

INCIDENCIAS DE LA LEY ZIDRES

Alfonso Anzola Vargas¹

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar las incidencias de la Ley 1776 de 2016, por la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Económico y social (ZIDRES) en lo relacionado con la seguridad alimentaria del país, tenencia y uso de la tierra y el manejo ambiental que se ven afectadas con su aplicación. Para ello, se adelanta un análisis de la citada Ley y las normas existentes para la regulación de la tenencia de la tierra y de manejo ambiental, así como las formas de acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios. Como resultado se notan ciertas incoherencias en la aplicabilidad de las diferentes normas y la funcionalidad de los actores encargados de ello, dándose en algunos casos dualidad de funciones. Se llega a la conclusión que, no obstante, los esfuerzos del gobierno para solucionar el problema agrario en Colombia, la Ley ZIDRES no es una salida viable al manejo agrario y al manejo del posconflicto, resultado de la firma del Acuerdo de Paz.

Palabras clave: seguridad alimentaria, medio ambiente, sostenibilidad, tenencia de la tierra.

Abstract

The objective of this article is to analyze the incidents of Law 1776 of 2016, by which the Zones of Interest of Economic and Social Development (ZIDRES) are created in relation to the country's food security and environmental management situations that are seen affected with the application. For this, an analysis of the aforementioned Law and the existing norms for the regulation of land tenure and environmental management, as well as the forms of access to land by agricultural workers, is carried out. As a result, certain inconsistencies are noted in the applicability of the different norms and the actors in charge of it, giving duality of functions. The conclusion reached is that despite the government's efforts to solve the agrarian problem in Colombia, the ZIDRES Law is not a viable solution to agrarian management and post-conflict management, as a result of the signing of the Peace Agreement.

Keywords: Food security, environment, sustainability, land tenure.

¹ Abogado. Fundacion Universitaria Agraria de Colombia- UNIAGRARIA. anzolavargasalfonso@gmail.com.

Introducción

El 29 de enero de 2016 el gobierno nacional expidió la Ley 1776, mediante la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) como una estrategia para fomentar la productividad de territorios con características especiales.

La constitución de las ZIDRES permitirá la concesión o el arrendamiento de los bienes baldíos, para que sean explotados conforme a los parámetros que exige la ley y sus recursos están destinados al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión que tiene como fin la inversión de adquisición de tierras para campesinos y trabajadores agrarios susceptibles de ser adjudicatarios, de acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017, que regulan el acceso a las tierras baldías de la nación.

Esta ley determina una serie de requisitos que deben cumplir los proyectos productivos y estos deben ser aprobados y estar determinados en la respectiva presentación de la propuesta; pero dichos requisitos no definen en debida forma las características de la productividad que se pretende desarrollar, dejando abiertas las posibilidades para que se lleven a cabo proyectos agroindustriales que no necesariamente tienen que ver con la producción de alimentos, lo que podría constituir una amenaza a la soberanía y la seguridad alimentaria nacional. Esto teniendo en cuenta que las cifras indican que en Colombia existen grandes empresas dedicadas al cultivo de palma de aceite, que podría ser un escenario probable donde la inversión del capital está en manos de la empresa privada, la cual competiría por la adjudicación de dichas zonas, presentándose una competencia desigual y desleal con los trabajadores agrarios.

La Ley 1776 de 2016, conocida como la Ley ZIDRES es resultado de la necesidad de la implementación de una política pública agraria de productividad y de tenencia de tierras que se ha querido poner en práctica por parte del

gobierno, dictada como antecedente de las negociaciones de la Habana, íntimamente relacionada con lo establecido posteriormente en la Ley de Víctimas, la Ley de Justicia y Paz, producto del Acuerdo final de Paz, suscrito en noviembre de 2016. Son regulaciones normativas sustentadas en la situación del campo y en la necesidad de superar problemáticas históricas como la tenencia inequitativa de la tierra, la falta de oportunidades para los trabajadores agrarios, el despojo, el desplazamiento forzado y el resarcimiento de las víctimas, producto del conflicto armado interno, falta de políticas de seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible de las regiones, entre otros. Se desprende que, en la discusión del proyecto de ley no se tuvieron en cuenta los impactos que puede producir en lo social y en lo económico el establecimiento de plantaciones agroindustriales de gran extensión, además, va en detrimento de la parte ambiental ante la destrucción de la flora, la fauna y la biodiversidad, al darse rompimiento a los ecosistemas existentes.

El análisis de las consecuencias del establecimiento de las ZIDRES en aspectos sociales, económicos y de medio ambiente, y el análisis legal debido al factor de proyectos agroindustriales y su incidencia en la seguridad alimentaria y del desarrollo sostenible, debe tener en cuenta las características históricas del desarrollo del campo, los trabajadores agrarios, la tenencia de la tierra y la producción de alimento. Así como estadísticas sobre el crecimiento demográfico y la relación entre capacidad de producción y demanda de consumo, capacidad de inversión económica, restricciones técnicas para acceder a créditos como trabajadores agrarios frente a la competencia desleal con la empresa privada en el desarrollo de proyectos productivos. Con una comprensión completa de consecuencias favorables o adversas que den como resultado el presente trabajo, se espera no solo el tener el conocimiento para posteriores estudios, sino para que realmente sea implementada una reforma agraria integral y sostenible ante la realidad política agraria

de tierras y medio ambiente y el manejo del posconflicto en cumplimiento del acuerdo de paz.

Seguridad Alimentaria

Según cifras del programa mundial de alimentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), una de cada ocho personas no cuenta con un mínimo para subsistencia, por ende, se acostarán con hambre, obteniendo un aumento significativo en los últimos años, sobrepasando los 15 millones de personas que no tenían una seguridad alimentaria definida, lo que representa un panorama crítico respecto a la población existente. La seguridad alimentaria es una de las prioridades que se deben resolver de cara al futuro, puesto que la falla en este campo trae como consecuencia otros problemas sociales mucho más graves.

Si tenemos en cuenta los fundamentos de la seguridad alimentaria como: la disponibilidad física de los alimentos, el acceso económico y físico a los alimentos, la utilización apropiada y sana de los alimentos y la estabilidad de estos factores en el tiempo, vemos que el primer fundamento es una situación resuelta pues a hoy, de acuerdo a estadísticas, la comida producida es suficiente para mantener alimentada en forma conveniente a la población actual. Inclusive se llega al desperdicio de más del 30 %. Por lo tanto, el problema no es aumentar la producción, sino que haya equidad en el acceso a esa producción.

Ley ZIDRES frente a la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria consiste en la adquisición de suficientes alimentos nutritivos e inocuos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el único fin de permear una vida sana y siendo un concepto que está directamente relacionado con el desarrollo y el bienestar de la población rural. Es un desafío del orden nacional, para que se traduzcan en un

logro de la aplicación de una real política agraria en el país y que incluye elementos como tierra, variabilidad climática, ecosistema, tecnología y nutrición.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la **Agricultura (FAO) (2013)**, Colombia es uno de los países a nivel mundial que se destaca por sus recursos naturales y por el valor de sus tierras, además de la riqueza hídrica y el gran potencial que significa la biodiversidad, ubicándolo como uno de los más prósperos. Sin embargo, la vulnerabilidad por el cambio climático constante pone en riesgo la estabilidad de su ecosistema.

FALTA CITA EN LAS REFERENCIAS.
Es necesario que se haga la referencia para no incurrir en temas de plagio.

Acerca de la seguridad alimentaria

Olivier de Schutter, en su relatoría especial sobre la economía, seguridad y soberanía alimentaria advierte que:

se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Por ello, el derecho a la alimentación debe ser entendido de modo amplio, considerando el acceso físico y económico a los alimentos adecuados a medios para obtenerlos, en cualquier momento, y no de un modo restrictivo que se ciña a una dotación de calorías, proteínas y otros nutrientes. Igualmente, se reconoce que el derecho a la alimentación adecuada tendrá que ser alcanzado de un modo progresivo. Sin embargo, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de catástrofe natural o de otra índole. (de Schutter, 2011, pp. 46-47)

En este orden, se derivan cuatro dimensiones esenciales que permean los propósitos de la cumbre: en primera medida, la disponibilidad de alimentos aborda la oferta de los alimentos, esto es, su producción, existencia y comercialización.

La disponibilidad de los alimentos es fundamental en la economía y bienestar social.

Entre tanto, su contribución es decisiva en la alimentación de la población nacional, muestra de ello lo resume Forero (2010) al decir que el campesino colombiano, a 2007 estuvo encargado de la siembra agrícola, lo que supuso entonces el 62,1 % y el 60,4 % del valor de la producción agrícola, destacando como principales productos alimenticios la yuca, la papa, el plátano, la panela, las frutas, el fríjol, el cacao y el maíz, con un 74 % en la producción nacional.

En segunda medida aparece el acceso a los alimentos, el cual refiere un aspecto económico que implica la adquisición de conseguirlos, bien sea produciéndolos y/o comprándolos. No obstante, Morales (2012) asegura que esta dimensión no garantiza parcialmente su disponibilidad, si se tienen en cuenta factores de corte social que impiden que la comida llegue a los hogares de alguna población en el país, por lo que resalta la importancia del diseño de políticas más sostenibles que garanticen el ingreso económico y, por ende, el gasto. Además, consagra la relación que existe entre estos aspectos y las políticas de producción y mercados locales a precios considerables que posibiliten el acceso.

En tercer lugar, la utilización de los alimentos es fundamental para completar la seguridad alimentaria, es decir, elegir y obtener alimentos de calidad y nutritivos es una añoranza de todas las personas, porque representa la ingesta benéfica que ayuda a sostener una vida sana, activa y saludable, lo que en materia de política alimentaria se conoce como buenas prácticas de salud y alimentación, y a su vez, implica que aquello que se consume debe seguir ciertos parámetros de preparación, complemento en la dieta y la buena distribución alimentaria en los hogares.

Lo anterior, abre espacio para mencionar un informe de la FAO (2011) en el que resalta la crisis alimentaria internacional desatada desde hace varios años y que constata el déficit alimentario como un problema global en el que los índices de desnutrición y muertes, causadas a raíz del hambre, han encendido las alarmas sobre la calidad de alimentación de las personas que,

sin distinciones de raza o edad, están aquejando. El informe subraya que dicha crisis no ha estado ligada exclusivamente a la falta de alimentos, sino a los modelos de producción vigentes en muchos gobiernos, que conlleva a una comercialización imperante otorgada a las grandes cadenas de distribución de alimentos, dejando por fuera a los pequeños y medianos productores que viven de sus cultivos y que a raíz de la variabilidad en los costos y gastos por conceptos de impuestos, cobros en los elementos utilizados para su trabajo, desvalorización de sus tierras, planes de fumigación, entre otros, se han visto afectados. Tal situación, ha conllevado a que el monto de su producción baje significativamente, lo que a su vez genera producción a precios altos y pocas ganancias.

Otro aspecto que se tiene en cuenta es que muchos productos que se adquieren en las grandes cadenas son muy costosos, además, la población más vulnerable no cuenta con los suficientes ingresos para proveerse de una gesta alimentaria de calidad, lo que conlleva a una alimentación que no es sana ni corresponde en coherencia a su ingesta de energía diaria para la realización de sus actividades físicas, generando así, un problema de desnutrición.

Tenencia y uso de la tierra

Históricamente la tenencia de la tierra, como factor de producción, ha sido objeto de grandes luchas que buscan que esta sea distribuida en forma equitativa. Desde al descubrimiento pasando por la colonia y la independencia la Corona Española, que por medio de las cédulas reales entregó grandes extensiones de esta, desconociendo los derechos de los indígenas y nativos. Posteriormente en la época republicana y hasta nuestros días, se han dictado un sinnúmero de disposiciones que buscan hacer realidad el reconocimiento de los derechos y la instauración de una reforma agraria integral en donde se socialicen todos los factores de producción. Durante la última centuria, con el código fiscal de 1912, la Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961, Ley

1ª. de 1968, Ley 4ª. de 1973, Ley 30 de 1988 y Ley 160 de 1994, se han establecido parámetros para que se reconozca el trabajo como un requisito para ser propietario por parte del trabajador rural. Situación que es contraria a la realidad que se presenta en relación con una distribución de la tierra desigual en la población rural, que en su gran mayoría le han correspondido áreas con suelos de poca calidad y en muchas ocasiones, no aptos para la labranza, como los ubicados en laderas, zonas de protección, tierras infértiles y tierras inundables. Sumado a grandes distancias a los centros de consumo y falta de infraestructura vial, influyendo en esa tenencia factores de tipo político, social e incluso ambiental. Por ende, el ciclo productivo de explotación sufrió cambios, en la medida que la tierra productiva ya no le pertenece al campesino y las reglas son impuestas por el poder político y económico.

Merece un capítulo aparte el estudio del despojo que ha sufrido la población campesina de sus tierras, provocado porque las pocas tierras productivas que venían ocupando y explotando han sido tomadas por medios violentos, mediante el uso de fuerzas armadas ilegales, dándose una concentración escandalosa de la propiedad en contravía de las políticas agrarias existentes.

De esta forma, se pone en evidencia cómo el asunto de la tenencia de la tierra va más allá de un problema asociado a la productividad, a uno relacionado con el poder político que ostenta quien ejerce esa tenencia. Las fallidas políticas agropecuarias, los estudios sobre colonización y expansión de la frontera agrícola, los procesos de reforma y contrarreforma agraria, los aportes sobre los nuevos usos de suelo y en el caso colombiano, sobre el desarrollo del conflicto armado y el avance del establecimiento de cultivos ilícitos, son variables que han venido afectando la tenencia de la tierra en Colombia.

A partir de los hechos y sucesos que conforman la memoria histórica colombiana se puede inferir la relación existente entre el surgimiento de algunos conflictos civiles, políticos y la tenencia de la tierra, la desigualdad

social para los trabajadores rurales, el despojo entre otros. Además, se puede observar la importancia del factor humano en el desarrollo económico y social del país.

Características generales de las ZIDRES (Ley 1776 de 2016)

Las ZIDRES se definen como las zonas especiales con vocación agrícola pecuaria forestal o piscícola que se encuentran aisladas de los centros urbanos más significativos, con baja densidad poblacional, poco nivel de infraestructura y que demandan elevados costos de adaptación productiva. Acorde con los planes de desarrollo rural integral y los planes de ordenamiento territorial, en las cuales se pretende desarrollar proyectos productivos con carácter individual o asociativo, establecidos en un marco de economía formal nacional o internacional, el desarrollo humano sostenible, el crecimiento económico y de sostenibilidad ambiental (Ley 1776, 2016, art.1).

Mediante la Ley ZIDRES, el gobierno nacional pretende reactivar la economía de algunas zonas geográficas del territorio nacional que podrían ser explotadas pero que, por sus condiciones especiales, como los elevados costos de adaptación productiva, su lejanía de los principales centros urbanos, baja densidad poblacional, entre otros, se encuentran en situación de improductividad por lo cual requieren de inversión económica para su desarrollo y explotación.

A partir de lo anterior surgen cuestionamientos que tienen que ver con las características de los proyectos productivos que se pueden implementar en dichas zonas y cuáles podrían ser los potenciales beneficiarios de dicha herramienta legal. Esto, debido a que también la ley ZIDRES promueve la inversión de capital y la competitividad en dichas zonas, sin embargo, se debe tener en cuenta que las condiciones técnicas y económicas para los trabajadores agrarios difícilmente

les permitirían sacar adelante iniciativas de proyectos productivos.

De esta manera, dicha ley será un nuevo intento institucional de lograr resultados en cuanto a la política de tierras a nivel nacional, sin embargo, en un tema tan trascendental para la estructura social colombiana, como lo es dicho aspecto, se han generado diversas discusiones frente a su aplicabilidad, los beneficios y/o las consecuencias negativas que dicha regulación puede tener frente a los factores sociales o económicos del país.

La inversión económica del gobierno nacional estará orientada en el favorecimiento de los productores, mediante incentivos económicos y facilidades crediticias, pero ello depende de las características especiales de cada proyecto; es decir, la inversión pública está orientada al acompañamiento financiero, pero en general lo que se pretende es que la inversión económica sea realizada por empresas con capital privado.

El articulado legal, si bien es cierto que brinda una explicación de una estructura de desarrollo basada en la solidaridad, la formación de capital humano, los sistemas de producción familiar, la sostenibilidad, la convivencia, el mejoramiento de las condiciones de los habitantes rurales y demás, este no crea mecanismos eficientes para hacer que dichas finalidades se cumplan.

Por consecuencia, las ZIDRES: 1. promoverán e implementarán la formación de capital humano y social en sus áreas rurales para sustentar una amplia competitividad empresarial; 2. dotarán estos territorios de instrumentos equitativos para la implementación de sus proyectos; 3. auspiciarán las actividades productivas rurales basadas en el capital social y sistemas de producción familiar, respaldados en estrategias de sostenibilidad y convivencia de las unidades familiares y 4. propiciarán la sustentabilidad de los procesos y el acompañamiento e intervención sobre lo rural de las entidades públicas y privadas fortalecidas, con políticas públicas unificadas para favorecer la vida rural (Ley 1776, 2016, art. 1).

Otro tema que se debe analizar con detenimiento son los instrumentos e instituciones que se tendrán que encargar de la asistencia técnica en la producción agraria y la competitividad de los productos en los mercados, aspectos que son esenciales para que los proyectos productivos sean en realidad una fuente de desarrollo económico y social. De lo anterior se puede decir que es necesario que el estado promueva el uso de la tecnología, el desarrollo de la infraestructura y la promoción de nuevas formas de organización empresarial.

Requisitos de orden fáctico

Cualquier persona natural, jurídica o empresa asociativa puede presentar sus propuestas de proyecto dándoles un enfoque territorial, el cual debe estar acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios donde se promueva el proyecto productivo, el mismo debe armonizar con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) en el área de las ZIDRES, según lo establece el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces (Ley 1776, 2016, art. 3, inciso a).

Uno de los requisitos más importantes es el “esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental” (Ley 1776, 2016, art. 3, incisos b), porque en él se estructura la viabilidad del proyecto, la organización administrativa y financiera. Además, deben realizarse de forma esquemática y teniendo en cuenta las posibilidades de inversión los emprendedores del proyecto. Asimismo, se deben elaborar planes que aseguren la comercialización por todo el ciclo del proyecto, asegurar la compatibilidad con las políticas de seguridad alimentaria, manejo de los créditos, estudio de títulos, identificación de los predios involucrados y la descripción de la figura jurídica con la cual se pretende el acceso a la tierra requerida (Ley 1776, 2016, art. 3).

Situaciones legales y críticas a la Ley ZIDRES

El gobierno nacional dictó el Decreto Ley 902, mediante el cual se formaliza el Fondo de Tierras como insumo para facilitar la reforma rural integral, consignada en el numeral primero del

acuerdo de paz de la Habana con las Farc, sin embargo, no se tiene la certidumbre jurídica de implementación de la Ley ZIDRES y la reglamentación del Fondo de Tierras creado con posterioridad o si esas políticas son complementarias.

Las características del Fondo de Tierras son las siguientes:

Créase el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras. (Decreto 902, 2017, art 18).

Lo anterior puesto que los terrenos que están como objetivo de la ZIDRES y del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, corresponden en su mayoría a los terrenos de la Altillanura, que también son conocidos como los Llanos Orientales, los cuales cuentan con unas características como ser planicies de baja altitud (entre 150 y 250 metros sobre el nivel del mar), donde se concentra una tercera parte de los recursos hídricos del país, con baja densidad de población, pues representa un 12 % del territorio nacional (13,5 millones de hectáreas), apenas alberga al 0,3 % de los habitantes del país (133.000 personas) en donde el 60 % de su superficie y el 30 % de su población corresponden a pueblos indígenas (Cande, Fuerte y Tacha Viviana, 2016).

Sin embargo, la superficie con potencial para la agricultura se calcula en 4,5 millones de hectáreas sin necesidad de deforestación. La mala infraestructura, la estricta legislación sobre tenencia de la tierra y la inseguridad en la región, debida a la presencia de fuerzas armadas ilegales, dificultan la puesta en marcha de dos grandes proyectos para cultivar soya y maíz y un proyecto de biocombustibles que se han instalado en la región (Cande et al., 2016).

Al modelo de las ZIDRES se han planteado críticas, especialmente a lo referente a la acumulación de la tierra en manos de empresas privadas, sustentado ello entre otros argumentos, en que las comunidades no tienen la posibilidad de elegir que zonas se convertirán en ZIDRES, debido a que dicha labor le corresponde al gobierno mediante la elaboración de un documento CONPES y el ser la UPRA la que identifica las potenciales de los territorios para constituir la ZIDRES.

Otro de los aspectos críticos de la ley ZIDRES es la disponibilidad de los recursos públicos en proyectos productivos privados que pueden llegar a manos de empresas multinacionales, las cuales podrán ejecutar proyectos sin un límite de extensión, incluso podrían concesionar predios baldíos y, por lo tanto, se eliminarían de forma precisa las restricciones dispuestas mediante las UAF (Ley 160, 1994, art. 38). Eliminandose ésta al permitir la entrega de grandes extensiones de baldíos a empresarios, sin necesidad de comprarlas ni entregar ninguna contraprestación.

En consecuencia, existe la posibilidad de que cualquier persona natural o jurídica, de forma individual o asociativa, presente propuestas de proyectos productivos, que de ser aprobados por el Ministerio de Agricultura se podrían ejecutar en las zonas que determine la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

Es importante reflexionar sobre las consecuencias para la seguridad alimentaria en la implementación y explotación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social

FALTA CITA EN LAS REFERENCIAS. Es necesario que se haga la referencia para no incurrir en temas de plagio.

FALTA CITA EN LAS REFERENCIAS. Es necesario que se haga la referencia para no incurrir en temas de plagio.

– ZIDRES, como lo formula la ley 1776 de 2016, además de las condiciones de protección y conservación del medio ambiente al tratarse de proyectos agroindustriales.

Sin embargo, según el gobierno nacional, existen en el país una serie de zonas donde este modelo de la UAF resulta ser un inconveniente, en la medida en que la ubicación de los terrenos baldíos hace que su explotación eficiente sea inviable para buena parte del campesinado (o para un campesino normal), teniendo en cuenta los costos de adecuación del terreno y de producción, además de las dificultades para encontrar espacios de comercialización, lo cual es en términos generales, imposible que una familia campesina haga de su UAF un espacio de producción eficiente y sostenible en el tiempo.

De acuerdo con lo anterior cabe preguntar: ¿la explotación de las ZIDRES, con vocación agrícola pecuaria forestal o piscícola mediante proyectos productivos no agropecuarios, sería una amenaza para la seguridad alimentaria?

Componente ambiental

Surgen algunas dudas e interrogantes desde el punto de vista de la legislación ambiental o el impacto que esta nueva institución genera en la política ambiental. En los objetivos de la Ley 1776 del 2016 se encuentran: promover la responsabilidad ambiental de la empresa, buscar el desarrollo regional a través del ordenamiento territorial, el desarrollo humano sostenible, la recuperación y regulación hídrica frente al cambio climático, en un marco de integración empresarial en la sociedad, impulsar la creación y el fortalecimiento del centro de investigación en biodiversidad y recursos naturales, el manejo sostenible de los recursos naturales y una organización socio empresarial, ligados a procesos técnicos eficientes, dirigidos por expertos en el territorio.

Según lo anterior, parece que las ZIDRES se enmarcan en el esquema, acorde con la

legislación ecológica y la política ambiental del país. Sin embargo, se nota la ausencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual no es nombrado en la ley.

En artículo 4º de la ley se da al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural una función, que antes era del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que es el ordenamiento ambiental del territorio. Ciertamente, la ley establece, a través de la UPRA, el uso actual y potencial del suelo, ordenar las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas e hidrológicas y definir los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los Planes de Ordenamiento, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial.

Estas autoridades fijarán algunas determinantes ambientales, al menos en los aspectos hidrológicos y biofísicos, que no son más que la biodiversidad y el recurso hídrico. Incluso llegarían a determinar parte de la gestión del recurso hídrico para el sector rural, en cabeza del Ministerio de Agricultura y no de las autoridades ambientales. Igualmente, se definirá la frontera agrícola, teniendo en cuenta las zonas de reserva ambiental y demás restricciones del suelo impuestas por cualquier autoridad. Esta, necesariamente, habrá de ser fijada de acuerdo con la zonificación que realice el sector rural.

Definiciones e interrogantes

El artículo 11 establece la posibilidad de que toda plantación forestal productora, realizada con recursos propios, pueda dársele el aprovechamiento que su propietario considere, con base en criterios ambientales y en el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad. Ante esto, se presume que las corporaciones pierden todo control sobre estas plantaciones o no hay claridad sobre lo que sucedería con la movilización, ni el cuidado de la biodiversidad que pueda existir en dichas plantaciones.

Por su parte, el artículo 19 contempla los parques científicos, tecnológicos y de innovación, con el fin de lograr el manejo sostenible de los bosques productores. Se debe precisar que la ley hace referencia a bosques productores y no a reservas forestales productoras, lo cual plantea la duda sobre lo que puede ocurrir en el caso de existir reservas forestales de dichos bosques productores.

Sin embargo, la reglamentación plantea aún más interrogantes, cuando el artículo 2.18.2.3 del Decreto 1273 del 2016 señala “que no se pueden establecer ZIDRES en los territorios que comprendan áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales” (Decreto 1273, 2016). Sin embargo, ¿a qué se refiere con ecosistemas estratégicos?, puesto que no es una categoría reglamentada en la legislación colombiana, salvo lo que señala el Decreto 1076 del 2015, en el artículo 2.2.2.1.3.8, al definirlos como:

Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto. (Decreto 1076, 2015)

Es decir, se trata más de una característica de un ecosistema existente en un área protegida, que una categoría especial de zonificación de ciertas áreas. Entonces, si se aceptan en forma genérica todas las áreas protegidas, podrían ser consideradas como ecosistemas estratégicos, lo cual dificultaría la declaración de las ZIDRES. Por otra parte, no queda claro qué ocurriría con la reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, ni otras áreas que han sido declaradas zonas marinas.

Sostenibilidad

El artículo 2.18.3.2 del Decreto 1076 del 2015 establece los requisitos mínimos para solicitar una declaración de ZIDRES, dentro de éstos se debe presentar un esquema de sostenibilidad ambiental. Por otra parte, debe contener un estudio ambiental de la zona donde se realizará el proyecto productivo, que contenga la identificación de las áreas en cobertura natural, los cuerpos de agua, humedales con sus rondas respectivas, los nacimientos de agua y todas aquellas zonas que, según el estudio, deban ser consideradas como de especial importancia ecológica por la presencia de especies insignias, sensibles o amenazadas; un análisis de la oferta hídrica y de la agro- biodiversidad, así como un estudio sobre la capacidad de carga del ecosistema.

No es claro si el concepto de sostenibilidad se agota en los estudios que debe presentar o si en realidad está en el verdadero alcance de combinar esta idea entorno al tríptico de lo económico, lo social y lo ambiental. Por otra parte, cuando se vayan a presentar proyectos asociados a las ZIDRES (art. 2.18.3.3), pero que no son agropecuarios, deben adjuntar, entre otros aspectos, los estudios de factibilidad ambiental y cuando se trate de actividades que requieran licencia ambiental, permiso o trámite especial por parte de una autoridad, el proyecto deberá tener en cuenta los requisitos específicos ya establecidos para tal fin en las normas que los regulan.

En estos casos el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remitirá copia del proyecto a la entidad pública competente cuando requieran licencia, permisos, contrato o trámite especial ante una autoridad, para que se pronuncie sobre el mismo. Este concepto formará parte integral de la evaluación del proyecto, si hay objeciones debidamente motivadas se aplicará el trámite de inadmisión del proyecto. No queda claro cómo, teniendo el proyecto la respectiva licencia o permiso, deba ser sometido nuevamente a la autoridad ambiental para otro pronunciamiento.

Ahora bien, siendo las ZIDRES zonas interés social y utilidad pública, ¿podrían coexistir cuando haya superposición con títulos mineros o bloques petroleros?

Conclusiones

La ley busca crear zonas de desarrollo rural, económico y social denominadas ZIDRES, las cuales corresponden a zonas con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola.

Los requisitos de las ZIDRES son: que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos, que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas, que tengan baja densidad poblacional, que presenten altos índices de pobreza y/o que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos y finalmente, que desarrollen un nuevo modelo de desarrollo económico regional.

El gobierno pretende presentar a las ZIDRES como una estrategia de formalización de tierras y de acceso a los baldíos de la nación para los campesinos; pero en lo sustancial, significa una contra reforma agraria que viola la constitución, no solo porque desconoce al campesinado en todo su articulado, sino porque además, no le brinda las garantías como sujeto de especial protección, no protege su cultura, su arraigo y permanencia en los territorios y niega las formas tradicionales de producción agrícola, como la economía campesina que garantice la seguridad alimentaria.

La intención es la de favorecer la visión empresarial del campo, la subordinación del campesinado a la inversión extranjera y convertir al campesino en mano de obra rural para la implementación y extensión de la agroindustria. Todo ello como consecuencia de eliminar la Unidad Agrícola Familiar y desarrollar proyectos productivos que solo son asequibles a los grandes empresarios. Contrario a garantizar el acceso progresivo a la tierra a favor del campesinado y de

ampliar la Unidad Agrícola Familiar para mejorar las condiciones de vida, igualdad e inclusión socioeconómica que sufre el campo colombiano, esto brinda un marco jurídico que permite la acumulación de baldíos de la nación, otorgando concesiones hasta por 20 años a través de contratos de uso o de derecho real de superficie a favor de grandes inversionistas, desconociendo por completo el mandato constitucional de acceso progresivo y a favor de los trabajadores agrarios por parte del Estado.

La seguridad alimentaria

Se infiere que la relación entre mercado y alimentos puede abordarse desde dos perspectivas, una obedece a la relación entre el comercio internacional y la producción nacional, los índices de importación y exportación, el crecimiento o decrecimiento de la economía y el flujo comercial –PIB-. Una segunda razón insta a analizarla desde el dinamismo del comercio y mercado de tierras y producción agrícola. Esto supone cambios frecuentes entorno al agro colombiano, que incide directa e indirectamente en la seguridad y soberanía alimentaria, que trasciende en muchas ocasiones al riesgo agropecuario que recae en la alimentación de los colombianos, pues mientras la dinámica nacional esté sujeta al comercio internacional, el aspecto económico siempre originará un impacto económico que termina debilitando o fortaleciendo algún escenario.

Se infiere que la falta de tierra propia constituye un problema que obstruye en la soberanía alimentaria, pues más del 70 % del área sembrada con alimentos en Colombia es producida por campesinos que desde sus pequeñas parcelas producen alimentos para toda la población y son quienes menos retribuciones reciben por su trabajo (Forero, 2010).

Según se expuso, el modelo económico nacional y las políticas agrarias no corresponden al ideal agrario, pues la propuesta de producción agroindustrial no es coherente con las limitaciones que frenan al campesinado

para sumarse a los niveles y competencias de exportación, por lo que se infiere que la política agraria no coincide ni está enfocada como debe a la seguridad alimentaria, que fortalezca la producción agrícola.

Se concluye que la garantía del derecho a la alimentación que denota seguridad alimentaria va de la mano con la capacidad para adquirir los alimentos, por lo que es evidente que, al presentarse una crisis alimentaria, ambos aspectos se afectan de forma negativa, pues entre mayor es el número de intermediarios en el proceso de producción-venta, mayor será el costo de producción; esto conlleva a la construcción de monopolios que se lucran con la renta del negocio agrario.

La provisión de garantías para los campesinos de Colombia no es favorable, muchos de ellos viven en condiciones precarias, la invisibilización y/o negación de su importancia en las políticas de soberanía alimentaria, se traducen en los vacíos económicos, sociales, culturales y políticos. Como lo menciona Mondragón (2002), es necesario que se les otorgue autonomía y se les reconozca sus derechos con el fin de mejorar su situación y los beneficios para que sigan produciendo a bajos costos y puedan competir con condiciones especiales, teniendo en cuenta que la apuesta de la política neoliberal actual lo que ha buscado es atraer empresas transnacionales que se apoderen de las ganancias que deja el sector agrario.

Los mercados financieros a nivel mundial se han concentrado en la apropiación de tierras, en el fomento de la mono-producción agroindustrial, en megaproyectos energéticos y mineros sin la mitigación de daños y con mejores beneficios.

Considero que nuestros campesinos se verán inmersos en una situación desfavorable al no poder desarrollar lo que mejor saben hacer, cultivar la tierra en materia de alimentos. Los

grandes capitales y en especial las prebendas que el gobierno nacional ofrece a las empresas transnacionales, denotan falencias de la Ley ZIDRES, que en principio su finalidad era proteger el campo Colombiano, dando oportunidad al campesino de buscar una independencia y estabilidad económica, pero que si analizamos detenidamente, serán hectáreas destinadas a la siembra de palma donde los biocombustibles serán la base fundamental para el crecimiento de capitales nacionales y extranjeros, dejando de lado lo que verdaderamente nos debería importar, fomentar la siembra de alimentos.

El enfoque es hacia la productividad y no hacia la tenencia de la tierra, por lo que habilita a las empresas para la adquisición de tierras por medio de concesiones casi perpetuas, ocasionando la acumulación de terrenos baldíos en vez de ser adjudicados a los campesinos sin tierra, tal como lo establece la Ley 160 de 1994 y la Ley 1728 de 2014, que estipulan que los baldíos deben ser adjudicados a campesinos pobres que carezcan de tierra o que la tengan sea insuficiente.

Si la intención real del gobierno es generar inclusión social y económica del campesino, los esfuerzos se deberían enfocar en la creación y apoyo a los proyectos de cooperativas y empresas

familiares en los que verdaderamente se constituyan en empresarios y dueños de sus tierras, con un verdadero sentido de pertenencia en lo productivo y en la parte ambiental y no como simples obreros agropecuarios de las grandes transnacionales.

La política agraria y ambiental del país, con miras al manejo del posconflicto y el establecimiento de una reforma rural integral, no se debe dar mediante el desarrollo de políticas que sigan favoreciendo a los intereses económicos de unos pocos, que lo único que alimenta es la desigualdad y el inconformismo acrecentándose el círculo vicioso de la violencia.

Referencias

- Congreso de Colombia. (3 de agosto de 1994). [Ley 160]. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de Colombia. (29 de enero de 2016). [Ley 1776]. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>
- De Schutter, O. (2011). *Economía campesina, soberanía y seguridad alimentarias. La experiencia de Mercados Campesinos en Bogotá y la región central de Colombia*. Recuperado de <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/descargas/public/mercadoscampesinos.pdf>.
- FAO. Food and Agriculture Organization. (2011a). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011. Las mujeres en la agricultura: cerrar la brecha del género en aras del desarrollo*. Roma, Italia. FAO.
- Forero, J. (2010). Economía Campesina, Pobreza y Desplazamiento en Colombia. En: Forero, Jaime (editor), *El campesinado colombiano*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mondragón, H. (2002). *La organización campesina en un ambiente de terror*. Bogotá: ILSA.
- Morales González, J. C. (20 de noviembre de 2012). La soberanía y autonomías alimentarias en Colombia. En: *Revista Semillas*. Corporación Grupo Semillas. Recuperado de <http://semillas.org.co/es/revista/la-soberania>.
- Organización de Las Naciones Unidas. (2017). *¿Qué causa el hambre?* Recuperado de <http://es.wfp.org/content/pma-que-causa-el-hambre>.
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de mayo de 2017). [Decreto Ley 902]. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (3 de agosto de 2016). [Decreto 1273]. Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74513>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). [Decreto 1076]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Decreto-1076-de-2015.pdf>