CONTRIBUCION PARA LA REFORMA DEL SECTOR RURAL

*Emilio García Gutiérrez**

El análisis de la cuestión agraria en la Orinoquia, comprende cinco áreas temáticas: reforma agraria, colonización, explotación de recursos naturales, cultivos ilícitos, y desplazamiento. Con el fin de contribuir a contextualizar y redefinir el problema agrario y dimensionarlo con relación a sus costos y a la paz, así como para la formulación de políticas, se presenta a continuación una propuesta que contempla tres aspectos vitales.

Al finalizar este siglo, los conflictos agrarios han cambiado de forma y tienen objetivos distintos de los que animaron a las organizaciones campesinas en los años setenta, cuando la lucha por la tierra llevaba a la invasión directa de haciendas ganaderas. Una de las principales razones para el cambio en la dinámica de los conflictos agrarios es, a partir de 1970, se desestimuló, dividió y persiguió al movimiento campesino, y considerándolo como fuerza subversiva. Al mismo tiempo, la política reformista impulsada a finales de la década de 1960 fue reemplazada por el llamado pacto de Chicoral, firmado entre los gremios y el gobierno conservador de 1972, que puso fin a la posibilidad de afectación de tierras adecuadamente explotadas.

Las demandas de los campesinos ampliaron sus objetivos y se orientaron, desde comienzos de los años ochenta, a reclamar mayor participación en el desarrollo y mejor distribución del gasto público, con lo cual entraron de lleno a la arena política.

Durante el auge de las movilizaciones agrarias en el decenio de 1960, la regla general era que donde predominaba la organización gremial de las masas campesinas las guerrillas no tenían espacio político para actuar. Con la destrucción del movimiento de la ANUC, a fines de los setenta, las guerrillas ganaron terreno en grandes regiones de la costa Atlántica, el Magdalena Medio y el piedemonte oriental. En la última década, todas las regiones donde el movimiento campesino disputó el monopolio de la tierra han sido ocupadas por ejércitos irregulares de guerrillas y paramilitares y han sido objeto de tareas de contrainsurgencia por parte de la fuerza pública. En un momento o en otro han vivido una guerra civil localizada, que ha destruido el ámbito político y los derechos humanos, desplazado la población y arruinado la economía local. La violencia interrumpe el curso de los conflictos por la tierra y subordinada su dinámica a la confrontación armada.

LAS PROPUESTA

Hoy el problema agrario vincula tres grandes dimensiones que se relacionan entre sí: la crisis de productividad sostenible, la violencia política y social y la pobreza rural. A ellas se suma el parcial colapso del Estado, en su doble condición de titular del monopolio de la fuerza y de agente del interés público.

La crisis de productividad se expresa en sus dos terrenos opuestos. Por una parte, la mayor parte de los grandes propietarios usan la tierra en ganadería extensiva, pagan pocos impuestos, generan poco empleo, aportan muy poco al producto global, y generan gran destrucción ambiental. Por la otra, muchos de los pequeños propietarios y de los campesinos sin tierra ocupan áreas empobrecidas y con severas limitaciones naturales y no obtienen ingresos suficientes para elevar su nivel de vida. Ambos extremos deterioran gravemente el patrimonio ambiental del país, causan conflictos violentos y generan pobreza. En Colombia la tierra es objeto de atesoramiento e inversión de capitales sin costos de oportunidad privados, por la casi ausencia de impuestos prediales. Su uso económico no responde a las necesidades alimenticias de la población, ni a las señales de la economía por ausencia de cultu-

* Ingeniero Agrónomo M.Sc. en Desarrollo Rural. Especialista en Planeación y Administración del Desarrollo Regional. Coordinador de Proyectos especiales de CORPOICA. Regional Ocho. C.I. La Libertad. A.A. 3129 Villavicencio, Meta, Colombia.

ra empresarial de los propietarios. La apuesta de muchos grandes propietarios es la capitalización de ganancias no percibidas en la valorización de la tierra, a medida que aumenta para la sociedad el costo social de oportunidad de no usarla adecuadamente.

La violencia política de insurgencia y contrainsurgencia desplaza a la población campesina y ahuyenta a los empresarios del campo, y progresivamente vincula los derechos de propiedad y de residencia a la participación en formas colectivas de seguridad de uno de los bandos enfrentados. En la negociación política lo que está en juego es la clarificación de los derechos de propiedad y uso de la tierra entre grupos sociales, en casi todas las regiones del país. La propiedad es una relación social entre grupos humanos localizados e identificados y de ella dependen las condiciones y oportunidades de vida para la población. La violencia interrumpe el ejercicio del derecho de propiedad y desarticula la base productiva.

El conflicto latente por la tierra no puede tramitarse por el estado ni resolverse sin parar la guerra en el campo, y ello no puede hacerse sin hacer un pacto sobre los derechos que unos grupos sociales reconocen a otros, cuya actualización incluye expresa mente el recurso de la violencia. Una parte del pacto tendrá que referirse a los derechos adquiridos o perdidos en el curso de la confrontación y a causa de ella. La paz no puede consolidar ganancias territoriales obtenidas con violencia, ni aceptar pérdidas de tenencia o propiedad causadas por el mismo medio.

El objetivo político de la reducción de la pobreza rural, que no ha disminuido apreciablemente en la última década, sólo es concebible dentro de un marco de estrategias para elevar los ingresos y la productividad ambien-talmente sostenible del sector agrario y en el horizonte de la superación de la guerra. Este objetivo justifica la distribución de tierras aptas para la agricultura a campesinos sin tierra o con muy poca, dentro de proyectos productivos que sean competitivos en la economía global y con un componente de agricultura de subsistencia.

Una estrategia par la reforma del sector rural. La conjunción de las tres dimensiones: crisis de productividad, violencia política y social y pobreza rural, exige pensar en una estrategia que actúe simultáneamente. Puede proponerse un acuerdo sobre la base de respetar los siguientes principios:

El conflicto por la tierra

● Se requiere que el sistema de registro y avalúo catastral de los predios rurales se base en el valor comercial y contemple, expresamente, el concepto de restricciones ambientales al uso de los suelos. De esta manera, se podrá eximir de impuesto, con criterios de equidad, a aquellas áreas donde no deba emprenderse ningún tipo de explotación económica.

El impuesto catastral debe financiar en mucho mayor medida los fiscos municipales, para que los municipios, a su vez, puedan invertir en el desarrollo rural y en la población campesina. Además, debe ser un instrumento eficaz para inducir a los propietarios que no la explotan o la subutilizan a elevar la productividad de las tierras o acederla por arriendo o sociedad a los productores agrarios.

Es necesario desestimular el atesoramiento subsidiado de la tierra y usar el mecanismo del impuesto catastral sobre el avalúo comercial para inducir la elevación de la productividad de los recursos o la cesión, por sociedad o arriendo, a otros productores. El impuesto debe estimular la productividad y el desarrollo de economías de escala y desestimular el uso extensivo y la concentración de la tierra.

● El interés público exige que las áreas cuya vocación sea cumplir una función ambiental estratégica sean respetadas por los dueños para esa función. Puede pensarse, además que la mayor eficiencia en la vigilancia estatal y comunitaria de los usos del suelo, reforzar los estímulos fiscales por la conservación de los recursos naturales. Se puede analizar la conveniencia de mejorar las exenciones e incluso crear subsidios para reforestar cuencas hídricas, respetar ciénagas y manglares y preservar bosques andinos de niebla y bosques tropicales.

● El Estado debe emprender una tarea sistemática y planificada para clarificar el dominio privado sobre áreas de las que pueda sospecharse que han ingresado abusivamente al patrimonio privado. Es el caso de sabanas en la altillanura y de tierras selváticas de la Amazonia y de las áreas de las cuales ha sido desplazada violentamente la población campesina.

Debe coordinarse la aplicación de la ley de extinción del dominio sobre tierras adquiridas con dineros obtenidos ilícitamente, con la realización de proyectos productivos que impliquen la distribución de tierras a los campesinos sin ella o con muy poca, o hacia la formación de un fondo de tierras. La extinción del dominio debe legitimarse socialmente por la irrigación de beneficios colectivos, y debe evitarse que se despilfarre ese fondo de tierras en múltiples donaciones a intereses privados.

Debe continuarse con una estrategia para dinamizar el mercado de tierras. Para ello, el factor esencial es diseñar mecanismos financieros y tributarios que logren vincular los precios de la tierra con su verdadera capacidad productiva y su costo de opor-

tunidad. Esto llevaría a la adopción de prácticas modernas de contratación y de acceso a la tierra que estimulen la producción agropecuaria.

● La tierra con mayor aptitud para la agricultura y mejor dotación de capital social debe estar mejor repartida y mejor usada, para que los campesinos tengan oportunidad de participar junto con productores medianos y grandes en proyectos productivos. La reforma agraria debe intervenir prioritariamente las zonas de mayor aptitud agrícola ocupadas en ganadería extensiva, que unen los dos extremos: el mayor beneficio potencial para la sociedad y el menor aprovechamiento actual.

Colonización

● La frontera agraria se debe cerrar y estimular la relocalización de la población excedente en áreas integradas a la economía, para elevar su productividad y preservar el medio ambiente. Se debe aumentar sustancialmente el área en parques y reservas naturales y desestimular la nueva colonización y el otorgamiento de títulos sobre tierras baldías. La inversión pública en infraestructura y servicios debe seguir una estrategias territorial, de manera que se invierta más donde se quiera consolidar el poblamiento y se invierta menos o no se invierta donde se lo quiere desestimular.

● El Estado puede desarrollar las zonas de reserva campesina, creadas en la ley 160 de 1994 para ese propósito, para consolidar la economía de los colonos y, por ese medio, impedir que se repita el desplazamiento del frente colonizador y la expansión de la ganadería extensiva. De esa manera, se conseguirá, hasta cierto punto, congelar los frentes colonizadores, o disminuir su ritmo de crecimiento, mientras el Estado termina la creación de reservas y parques naturales y delimita con mayor amplitud los territorios indígenas. En todo caso, debe evitarse que las zonas campesinas se tornen atrasadas y buscar que tengan un desarrollo competitivo y sostenible.

Cultivos ilícitos

● Por ser ilegal, la colonización coquera y amapolera no puede ser subsidiada por el Estado. Si el Estado destruye los cultivos campesinos, no puede tampoco extender las redes de comunicación y servicios y pretender que puede sustituir cultivos ilegales por otros de igual rentabilidad en áreas tan distantes del mercado.

La solución del problema es mucho más compleja, porque implica actuar en dos frentes. Uno, defender la economía campesina dentro de la frontera agraria y en las áreas activas de colonización, para reducir su propensión a los cultivos ilegales. Dos, reconvertir la economía ilegal en economía legal. Ambos frentes implican escoger condiciones de viabilidad económica, que sólo aportan los proyectos productivos con acceso al mercado.

Una distribución equitativa de la tierra y los recursos en regiones incorporadas a la red de comunicaciones, a cambio de abandonar las parcelas colonizadas con productos ilegales, sería un programa con mayores posibilidades de éxito para afrontar el problema. Las zonas de reserva campesina que busquen congelar los frentes de colonización pueden reabsorber el excedente de población de las zonas coqueras, para devolver a las reservas y parques naturales el espacio usurpado por las drogas.

● Para definir políticas de lucha contra el narcotráfico, menos traumáticas socialmente, se debe dar un trato especial a los pequeños cultivos, mientras se combate a la gran producción, transformación y comercialización y se realiza una campaña masiva para el control de precursores. Se deben poner en marcha planes bien coordinados para ofrecer alternativas productivas a las comunidades campesinas estables, con el apoyo conjunto de todas las entidades del sector agropecuario y del sector social del Estado.

● De otra parte, el gobierno debe preparar una propuesta de solución al problema de los cultivos ilícitos campesinos, para ser discutida con las guerrillas en la mesa de negociaciones de paz. Una vez desactivado el componente de financiación de la guerra por la vía de los impuestos al narcotráfico y también el de los grupos armados que defienden el negocio, resultará menos complejo adoptar una política de intercepción del tráfico y de sanción al enriquecimiento ilícito.

● En desarrollo del principio internacional de la corresponsabilidad en el mercado mundial de las drogas, es necesario diseñar políticas para canalizar contribuciones importantes de los países consumidores para financiar economías campesinas alternativas, y evitar, de esta manera, que los campesinos cultivadores paguen todos los costos de la erradicación forzosa con la destrucción de su base económica y se aumente la deforestación de las selvas tropicales.