldíos, como es el subsidio para la compra de tierras, la limitación de los programas de colonización para buscar un mejor uso de las tierras ya incorporadas a la producción; la creación de la figura de las unidades agrícolas familiares (UAF) para la titulación de baldíos y la prohibición de su acumulación por un solo propietario, en fin, la creación de las zonas de reserva campesina y de las de desarrollo empresarial; ésta última permitiría la incorporación de baldíos a proyectos agroempresariales, sin embargo nunca ha sido reglamentada.

JMO: ¿A qué se refiere cuando habla de los dilemas entre la agricultura y la minería y entre agricultura y ganadería?

S.T: Ese dilema está en el corazón del actual conflicto. El problema arranca en que requiere que una autoridad por encima de un ministerio sectorial, asuma la tarea de dirimir con base en estudios aportados por un cuerpo técnico de apoyo, las disputas que recién comienzan, sobre los usos de los recursos naturales, en este caso riquezas del subsuelo, tierra y aguas,

“En el Acuerdo Agrario de La Habana alguien está engañando a alguien”

y que lo haga con una visión de país, de largo plazo; se trata de decisiones políticas que por su naturaleza y trascendencia, no pueden dejarse a las solas señales del mercado. Por ello deberían ser del ámbito y de la competencia del Presidente de la República.

El dilema entre agricultura y ganadería permanece. Es el debate sobre la “ganaderización” o “potrerización” del campo. Para abordarlo con objetividad es necesario empezar por identificar las oportunidades de desarrollo y que es perfectamente posible cambiar ganadería por cultivos siempre y cuando exista la demanda por esa mayor producción agrícola. En la historia del país estos cambios sucedieron por ejemplo con la caña de azúcar en el Valle del Cauca o con el algodón en la Costa Caribe. Enfrentar el tema con esta perspectiva exige un gran cambio mental para aceptar que el potencial productivo de una región, de una zona rural, su vocación, no es solo de tipo agrológico, de oferta ambiental; que depende igualmente de lo que demanden los mercados. No basta con producir con eficiencia si esa producción no encuentra compradores.

JMO: ¿Y con los pequeños y medianos productores, con los campesinos que se puede y debe hacer?

S.T: Colombia ha tenido experiencias exitosas en desarrollo rural, como la del DRI en los años setenta. Fue por entonces líder mundial en políticas de desarrollo rural. La institucionalidad que lo permitió ya no existe. Tenemos hoy un sector y un Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sin liderazgo. Un ministerio reducido a ser un dispensador de subsidios, que subcontrata sus tareas y que maneja unos instrumentos de política, inefectivos por globales; un ministerio dedicado a realizar unas convocatorias para lo divino y lo humano que se reparten con el rigor de una piñata.

Hay ausencia total de una política coherente, consistente y sostenible para incentivar la reconversión productiva de zonas, actividades y productores. Sus instrumentos de política están desenfocados o desfasados geográfica y temporalmente, desligados de las prioridades de la política rural como lo atestigua por ejemplo, el otorgamiento de crédito a ganaderos para que sigan haciendo lo mismo pero no para financiarles su reconversión o transformación productiva.

Han sido muchos los esfuerzos y recursos empleados pero aún no se logra la esperada transformación rural. Hay que preguntarse que faltó, que falló, para no volver a incurrir en el mismo error, ahora cuando desde tantos sectores, incluidos los presentes en las conversaciones de La Habana, parecen proponen más de lo mismo.

JMO: Oyéndolo no puedo dejar de pensar que en el fondo usted cree que con los Acuerdos

“En el Acuerdo Agrario de La Habana alguien está engañando a alguien”

de La Habana se corre el riesgo de recorrer el mismo camino que el pasado fracasó ¿Me equivoco?

S.T: No se equivoca, pues a pesar de que no se conocen los detalles del acuerdo agrario entre la guerrilla y el gobierno, tengo el sabor de que alguien está engañando a alguien. Pero, ¿quién a quién? El gobierno a través del anterior Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, ha sostenido que todo lo propuesto por la guerrilla, ya se está haciendo; como quien dice que las FARC adoptaron el plan de desarrollo Santista. Ante tamaña afirmación se pregunta uno: ¿entonces, para qué estos 60 años de guerra?

Por su lado, las FARC hablan de 9.5 millones de hectáreas para las zonas de reserva campesina y la constitución de 250.000 nuevos pequeños propietarios rurales. En este caso la pregunta es... ¿y donde está toda esa tierra? Para ilustrar el punto, el Fondo de tierras para la paz acordado, que equivaldría al actual Fondo Nacional Agrario, se alimentaría en buena medida de tierras de narcos, pero de 2.5 millones de hectáreas incautadas en quince años, los jueces han ordenado devolver 2 millones a los propietarios originales. De las 500.000 restantes el INCODER solo ha recibido 50.000 para adjudicar a campesinos sin tierra.

Estoy seguro que de La Habana saldrán finalmente propuestas más realistas, capaces de abrirle el camino a un proceso de reforma, de la verdadera transformación rural que el país reclama y que ciertamente no lograría aplicando mecánicamente los viejos remedios que en el pasado resultaron peor que la enfermedad.

<http://www.las2orillas.co/en-el-acuerdo-agrario-de-la-habana-alguien-esta-enganando-alguien/>