

El agro, los acuerdos de La Habana y las agendas en disputa

Aurelio Suárez Montoya¹

El tema agrario está en la agenda de los acuerdos con las Farc a partir de un hecho incontrovertible: el campo ha sido el escenario central del conflicto y en particular determinados territorios y zonas, donde además se concentran la mayoría de las víctimas. Se cae de su peso que un apartado sobre las condiciones como debe restaurarse el tejido productivo, social y político en ellas era indispensable e insustituible. A continuación se hace un recuento de los puntos más importantes relacionados con este tema en cada Acuerdo, tanto del primero, el que se votó en el plebiscito del 2 de octubre como del segundo, fruto de los ajustes posteriores y que se firmó en Bogotá el 30 de noviembre.

El primer Acuerdo, hacia una positiva dirección reformista

En julio de 2016 pasado escribí sobre la primera versión de los acuerdos de La Habana, donde se plasmaba una Reforma Rural Integral (RRI), “que busca una aplicación más decidida de los instrumentos de los que dispone la actual institucionalidad agraria”². Y enuncié los que a mi modo de ver –acorde con el texto entonces publicitado, aún antes de ser firmado– eran los aspectos más relevantes, en el entendido de que iban en la dirección correcta, que tenían la impronta de un positivo “ánimo reformista”, partiendo de antemano de que la agenda general de la negociación no contemplaba la discusión, y, por ende, la modificación ni del modelo económico, ni del diseño político, ni de la estructura social del país.



Foto: Getty

Un resumen rápido de dichos puntos debe recoger los relacionados con el uso y el acceso a la tierra, con la conformación de un Fondo de Tierras de tres millones de hectáreas, venidas de baldíos y procesos de extinción de dominio, entre otros, y las Zonas de Reserva Campesina como principales instrumentos para concretarlos. Sin embargo, el capítulo agrario del acuerdo tiene propósitos superiores al mero acceso, habla de acompañarlo con infraestructura de vías, electrificación y riego; de aplicar, como acontece en todos los territorios del país, una política social con educación, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado; de estimular la producción solidaria y cooperativa, brindándole asistencia técnica, subsidios, crédito y

¹ Analista económico, líder gremial y político colombiano. Ingeniero Industrial de la Universidad de los Andes. Consultor sobre temas económicos, políticos y sociales. Dirigente de Salvación Agropecuaria.

C.e: ausuarezm@gmail.com

² <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/la-cuestion-agraria-y-los-acuerdos-de-la-habana-aurelio-suarez-montoya-columna-el-tiempo/16638138>

generación de ingresos fundados en garantías de mercados disponibles.

Podría sintetizarse como un completo paquete de desarrollo rural con “énfasis territorial”, como lo reiteran el acuerdo y los firmantes y que en palabras del ministro del posconflicto, Rafael Pardo, significa “un nivel de vida equivalente o equiparable” a través de algunas políticas que llegarán “a 300 municipios, en otros casos son veinte, hay distintos programas que buscan la estabilización de las zonas en el tema socioeconómico” y destaca en los cuales “hay campamentos de las Farc que son 27, y los 30 municipios que son los más productores de coca. Sumados aportan del 50 al 60 por ciento de la producción de coca colombiana. En esos lugares se han identificado una serie de proyectos que deben estar en marcha antes de mediados de marzo (de 2017)”³. Así mismo, hay que destacar que como brazo institucional para el proyecto general se crearon tres agencias: Tierras, Desarrollo Rural y Desarrollo Territorial, que constituyen el brazo promotor de la actividad.

Al respecto, un ejercicio de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas (ACCE) recoge opiniones de algunos académicos quienes precisan ciertos criterios que deberían orientar la implementación del Acuerdo en el agro. Albert Berry, por ejemplo, identifica cinco, a saber: 1) “Eficiencia económica estrecha” para referirse a impactos efectivos sobre el PIB; 2) “Equidad”, que los ingresos derivados vayan realmente a las familias de bajos ingresos; 3) “Seguridad alimenticia y económica” considerada imprescindible; 4) “Impacto sobre medio ambiente”, tomar en

cuenta contaminaciones y pérdida de calidad de los suelos, etc. y 5) “Justicia”, definido como valor de derechos humanos por las injusticias cometidas a través de los años que vaya más allá de la mera restitución de tierras. Agrega Berry que de reasignarse los recursos y, a partir de que la productividad por unidad de área es mayor a menor tamaño de la unidad productiva, se crearía un círculo virtuoso con crecimiento y reducción del coeficiente de Gini, según sus estimaciones, del actual 0,88 a uno entre 0,3-0,4⁴.

Mariano Arango, por su parte, refuerza las ideas de Berry al afirmar que “desde 1980, se adelanta una enorme contrarreforma agraria, que se intensificó brutalmente a partir de 1988. Ello ha significado el desplazamiento de 6,5 millones de personas a las ciudades, a las selvas y a los páramos, que habían perdido 4 millones de hectáreas hasta 2004”⁵.

También hace parte del balance agrario lo dispuesto en este primer acuerdo con los cultivos de uso ilícito ya mencionados por el ministro Pardo. En ese sentido, enfocado en el proceso de sustitución de cultivos, se prescribió: “se definirán los tiempos para el cumplimiento de los compromisos por parte del gobierno y las comunidades en el marco del proceso de sustitución... donde haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos... el gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades. En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito,

“Desde 1980, se adelanta una enorme contrarreforma agraria, que se intensificó brutalmente a partir de 1988. Ello ha significado el desplazamiento de 6,5 millones de personas a las ciudades, a las selvas y a los páramos, que habían perdido 4 millones de hectáreas hasta 2004”.

³ <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-lider/historia/el-posconflicto-debe-cambiar-la-realidad-rural-colombiana-rafael-enero-20-de-2017>.

⁴ ACCE, “El posconflicto: una mirada desde la academia”. Berry Albert, “Políticas económicas para el posconflicto en Colombia”, págs. 171-176, Bogotá, 2015.

⁵ *Ibid.*





todas las reformas necesarias, hasta constitucionales, según dice el texto, para concretar su cumplimiento.

El segundo Acuerdo (final), unos pasos atrás

La fotografía de la correlación de fuerzas existente expresada en la votación del Plebiscito del 2 de octubre llevó a que el Acuerdo firmado el 26 de septiembre en Cartagena tuviera “ajustes” y “reformas” —como algunos denominaron a los cambios introducidos— que se incluyeron en el Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre en Bogotá en el Teatro Colón. El componente agrario no fue ajeno a esas modificaciones.

Vale recordar que especialmente el partido uribista Centro Democrático insistió en algunas de ellas. Según un resumen del periódico El Tiempo al hablar de “las diez proposiciones” de esa organización política para modificar el Acuerdo, tres eran concernientes al capítulo agrario y con el conexo sobre erradicación de cultivos ilícitos. Veamos.

Dice dicha nota periodística que el uribismo manifiesta que “los acuerdos no deben afectar propietarios o poseedores honestos, cuya buena fe debe dar presunción, no desvirtuable, de ausencia de culpa” y que “el apoyo al campesino no implica desconocer la necesidad de la empresa agropecuaria transparente”⁸. Es evidente que impulsa a salvaguardar a quienes adquirieron tierras despojadas bajo la figura de “tenedores de buena fe” y que, simultáneamente, se tenga entre las prioridades de política el proyecto de Confianza Inversionista para el agronegocio, una aspiración del gran capital desde el primer gobierno de Uribe y que —como él mismo lo expresara— entonces no había condiciones políticas para imponerla.

Ese anhelo de antaño fue recogido por Santos en su programa de gobierno de 2010, al hablar de eliminar la restricción “burocrática” de la UAF, e introducido bajo distintos subterfugios en la política agraria de la Unidad Nacional, todos declarados legalmente inexecutable.

priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir. Las Farc-EP consideran que en cualquier caso que haya erradicación esta debe ser manual”⁶.

Del párrafo anterior se concluye que la sustitución de cultivos de coca priorizará la erradicación manual, en unos casos sería voluntaria y en otros el gobierno la emprendería por su cuenta por encima de la voluntad comunitaria, añadiendo, “donde sea posible”, con lo cual no se descartó el recurso de la aspersión aérea. Es más, la Revista Semana, al informar sobre lo que estaba acordado en mayo de 2014, acotó “Si se da el caso que comunidades no colaboren en la sustitución de cultivos ilícitos o incumplan los compromisos adquiridos, podrá haber otro tipo de erradicación incluido la aspersión de glifosato, pero se trataría de un caso extremo”.

Finalmente, en este primer Acuerdo, la RRI, incluido en el Plan Marco del Acuerdo, contará en conjunto con diez años para su implementación y, acorde con lo entonces establecido, “será contentivo además de los recursos indicativos necesarios para su financiación, así como de sus fuentes”⁷.

De esto se infiere que sin obstáculos para los programas respectivos, mediante documentos CONPES, convenidos previamente, y los planes de desarrollo respectivos, se harían

“...el uribismo manifiesta que “los acuerdos no deben afectar propietarios o poseedores honestos, cuya buena fe debe dar presunción, no desvirtuable, de ausencia de culpa” y que “el apoyo al campesino no implica desconocer la necesidad de la empresa agropecuaria transparente”.

⁶ Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, numeral 4.1.3.2, agosto 2016.

⁷ *Ibidem*, numeral 6.1.1

⁸ <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/propuestas-del-centro-democratico-ante-el-acuerdo-final/16722414>



bles por la Corte Constitucional. Este interés común de uribistas y santistas se dispuso en el Plan de Desarrollo de 2014 bajo la modalidad de Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social –Zidres– cuya legitimidad está de nuevo en discusión en la Corte.

Concertados unos y otros forzaron a incluir en el segundo Acuerdo una forma de referirse a dicha iniciativa, que acentúa ahora en la agricultura a gran escala en diversas variantes y con agentes extraños al mundo rural propiamente dicho. Al incluir un nuevo principio, que no existía en el anterior, Desarrollo Integral del Campo, se insertó así “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...”⁹.

Posteriormente se refuerza con un nuevo criterio, que tampoco estaba en el Acuerdo anterior, denominado como de Asociatividad, de la siguiente manera: 1.3.3.6. “Asociatividad: el Gobierno fomentará y promoverá la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes

productores así como con procesadores, comercializadores y exportadores con el fin de garantizar una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo en general y en particular de los pequeños productores...”¹⁰.

Con relación a los cultivos de uso ilícito, el Centro Democrático pugnaba porque, manteniendo el privilegio de la “erradicación manual”, “el gobierno no pierda la facultad de fumigar cuando lo estime conveniente”. Esta facultad, como se vio antes no estaba perdida y, de hecho, “las Farc, en todo caso consideraran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual”, lo que deja ver que, desde entonces, no se desechó tal mecanismo¹¹.

En nuevo numeral 4.1.3.2, en noviembre – que se refería a tal asunto– lo que se hizo fue volver más explícito el uso de la aspersión al incluir la siguiente frase: “El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito”. Frente a lo cual las Farc mantuvieron la constancia de privilegiar la erradicación manual, en todos los casos¹². Es decir, se nombra la aspersión de forma manifiesta como no se especificó en agosto, pese a que desde entonces, según lo visto, no se había descartado de plano. Vale agregar que al suspenderse en 2015 la aspersión aérea por el gobierno de Santos, el embajador de Estados Unidos, Kevin Whitaker, escribió: “Seamos claros: la gran mayoría de la reducción en los cultivos de coca se debe al programa de aspersión aérea. Es el medio más eficaz y seguro para eliminar la coca. Para Estados Unidos es un orgullo hacer parte de este esfuerzo. La fumigación aérea golpea a las narcomafias, mejora la seguridad y previene la producción de cocaína, que afecta la salud de los consumidores”¹³.

... “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...”

⁹ <http://www.eltiempo.com/contenido/politica/proceso-de-paz/ARCHIVO/ARCHIVO-16749856-0.pdf>, pág. 12.

¹⁰ *Ibidem*, numeral 1.3.3.6, pág. 32, noviembre 2016.

¹¹ <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/propuestas-del-centro-democratico-ante-el-acuerdo-final/16722414>

¹² Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pág. 107, numeral 4.1.3.2, noviembre 11 de 2016.

¹³ <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/la-aspersion-ha-ayudado-a-colombia-kevin-whitaker-columnista-el-tiempo/15722176>

Un último punto que es pertinente mencionar atañe con las fuentes financieras del Programa Agrario y de los demás, que está en tensión con la solicitud de los voceros del NO, de que los “compromisos con las Farc deben cumplirse dentro de las posibilidades fiscales y financieras del país”. Al respecto, en la última versión del Acuerdo, que tanto como en la primera no determina la forma en la cual se financiarán los correspondientes programas, en varios apartados se insiste en que dependerán de “los recursos disponibles”.

Por ejemplo, al tratar de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDT) dice que: “En la medida en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas el gobierno, sujeto a la disponibilidad de recursos, podrá poner en marcha otros PDET en zonas que cumplan los criterios establecidos en el acuerdo”¹⁴. Esa advertencia alienta a reconocidos exponentes del credo neoliberal, como Guillermo Perry, a interpretar que: “A buena hora, por insistencia de los del NO, el nuevo acuerdo obliga a que los planes del posconflicto queden sujetos a la regla fiscal y los planes fiscales de mediano plazo. Pero esto hay que cumplirlo. Y no será fácil... El estudio de Fedesarrollo estima que estos puntos del acuerdo costarán cuando menos tres billones y medio de pesos de hoy por año (0,41 % del PIB), en adición a lo que ya está contemplado en los planes fiscales actuales –y descontando los recursos esperados de cooperación internacional–. Su desarrollo hay que hacerlo con juicio”¹⁵.

Finalmente, en este segundo acuerdo se mantiene como marco de política sectorial que “el desarrollo rural integral 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”¹⁶. En ese sentido, se adopta un elemento negativo contra el que existe evi-

dencia que –tanto en los procesos de apertura como en los TLC– se ha constituido en causa relevante de los graves quebrantos que desde hace 25 años ha lesionado de forma grave a la producción agropecuaria nacional afectada por las importaciones de géneros agrícolas ya en monto de más de doce millones de toneladas en todos los subsectores incluyendo en determinados periodos hasta a bienes tropicales.

Conclusión. Varias agendas en disputa

Luego de conocerse los resultados del Censo Agropecuario en 2015, que es todavía menos crudo que la realidad, negar que el agro colombiano requiera una transformación total sería un extravío garrafal. Y, si se miran las condiciones de abandono, miseria, aislamiento y descomposición en las cuales se encuentran casi todas las zonas rurales y, en particular, aquellas donde el conflicto armado ha tenido mayor ocurrencia es indispensable la urgencia de políticas públicas que intervengan para sacarlas de su postración.



El documento CONPES del Departamento Nacional de Planeación -DNP- del 23 de septiembre de 2016, “Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto”¹⁷, analiza los 187 municipios con alto Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) y destaca que tienen una Índice de Pobreza Multidimensional del 88,8 %, mayor que

¹⁴ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pág. 203, numeral 6.1.11, noviembre 11 de 2016.

¹⁵ <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/ojo-con-la-reforma-rural-guillermo-perry-columnista-el-tiempo/16792772>

¹⁶ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, pág. 11, numeral 4.1.3.2, noviembre 11 de 2016. En el acuerdo de agosto de 2016 en página 12.

¹⁷ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3867.pdf>

en aquellos con baja o media intensidad del conflicto. Esa condición, acorde con el DNP, se debe a que el 70 % de ellos tiene una brecha mayor en desigualdad en educación al compararlos con las áreas urbanas, frente al 42 % de los municipios con menor IICA; en salud, son el 39 % con mayor rezago frente al 20 % en igual atraso pero sin aguda violencia; el 90 % de los municipios más aquejados debe hacer alto esfuerzo para cerrar diferencias con el entorno de desarrollo respecto a la vivienda, en tanto el 49 % de los demás está en esa circunstancias, como también acontece en saneamiento básico y agua potable donde el 81 % de los más afectados por el conflicto está más distante de estándares mínimos en comparación con el 60 % de los que no han sido escenario de más graves confrontaciones.

En esa línea, aunque no se trate de un cambio estructural, es positivo en el espíritu del Acuerdo el emprendimiento de programas que compensen en un plazo –que se contempla entre 7 y 12 años, que en el anterior era de 10 años, según el caso– tanto desequilibrio.

¿Qué conspira contra dicho propósito? Las “enmiendas” luego del 2 de octubre en las cuales coincidieron santistas y uribistas para promoverlas y que develan las intenciones y propósitos de introducir, de contera, los lineamientos de lo que en su lenguaje común

denominan “la empresarización del campo”, que “no es más que una agricultura de elite,... que sirva de puerta de entrada al capital financiero privado al campo. Hacer de los ‘agronegocios’ el nuevo objeto de la ‘financiarización’...Uribe manifestó... en junio de 2008 que ese dinamismo empresarial y con empresarios internacionales...”¹⁸.

Tales temores están respaldados por académicos como Absalón Machado, al escribir que las Zidres sobre la base de entregar baldíos, como lo presentó el gobierno en el Plan de Desarrollo, “sugiriendo alianzas con los campesinos o colonos (matrimonio entre la zorra y la gallina)”.

Hacia adelante el país rural tendrá varias agendas: una, que deben construir los actuales productores nacionales y que no es objeto de examen de este escrito; otra, la que predomina en el Acuerdo que principalmente propende por subsanar con un proyecto integral los graves daños ocurridos en zonas agrarias que han sido escenario del conflicto y, otra, que, bajo el alero de la globalización neoliberal, el gran capital, financiero e internacional, y el gobierno de Santos ofician para hacer del campo un eslabón de mayores réditos y de especulación. De la actitud que asuman campesinos, comunidades rurales y productores nacionales de las distintas capas frente a este reto, dependerá el desenvolvimiento del sector en los años venideros. 



¹⁸ Suárez Montoya Aurelio, “Confianza Inversionista. Economía Colombiana, primera década del siglo XXI”, pág. 177, Ediciones Aurora, Bogotá, 2010.