Imprimir

En artículos anteriores he abordado el tema de la tenencia de la tierra desde la perspectiva sectorial agraria. Vale la pena insistir en que la tenencia de la tierra es una de las causas más importantes del conflicto armado en Colombia y, al mismo tiempo, los conflictos armados pueden ser entendidos como causa y efecto del cambio climático. Además, junto con los múltiples efectos negativos que tienen sobre la productividad agrícola y el desarrollo económico los problemas relacionados con la tenencia de la tierra están estrechamente vinculados con el flagelo de la deforestación y la pérdida de biodiversidad del país[1]. Este artículo es una primera aproximación a los efectos de la informalidad en la tenencia de la tierra desde una perspectiva intersectorial entre la política de tierras y la política ambiental, que encuentran una intersección en la política de lucha contra las drogas.

Informalidad, cultivos de uso ilícito y deforestación

Anteriormente mencioné cómo las áreas con mayor grado de inseguridad jurídica en su tenencia (mayor informalidad) son más susceptibles a ocupaciones de tierras a partir de las cuales sus ocupantes (o los financiadores de dichas ocupaciones) esperan generar rentas de corto y mediano plazo producto de actividades productivas o extractivas, y de largo plazo como resultado del posible reconocimiento formal de la propiedad[2]. Estas actividades productivas o extractivas pueden ser informales o incluso ilegales. Por esta razón, cuando las rentas provienen de actividades ilícitas (como el cultivo de coca) dicha ilegalidad genera incentivos a mantener la informalidad de la tenencia, pues entre menos vínculos haya con la tierra (como un título de propiedad) es más fácil trasladar un área de producción ante amenazas de intervenciones estatales. Al mismo tiempo, el ministerio de Ambiente ha reconocido como motores de deforestación las siguientes actividades: el acaparamiento de tierras, la praderización de los bosques, la construcción de infraestructura ilegal, la ganadería extensiva, la minería ilegal, la tala ilegal de árboles y el cultivo de coca.

Para nadie es un secreto que la inmersión del país en el narcotráfico se presentó paralelamente al proceso de apertura hacia la economía global, siendo la coca el cultivo de mayor importancia, desarrollado a partir de variedades originarias de Perú. El narcotráfico generó cambios en las estructuras socioeconómicas y políticas debido a, principalmente, la

acumulación rápida de grandes fortunas que tuvo efectos en la concentración de la propiedad rural, la corrupción estatal y el aumento considerable de la violencia con el surgimiento de nuevos actores armados. Pero una de las consecuencias más graves que generó el narcotráfico fue el aumento de la ausencia del Estado y el dificultar su entrada en la mayoría del territorio colombiano, cooptado por diversos actores inmersos en esa actividad delictiva. A su vez, la ausencia del Estado acrecentó la informalidad en la propiedad rural.

Autores como Muñoz, Tobón & Willem[3] concuerdan en que, al aumentar la aplicación de la ley, las políticas para la reducción de los cultivos de coca son más efectivas en aquellos municipios con mayor formalidad de la propiedad de la tierra. Esto se debe a que, por una parte, el aumento de la presencia del Estado y, con esto, de la probabilidad de captura por parte de las autoridades, aumenta el costo de cultivar cultivos de uso ilícito, especialmente para aquellos campesinos con activos susceptibles a ser expropiados (como la tierra). Por otra parte, los campesinos con títulos de propiedad tienen menores incentivos para migrar y obtienen mayores beneficios de programas estatales de desarrollo alternativo al poder usar la tierra como colateral para acceder a créditos, realizar mayores inversiones a más largo plazo y aumentar su productividad.

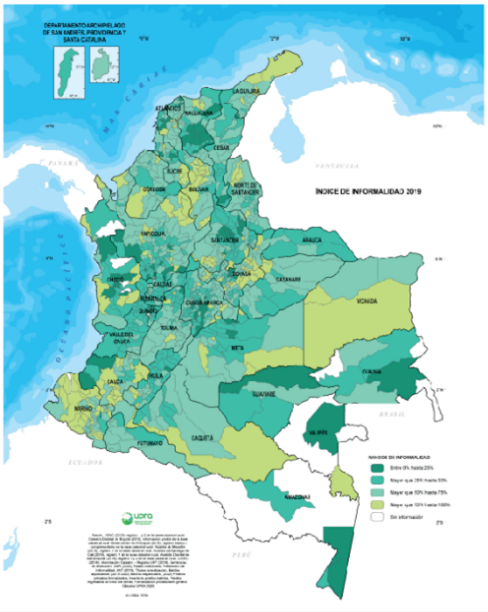
No obstante, esto puede implicar que, los narcotraficantes impidan la implementación de programas de desarrollo alternativo, o simplemente que los cultivadores de coca no tengan interés en obtener títulos de propiedad que los haga visibles ante el Estado. De lo anterior se puede inferir que la informalidad en la tenencia de la tierra explica en buena medida el fracaso de la llamada “guerra contra las drogas” y que, por lo tanto, el éxito de la política de tierras es la piedra angular para el éxito de los programas de sustitución de cultivo y la política de lucha contra las drogas.

Programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos de uso ilícito

En respuesta a la problemática de cultivos de uso ilícito y dando cumplimiento a los puntos 4.1 y 6.1.10 del acuerdo de paz con las FARC, el Decreto 896 de 2017 creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS. Pero los resultados de este

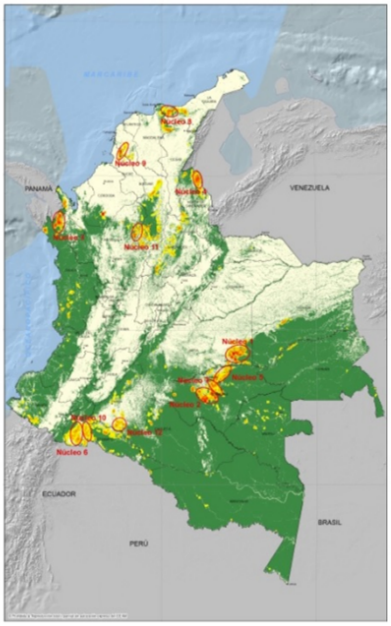
programa a la fecha resultan negativos si vemos que el número de hectáreas cultivadas con coca ascendió a un récord histórico de 230.000 en 2022 como se observa en el mapa abajo[4]. Para agravar la situación, el aumento de hectáreas cultivadas con coca genera un círculo vicioso con la informalidad en la tenencia, pues en el punto 4.1.3.6 del acuerdo quedó establecido que el componente del PNIS sobre formalización de la propiedad de la tierra está condicionado a que el predio esté libre de cultivos de uso ilícito y haya un compromiso de no resiembra de estos. También, el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 que conminó al INCORA a reversar la adjudicación de un baldío cuando se dedique el terreno a cultivos ilícitos y el artículo 6 de la Ley 1561 de 2012 que prohíbe expresamente otorgar títulos de propiedad en inmuebles donde se realicen actividades ilícitas, son barreras legales adicionales.

Índice de informalidad municipal 2019



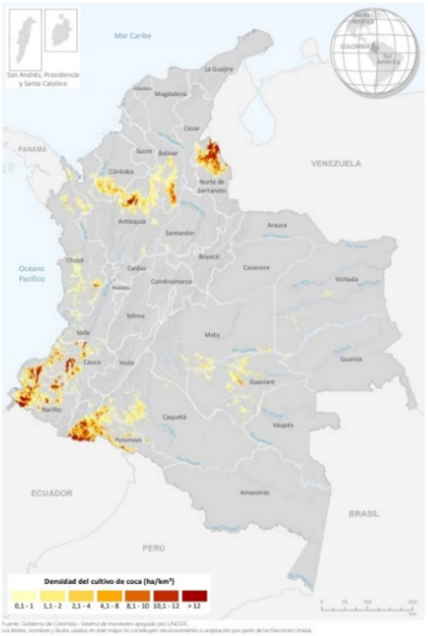
Fuente:UPRA (2020)

Boletín 34 Alerta Temprana de Deforestación (Enero-Marzo 2023)



Fuente:IDEAM (2023)

Densidad de cultivos de coca en Colombia en 2022



Fuente: UNODC (2023)

Ahora bien, a propósito de la recién lanzada política de drogas del gobierno Petro “Sembrando vida desterramos el narcotráfico”, debo resaltar que, aunque reconoce la importancia de la titulación de tierras, no muestra señales para solucionar estos obstáculos

normativos para avanzar en la formalización, pues aún no contempla la legalización del cultivo de coca. Nuevamente, no sorprende que el componente de formalización de tierras o asignación de derechos de uso del suelo dentro del programa PNIS no haya avanzado a buen ritmo pues, al hecho de que el proceso de formalización es altamente costoso, toma mucho tiempo y no es participativo (como mencioné aquí[5]) se le suman estos obstáculos normativos recién mencionados. Brindar segurídad jurídica sobre la tierra es una forma de conducir las economías ilícita hacia la "formalidad", es decir, a mayor control del Estado.

El fracaso de la política de tierras es perder la lucha contra las drogas y contra la deforestación

¿Pero qué tienen que ver, la política de tierras, los programas de desarrollo alternativo como el PNIS con la política de ambiente? Además de la relación anteriormente mencionada entre los cultivos de coca como motor de la deforestación, es importante resaltar que los cultivos de coca crecieron en un 21% dentro de los Parques Nacionales Naturales (PNN)[6], que son parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Según la Fundación Ideas para la Paz, la nueva política contra las drogas no ofrece alternativas suficientes para las familias que cultivan coca en dichas áreas, pues se limitan a su reubicación en áreas dentro de la frontera agrícola o la generación de ingresos a partir de la conservación y aprovechamiento sostenible del bosque, para lo cual se requiere una buena articulación con la institucionalidad del sector ambiental.

Pero, además, cabe recordar que el PNIS incluyó aspectos que lo relacionan directamente con el sector ambiental, pues el programa busca contribuir al cierre de la frontera agrícola, la recuperación de los ecosistemas, promover el desarrollo sostenible y el fomentar territorios libres de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el ambiente y el buen vivir, conforme señala el Instituto Kroc[7]. En el mismo informe, se reconoce que el PNIS ofreció pocas opciones de proyectos productivos y la ganadería fue la opción preferida por las familias beneficiarias, lo cual generó un aumento del inventario ganadero en zonas ambientalmente protegidas donde se restringe la producción ganadera y la movilización de ganado. Así, el PNIS no está contribuyendo al cierre de la frontera agrícola

ni a la recuperación de ecosistemas y habría que evaluar qué tan sostenible es este modelo de desarrollo. No obstante, el informe señaló que cuando los participantes del PNIS recibieron los pagos oportunamente se redujo 19% la deforestación y cuando no los recibieron oportunamente, la deforestación creció 12% y los cultivos de coca aumentaron 33%. Vale la pena cuestionar ¿qué tan sostenible (como mínimo financieramente) es esta política a largo plazo?

El informe del Instituto Kroc señala también que la ART adoptó el modelo "Territorios para la Conservación" destinado a las áreas del SINAP en 2020. Este modeló incluyó dos requerimientos adicionales para los beneficiarios del PNIS en PNN o Zonas de Reserva Forestal, que consistieron en suscribir un acuerdo de conservación y suscribir un contrato de derechos de uso. Sin embargo, a mayo de 2023 no se habían reportado áreas afectadas por cultivos de uso ilícito en proceso de restauración. De acuerdo con el instituto Kroc, el poco avance se debe a que, por una parte, ni el PNIS ni los acuerdos tuvieron en cuenta las diferentes figuras de ordenamiento territorial y ambiental y, por otra parte, los datos que UNODC recoge a través imágenes satelitales no son comparables con la verificación que realiza la Unidad de PNN en los terrenos donde se ubican los cultivos, en algunos casos porque no hay presencia de PNN en terreno. Afirma el informe que "a lo anterior se suman las limitaciones en los avances de compromisos estratégicos con el ordenamiento territorial como lo es la actualización del Catastro Multipropósito y el PZA".

En conclusión, la incapacidad institucional del Estado colombiano para regularizar la tenencia de la tierra (bien sea otorgando títulos de propiedad o derechos de uso en donde sea posible), afecta directamente la efectividad de la lucha contra los cultivos de uso ilícito (entre otras actividades económicas ilegales). Esto a su vez, impacta negativamente la efectividad de la política ambiental por ser la coca un motor de la deforestación. Así, las cosas, urge que el gobierno entienda la necesidad de simplificar y acelerar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra para generar un círculo virtuoso el cual, al brindar seguridad jurídica, facilite el acceso al crédito, genere arraigo en el territorio e incentive inversiones a más largo plazo en cultivos agrícolas o en actividades de aprovechamiento sostenible del bosque y la biodiversidad, y, además, ofrezca alternativas de ingresos a las comunidades a partir de la

conservación y restauración ecológica con esquemas como los pagos por servicios ambientales.

_____

[1] https://www.sur.org.co/la-tragedia-de-los-comunes-verdes/

[2] https://www.sur.org.co/la-politica-de-tierras-a-un-ano-del-gobierno-del-cambio-estado-del-arte-del-catastro-multiproposito-y-la-formalizacion-de-tierras-en-colombia/

[3] http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_348.pdf

[4] https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/septiembre-9/INFORME_MONITOREO_DE_TERRITORIOS_CON_PRESENCIA_DE_CULTIVOS_DE_COCA_2022.pdf

[5] https://www.sur.org.co/la-politica-de-tierras-a-un-ano-del-gobierno-del-cambio-estado-del-arte-del-catastro-multiproposito-y-la-formalizacion-de-tierras-en-colombia/

[6] https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2023-10/en-que-va-la-reforma-a-la-politica-de-drogas-del-gobierno-petro

[7] https://curate.nd.edu/show/h989r211765

Andrés Santana Bonilla

Foto tomada de: Verdad Abierta