

¿Con los pies en la tierra?



Por: Sergio Coronado y Ana María Restrepo

Una mirada al reformismo agrario en las primeras de cambio del gobierno del Pacto Histórico

EDICIÓN 107 ENE-ABR 2023

Por: Sergio Coronado y Ana María Restrepo

El gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez definió dentro de sus metas la garantía integral del derecho humano a la alimentación, la soberanía alimentaria y en general, convertir a Colombia en una potencia mundial de producción agroalimentaria. Para alcanzar estos fines se ha puesto en marcha una serie de ambiciosas acciones que, de forma simultánea, quiere atender las deudas históricas con el campesinado y los movimientos sociales agrarios.

Es posible observar dichas iniciativas de cambio en al menos tres niveles: (i) en el plano de la representación, con una serie de nombramientos históricos en diferentes entidades clave del sector agrario, (ii) en el plano del reconocimiento, por medio de la creación y reactivación de escenarios nacionales de negociación con diferentes sectores de la ruralidad colombiana (aunque no exclusivamente con los tradicionalmente excluidos); y (iii) en el marco de los cambios institucionales, a través de la presentación ante el Congreso de varias reformas legislativas y constitucionales.

Más allá de estos importantes hitos, la conflictividad agraria se mantiene vigente. Durante las últimas semanas, diferentes disputas y tensiones agrarias y socioambientales -que se han alimentado durante

años han derivado en protestas y han escalado en distintos puntos de la geografía nacional, incluyendo los hechos ocurridos en la vereda Los Pozos de San Vicente del Caguán y la movilización campesina en el sur de Bolívar.

Debido a que las medidas adoptadas durante los primeros meses del gobierno tienen una limitada capacidad para contener conflictos agrarios y socioambientales, azuzados por el reiterado incumplimiento de acuerdos por parte del Estado, es importante preguntarse por su capacidad de atenuar las causas subyacentes a las protestas agrarias. Por un lado, un mayor nivel de representación de los sectores agrarios tradicionalmente excluidos podría permitir que ciertas demandas represadas ingresen a los escenarios de deliberación política conducidos por el Estado. Este ha sido el caso, por ejemplo, de los debates alrededor de la política de drogas y de los derechos del campesinado cocalero. Por otro lado, la urgencia de los cambios no se compadece con la capacidad de respuesta por parte del Estado a sectores y problemas históricamente desatendidos. Ante este escenario ¿qué esperar?; ¿debemos acostumbrarnos a observar simultáneamente el avance de una agenda de reconocimiento y diálogo social en medio de la cual emergen protestas y movilizaciones originadas en la frustración causada por la demora en cambios estructurales?

A continuación, se observarán con un mayor detalle los tres niveles de cambio puestos en marcha por el actual gobierno, así como sus interrelaciones y sus posibles consecuencias en medio del creciente aumento de la movilización agraria en el país.

Nuevas caras: relevos estratégicos en las entidades del sector agrario

Si bien, en el marco del estado de derecho, las acciones de los funcionarios públicos están reguladas por las normas e instrumentos escritos. La orientación de las entidades y las decisiones que se toman están determinadas por las personas que asumen la dirección y coordinación del aparato burocrático. El gobierno del Pacto Histórico ha situado a personas afines ideológicamente y, en algunos casos, provenientes de los movimientos sociales agrarios en la cabeza de agencias y entidades cruciales para la implementación de una ambiciosa agenda reformista en materia agraria y rural.

Durante las semanas anteriores a la posesión presidencial, los pasillos de los ministerios y demás entidades públicas fueron inundados por la diversidad de rostros del movimiento social, en un inédito proceso denominado el “empalme social”. En dicho empalme, representantes de diversos sectores conformaron las comisiones que recibieron los avances e informes de los equipos del gobierno saliente. Así, estas reuniones dejaron de ser un intercambio entre ‘técnicos’ encargados de mostrar el avance de la gestión pública y de recibir las entidades; se convirtieron en espacios de diálogo y rendición de cuentas, en los cuales activistas mujeres, indígenas, jóvenes, miembros de diferentes expresiones de las comunidades negras y de los movimientos campesinos asumieron el rol de recibir el mando de las entidades estatales.

Después de este ejercicio, líderes representativos de diversos sectores sociales comenzaron a ser encargados en la dirección de entidades públicas del sector agrario. Los nombramientos de Giovanni

Yule al frente de la Unidad de Restitución de Tierras, y de Gerardo Vega en la Agencia Nacional de Tierras ratifican el compromiso del gobierno del Pacto Histórico de dar cabida, al interior de la burocracia estatal, a dos sectores históricamente excluidos del ejercicio de la administración pública en materia agraria: el movimiento indígena, del cual proviene Yule, y el de defensores de derechos humanos que han insistido durante décadas en la reparación integral de las víctimas del despojo de tierras (labor en la cual Vega se ha destacado, especialmente en el marco del trabajo de representación judicial a víctimas de despojo en el departamento de Antioquia). Vale la pena señalar que además en la conformación de los equipos directivos de estas entidades se destacan defensoras y defensores de derechos humanos, que han realizado sus carreras en organizaciones no gubernamentales, han representado a las víctimas de despojo de tierras o han promovido la implementación de políticas agrarias y de restitución de tierras a favor de la protección y garantía de los derechos de los sectores más excluidos del mundo rural.

Por otro lado, la conducción de la SAE en cabeza del economista Daniel Rojas, cercano a los movimientos sociales, da una garantía de que los bienes incautados a las mafias sean incluidos como parte de una estrategia de promoción del acceso y control de las tierras rurales a los campesinos sin tierra y a las víctimas del despojo.

Finalmente, el nombramiento de Darío Fajardo Montaña como Viceministro de Desarrollo Rural es uno de los mensajes más contundentes a favor de la inclusión de la agenda de los movimientos sociales agrarios en el gobierno del Pacto Histórico, justamente por su trayectoria en el estudio de los problemas estructurales del campo. A pesar que su designación tardó algunos meses, su llegada al gobierno se consideró como un mensaje de apoyo a las agendas redistributivas y de justicia agraria reforzadas por los movimientos sociales rurales en los últimos tiempos.

Un nuevo aire para la reforma agraria: negociaciones y búsqueda de consensos políticos

Semanas después de la posesión de Darío Fajardo, le correspondió presidir la junta directiva de la Agenda Nacional de Tierras y tomar decisiones para destrabar los expedientes y procesos que condujeron a la creación de las zonas de reserva campesina de Sumapaz, Lozada-Guayabero y Güejar-Cafre, en los departamentos de Cundinamarca y Meta. A pesar de que los procesos se encontraban completos y se habían cumplido los requisitos para su aprobación, los expedientes reposaron durante largos años en la autoridad agraria sin ser resueltos de forma efectiva^[1].

Así, una de las acciones inmediatas que ha puesto en marcha el nuevo gobierno ha sido la reactivación de diferentes procedimientos en materia agraria. Estos se habían ‘engavetado’ durante la administración Duque, frustrando las expectativas de diversas organizaciones agrarias que se han movilizado a favor de la protección del derecho a la tierra, en el marco del impulso a los compromisos del Acuerdo de Paz con las FARC-EP por el gobierno nacional.

Además de la constitución de nuevas zonas de reserva campesina, se han reactivado las rutas

administrativas de restitución de tierras. Incluso se comienza a vislumbrar la creación de una ruta colectiva para la restitución desde una perspectiva campesina. Sin lugar a dudas, este tipo de cambios da señales positivas para avanzar en una agenda favorable a la justicia agraria y ambiental.

El nuevo gobierno ha promovido escenarios de negociación y deliberación en materia de política agraria y de desarrollo rural. El proceso que más llama la atención es el “Acuerdo para la materialización de la paz territorial” firmado por el gobierno nacional, en cabeza del presidente Petro y de su ministra de Agricultura, Cecilia López, con la Federación Nacional de Ganaderos - Fedegan[2].

El acuerdo con Fedegan busca activar uno de los mecanismos con los cuales cuenta el gobierno nacional para adquirir tierras a título oneroso e incluirlas en los programas de mercado asistido de tierras, en el marco de la política de reforma agraria. De alguna forma, este acuerdo refrenda el polémico evento mediante el cual los entonces candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la república, Gustavo Petro y Francia Márquez, firmaron un compromiso notariado de no expropiar. Podría afirmarse que tuvo el efecto de desactivar llamados de sectores reaccionarios que quisieron demostrar su capacidad de movilización ante la presunta amenaza de expropiación.

Históricamente, Fedegan ha ejercido un poder de veto que, de *iure* y de facto, ha impedido la implementación de reformas agrarias redistributivas[3]. La audacia de este acuerdo radica en que busca simultáneamente perseguir una meta incumplida del acuerdo de paz: la redistribución de cerca de tres millones de hectáreas de tierras y satisfacer los intereses económicos de un sector que aunque se encuentra en una orilla ideológica opuesta a la del gobierno, puede ser lo suficientemente pragmático para vislumbrar una oportunidad de negocio y contribuir a lo que a todas luces resulta como una necesidad en materia de justicia agraria. El acuerdo con Fedegan no deja de ser uno de los grandes logros de la negociación política del gobierno de Petro y Márquez, ya que consiguió subir al ‘bus’ de la paz total a un sector con el cual el gobierno Santos mantuvo cierta tensión y cuyas caras más visibles hicieron oposición activa al acuerdo de paz de 2016.

Este acuerdo también apuntaría a un inicio de solución de conflictividades relacionadas con los usos del suelo, pues durante las últimas décadas se ha hecho cada vez más visible la disputa por el uso de las tierras fértiles y con vocación agrícola y de producción de alimentos para pastos[4]. Una de las consecuencias indirectas de este acuerdo fue el acercamiento del dirigente gremial José Félix Lafaurie, quien fue designado por el gobierno nacional como uno de los negociadores en la mesa de diálogo con la guerrilla del ELN.

El acuerdo con Fedegan suscitó múltiples reacciones frente al obrar político del gobierno en materia agraria. Una de las críticas más contundentes tuvo que ver con la prioridad que el gobierno dio a este encuentro y a la subsecuente negociación, en contraste con las demandas de reconocimiento y participación generadas en el movimiento campesino, un sector que se movilizó políticamente a favor de la campaña electoral del pacto histórico. Sin embargo, el gobierno nacional no tardó en atender estos llamados, y en consecuencia, llamó en el mes de noviembre a una histórica Convención Nacional Campesina. Desde el último congreso de la ANUC, convocado por el gobierno nacional a inicios de la

década de los 70, no se había realizado una invitación institucional tan amplia y directa a la diversidad del movimiento campesino para realizar un ejercicio de reconocimiento de sus demandas y necesidades[5].

La Convención Nacional Campesina convocó a “2.500 personas de 54 Organizaciones Campesinas, Pesqueras y Agromineras que congregan a más de 50.000 campesinos y campesinas, quienes realizaron 1.289 propuestas orientadas a promover el reconocimiento del campesinado como un sujeto político de derechos y de especial protección constitucional”[6]. Como resultado de esta convención, el gobierno asumió una serie de compromisos en cabeza de varios ministerios.

Adicionalmente, la metodología para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo definió una gran cantidad de diálogos vinculantes en los que organizaciones y movimientos sociales tenían la capacidad de llevar propuestas e ideas para ser incluidas en el Plan. Si bien diferentes plataformas del movimiento agrario y de comunidades étnicas participaron activamente en los diálogos regionales, algunos sectores del campesinado consideran que este sector no ha quedado debidamente incluido en las metas y programas propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno al Congreso de la República para su discusión. Esto además teniendo en cuenta que de la Convención Nacional Campesina salieron conclusiones que debían alimentar el Plan. Frente a esta demanda, los encargados de la formulación del Plan insisten en que este promueve transformaciones estructurales que favorecerán de forma directa a los sectores excluidos como el campesinado, y que por lo tanto, las menciones sectoriales no son consideradas al interior de este ejercicio de planificación. La polémica sigue abierta, y el campesinado está desarrollando fuertes acciones de incidencia y comunicación para presionar su inclusión de forma expresa en el Plan Nacional de Desarrollo.

Algunos de estos escenarios de presión, diálogo, participación y negociación han derivado en acciones puntuales orientadas a introducir reformas favorables para una agenda amplia de justicia agraria, en la cual las demandas de reconocimiento y redistribución a favor de los pobres rurales obtengan respuesta en las acciones gubernamentales. Después de la Convención Nacional Campesina, el gobierno nacional asumió el compromiso de realizar una expresión unilateral de adhesión a la “Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”. Colombia fue uno de los pocos países de la región que votó en contra de la aprobación de este instrumento internacional de derechos humanos, resultado de una lucha de largo aliento de La Vía Campesina y de sus aliados[7].

Una nueva agenda legislativa: saldando deudas históricas

Adicionalmente, cursan en el congreso dos iniciativas legislativas de gran importancia para el campesinado y los grupos étnicos: por un lado, está el proyecto de acto legislativo sobre el reconocimiento político del campesinado como sujeto de derechos. Si bien la constitución de 1991 generó un marco de especial protección constitucional frente a los grupos étnicos, generó una omisión de protección al no brindar mecanismos equiparables a los sujetos colectivos campesinos. Los artículos 64 y 65 resaltan algunos de los aspectos más importantes de la titularidad de derechos a favor del

campesinado, incluyendo su relación especial con las tierras rurales y la protección constitucional de la producción de alimentos, pero generó una situación de inequidad frente a la protección reforzada que se otorgó a otros sujetos de la ruralidad, particularmente a los grupos étnicos.

La otra iniciativa que cursa en el congreso de la república es el proyecto de ley estatutaria que crea, por fin, la jurisdicción agraria. Esta jurisdicción ha sido una demanda de largo aliento por parte de las organizaciones campesinas, que por lo menos desde los años 30, han tenido la expectativa de poder acceder de forma expedita a mecanismos judiciales y a una jurisdicción especial que pueda conocer y resolver los conflictos agrarios y proveer soluciones acordes con la protección de los derechos a la tierra de las partes más vulnerables de las relaciones agrarias. Esta jurisdicción entonces debe promover un criterio de primacía de justicia material y de promoción de la redistribución de la propiedad agraria. Este proyecto fue presentado por el gobierno nacional al inicio de la primera legislatura y se espera que pueda ser aprobado por el congreso en el curso de los próximos meses.

Si bien estos proyectos son fundamentales para avanzar en una agenda redistributiva, también vale la pena plantear por lo menos dos interrogantes. Por un lado, si es posible, vía mercado de tierras, promover una política de redistribución de la propiedad de las tierras rurales que ataque de forma contundente los patrones de concentración y acaparamiento de la propiedad de la tierra, que ponga límites efectivos a los ciclos de despojo y expansión de la frontera agrícola sobre los bosques y las selvas, en el marco de la vigencia del marco normativo de reforma agraria. La segunda pregunta se refiere a la avalancha reformista que desencadenó el gobierno durante su primer año de gobierno, ¿tendrá la capacidad política suficiente para mantenerlas en curso? Además de la reforma tributaria ya aprobada, y de las polémicas reformas a la salud y laboral que han sido presentadas durante los primeros meses de 2023, el gobierno prepara paquetes normativos sobre transición energética y sometimiento de grupos armados al margen de la ley. En el universo de estas batallas políticas, podría perder relevancia la puesta en marcha de otras reformas que, aunque resultan centrales para la política de paz total promovida por el gobierno, puedan ser minimizadas frente a los grandes retos reformistas que se han activado.

Un nuevo tono con la movilización cocalera

En los últimos años, uno de los principales motivos de movilización del campesinado en distintos puntos del país, ha sido el reiterado incumplimiento de lo acordado en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). El principal factor para estas movilizaciones, que en su mayoría consistieron en acciones de resistencia civil, fue la reactivación de las erradicaciones forzadas en el gobierno Duque. Así, en el primer semestre de 2022 se presentaron acciones en el sur de Bolívar, en el departamento del Meta, en el Catatumbo y en San José de Uré (Córdoba).

Estas acciones no desaparecieron con el inicio del nuevo gobierno, aunque sí disminuyeron o se hicieron visibles a partir de otros motivos, principalmente los relacionados con la falta de reconocimiento y vinculación de comunidades enteras en el Programa. Así, por ejemplo, en noviembre de 2022, comunidades de los municipios de Solano, Milán, Albania y Valparaíso (Caquetá), se sumaban

al cerco humanitario de Paujil y La Montañita para demandar su inclusión en el PNIS.

En el marco de esta conflictividad el gobierno nacional ha actuado paralelamente; no sólo como respuesta a las movilizaciones sino como parte de un proceso de reconocimiento de los conflictos estructurales del campo. Así ha combinado estrategias en el nivel local, nacional y global. En las oficinas territoriales de la Dirección Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito han sido nombrados líderes del movimiento campesino [8] -en la misma línea de los nombramientos mencionados en el primer apartado de este artículo-; en relación con el amplio proceso organizativo del movimiento cocalero, Gustavo Petro hizo presencia en la Asamblea de la Coordinadora de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana - COCCAM llevada a cabo en el Catatumbo en el mes de diciembre. En esta Asamblea llamó a considerar la sustitución transitoria y el cese a la criminalización y persecución del pequeño cultivador, muy en la línea del tercer nivel de estrategia: el posicionamiento, en el nivel global, del discurso sobre el fracaso de la guerra contra las drogas, hecho en la Asamblea de Naciones Unidas en el mes de septiembre del 2022.

En este punto entonces hay algunos indicios de transformaciones políticas en cuanto a la relación con los movimientos sociales, y sobre todo, de garantías y atención a las demandas del movimiento campesino cocalero.

La esperanza firme ante un horizonte incierto

El conjunto de las acciones orientadas a fortalecer la representación, el reconocimiento y los cambios institucionales a favor de una agenda reformista en materia agraria, así como de los intereses de los sectores históricamente excluidos es un gran avance, particularmente en comparación con la poca participación que estos movimientos tuvieron durante los últimos cuatro años. La capacidad del gobierno para implementar reformas estructurales, que resuelvan agendas y demandas ignoradas durante décadas, depende en gran medida de la sostenibilidad y articulación de estas acciones. Ninguna de estas acciones, vistas de una forma independiente, tiene la capacidad de apalancar cambios estructurales.

La participación de representantes y personas vinculadas orgánicamente a los movimientos sociales agrarios al frente de la conducción de entidades clave del sector puede tener efectos puntuales positivos, pero si esta participación no está acompañada de cambios institucionales y negociaciones exitosas con diferentes sectores políticos -particularmente con aquellos que tienen poder de veto sobre las reformas- puede resultar en una mayor frustración para estos actores. El acuerdo con Fedegan permitirá, eventualmente, identificar qué tierras pueden ser objeto de compra y reconversión de su vocación para la producción de alimentos; sin embargo, los procesos de reforma agraria vía mercado de tierras han minimizado la participación de sectores sociales excluidos, lo cual ha derivado problemas en su sostenibilidad. De esta forma, la articulación entre este tipo de acciones y perspectivas puede jugar a favor de la sostenibilidad global de una ambiciosa agenda reformista.

La permanencia de ciertas conflictividades sociales y de la movilización independiente del campesinado

le permitirá al gobierno y a las personas que están al frente de entidades clave, reconocer que cumplir las expectativas de los movimientos sociales agrarios no será una tarea sencilla, y que, si bien la retórica es importante, las transformaciones concretas, bien sean grandes o puntuales, serán un factor clave de evaluación de su mandato.

[1] Ver: “Sumapaz, primera Zona de Reserva Campesina que recibe acta de constitución por parte del Gobierno Nacional”, Disponible en: <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Sumapaz-primera-Zona-de-Reserva-Campesina-que-recibe-acta-de-constitucion-230204.aspx#:~:text=Sumapaz%20es%20una%20de%20las,4%20de%20febrero%20de%202023.>

[2] Gobierno de Colombia – Fedegan: “ACUERDO PARA LA MATERIALIZACIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL Compra directa de tierras para la construcción de la Reforma Rural Integral” Disponible en: <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2022/10/08/ACUERDO%20PARA%20LA%20MATERIALIZACION%20DE%20LA%20PAZ%20TERRITORIAL%20VF.pdf>

[3] Dicho poder de veto ha sido abordado por quienes han estudiado la frustrada agenda del reformismo agrario en Colombia. Ver: León Zamosc, Los usuarios campesinos y las luchas por la tierra en los años 70, Bogotá: Cinep, 1982.

[4] Ver: UPRA, Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia: propuesta metodológica, Bogotá, 2016.

[5] En diferentes momentos de la historia reciente el gobierno nacional ha establecido un diálogo directo con los campesinos movilizados, muchas veces como resultado de protestas y movilizaciones. En respuesta a las movilizaciones del paro agrario de 2013, el presidente Santos lanzó el Pacto Agrario, en el cual los campesinos fueron convocados, pero en el mismo espacio que diferentes gremios, tradicionalmente sobrerrepresentados en espacios de deliberación política con el gobierno. Alternativamente, los movimientos sociales agrarios lograron el reconocimiento de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular como un escenario de negociación directa entre los movimientos sociales y diferentes agencias del Estado. También vale la pena mencionar que la Política de Restitución de Tierras tuvo una estrategia de respaldo que contó entre otras cosas con el tradicional repertorio de marchas del movimiento campesino, aquella vez también convocadas por el gobierno nacional en Necoclí y Barranquilla.

[6] Convención Campesina. Propuesta de Capítulo Campesino al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

p. 3.

[7] Ver: Claeys, P., & Edelman, M. (2020). The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas. *The Journal of Peasant Studies*, 47(1), 1-68.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2019.1672665>

[8] Ver:
<https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/sustitucion-de-coca-gobierno-nombra-a-lideres-campesinos-para-dirigir-el-pnis-en-departamentos-con-mayoria-cultivos/>