

## **La falta de garantías para la redistribución de la tierra en Colombia podría ser un obstáculo para la construcción de paz**

*Edna Liliana Guerrero Caicedo*

La débil presencia de instituciones estatales en las regiones, las limitaciones para la participación política y el intento fallido de la reforma agraria fueron las razones por las cuales los movimientos campesinos se alzaron en armas hace seis décadas. “El corazón de la violencia colombiana es la lucha por despojar a los campesinos de la tierra” (Reyes, 2008). Hoy, en el contexto del post-acuerdo de paz con las Farc-Ep, cabe preguntarse si más allá de la firma de este acuerdo, el gobierno nacional tiene la voluntad de plantear soluciones a las causas que generaron y agudizaron el conflicto, así como generar las condiciones en las cuales se respeten los derechos humanos de líderes sociales, quienes a través de la participación política están proponiendo alternativas para el actual modelo político y económico del país.

A lo largo de la historia, los gobiernos colombianos han tenido graves limitaciones para promover un cambio estructural con relación a la tenencia de la tierra. Dichos cambios a tiempo hubieran podido contribuir a la construcción de una sociedad más democrática y evitar el origen y perpetuación del conflicto armado que se desarrolló precisamente en el sector rural donde los impactos fueron más fuertes.

La primera parte del presente artículo se ocupa de revisar los intentos de reforma agraria desde 1930 con el gobierno de Alfonso López Pumarejo hasta 1960 con Carlos Lleras Restrepo; así como la contrarreforma agraria promovida por Misael Pastrana Borrero en 1972. La segunda parte se centra en la actual situación agraria en Colombia; el acuerdo que sobre este tema se firmó en La Habana y los progresos y retrocesos de las políticas de Santos al respecto, entre estos la Ley de Tierras y la Ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). Por último, haré una breve revisión sobre las condiciones de riesgo en las que se encuentran los líderes sociales a la luz de una entrevista con Johana Rocha, miembro del Centro de Estudios para la Justicia Social: Tierra Digna.

## Colombia y el conflicto por la tierra

### Entre 1930 y 1970: inicio y fin de los intentos de reforma agraria

La concentración de la tierra en Colombia es una de las más altas de Latinoamérica. De acuerdo con Albán “la propiedad de la tierra es fuente de poder político” (330) y por consiguiente, “la expropiación de los terratenientes genera una nueva correlación de fuerzas y una nueva estructura de poder en el campo” (Albán, 2011, pág. 330). El intento por constituir nuevas *estructuras de poder* en las áreas rurales ha sido imposible en Colombia. Hasta hoy, “el factor de posesión de tierras es materia central de conflicto” (Jenss, 2016, S. 131) básicamente porque la respuesta a los movimientos sociales que demandan un cambio estructural ha sido violenta. El Estado, por su parte, ha sido selectivo con relación a la aplicación del modelo económico neoliberal. Nunca invirtió en la modernización del sector agrario y tampoco fue efectivo en la aplicación de reformas que propiciaran la redistribución de recursos, especialmente de las tierras.

El modelo de desarrollo económico neoliberal ha sido utilizado de manera predominante en función de la preservación de las estructuras tradicionales de poder y de los intereses de las minorías privilegiadas, y ha servido así para reproducir y mantener excluidas de la participación económica, social y política a amplias masas de la población (Pineda Hoyos, 2009).

En Colombia los intentos por modificar las *estructuras tradicionales de poder* existieron a inicios del siglo XX. A continuación presento tres ejemplos. El primero fue el proyecto político de la *Revolución en Marcha* de Alfonso López Pumarejo entre 1934 y 1938 que propuso terminar con la tradición latifundista heredada de los españoles y promover un límite a la propiedad privada y condiciones para incentivar la explotación eficiente de la tierra. Su objetivo era impulsar complementariamente la agricultura y la industria para disminuir la brecha campo-ciudad. Sin embargo, las estrategias enfocadas en la industria fueron más claras y tuvieron menos barreras que las relacionadas con el sector agrario. Como consecuencia, solo se consolidó el sector industrial gracias a las estrategias de sustitución de importaciones, al proceso de modernización industrial en las principales ciudades y a la canalización de crédito hacia dicho sector.

El segundo ejemplo es Jorge Eliécer Gaitán quien prometió continuidad de las políticas de López Pumarejo hacia un sistema más equitativo. Para el amplio sector popular que lo apoyaba, su asesinato el 9 de abril de 1948 no sólo significó la imposibilidad de cambio por vías democráticas sino una justificación para tomar las armas e iniciar una confrontación armada, *La Violencia*, que tuvo dos efectos. Por un lado, según Albán,

“precipitó una avalancha migratoria del campo a las ciudades y agravó los problemas jurídicos de la propiedad por el despojo de tierras” (346). Por el otro, fue el inicio del denominado *Frente Nacional*, un pacto entre liberales y conservadores que “cerró los espacios de participación política e impulsó una nueva fase de violencia” (Albán, 2011, pág. 327).

Los cambios estructurales a favor de la redistribución no se promovieron nuevamente sino hasta 1961 con la creación del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA y con la llegada de Carlos Lleras Restrepo a la presidencia como proponente de un *capitalismo con criterio social*. Lleras invirtió en infraestructura en el sector rural y le dio estatus político al movimiento campesino que se organizó legalmente bajo la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC. Con la redistribución de la propiedad de la tierra el gobierno pretendía promover la empresa rural y granjas campesinas.

Pero estas iniciativas no tuvieron continuidad y por el contrario, se bloquearon de tajo con la contrarreforma agraria de Misael Pastrana Borrero en 1972. Pastrana se comprometió oficialmente a no expropiar tierras de ganaderos, arroceros, bananeros y latifundistas a cambio del pago de impuestos. Este compromiso se conoce como el *Pacto de Chicora* y “puede ser visto sin miedo a exagerar, como un acuerdo entre el gobierno y las uniones de terratenientes para preservar la estructura de posesión rural existente” (Jenss, 2016, pág. 131). Pastrana además criminalizó el movimiento campesino que había sido reconocido por Lleras Restrepo y legitimó su persecución.

Como afirma Machado Cartagena, “Colombia se urbanizó antes que solucionar su problema agrario y dejó un sector rural propicio a los conflictos” (Machado Cartagena, 1999). Asimismo, cuando el Estado abandonó su política industrial se cerró la posibilidad de acoger a las masas migratorias que llegaban desde el campo desplazadas ya sea por la violencia o por la falta de oportunidades. Lo que en suma, agudizó la desigualdad y alimentó la criminalidad, la siembra de cultivos ilícitos y el narcotráfico.

## Intensificación del conflicto y diálogos de paz

A partir de la década de los 80, la reforma agraria y la inversión en la industria dejaron de ser el foco de atención. Al abrir los mercados a la globalización, los gobiernos dejaron de plantear proyectos económicos y sociales a largo plazo y han intentado encontrar diferentes soluciones al conflicto armado que hasta los 70 había sido una cuestión rural ignorada, pero que desde los 80 se complejizó con la incursión de nuevos actores como paramilitares y narcotraficantes. A finales de los 90, su impacto "logró enredar el desarrollo nacional, comprometió las relaciones internacionales, el crecimiento económico y la democracia política" (Buendía, 2003, pág. 109). Así, desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, los principales actores de despojo de tierras han sido terratenientes, paramilitares y narcotraficantes. Estos, en muchos casos bajo la complicidad de políticos, acentuaron más la concentración de la tierra a través del desplazamiento masivo que constituye "uno de los problemas humanitarios más graves generados por el conflicto armado y atenta directamente contra los derechos fundamentales a la libertad e igualdad" (Sanabria & Pérez, 2012).

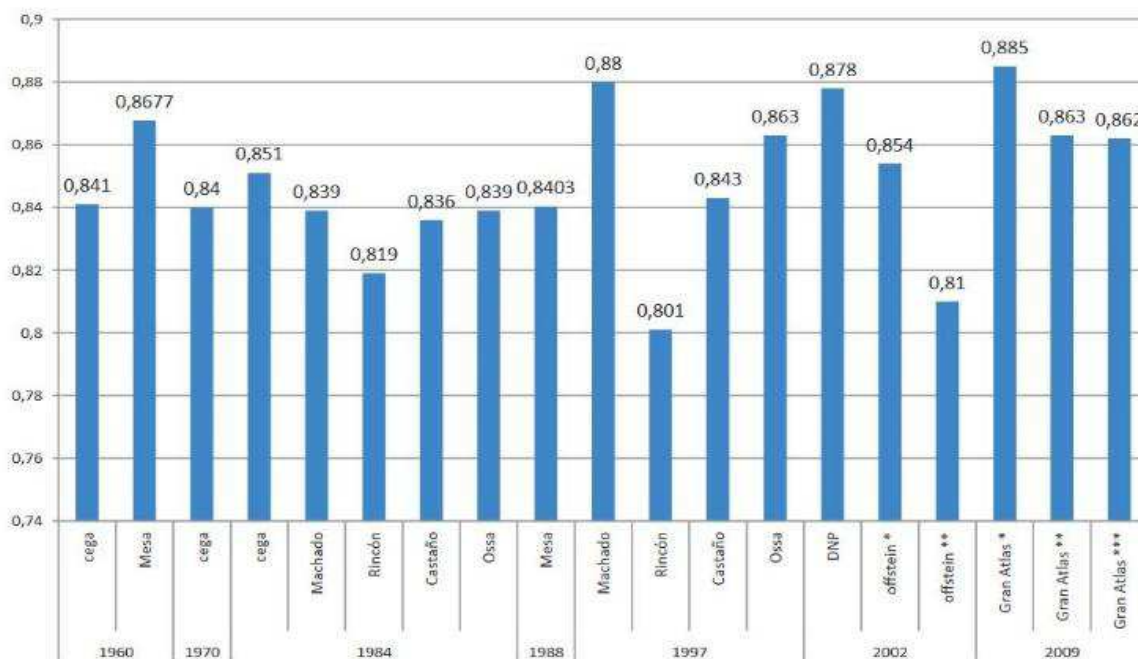
La reestructuración de espacios rurales se llevó a cabo no sólo en interacción con modificaciones en la composición socio-estructural, sino que llevó a una catastrófica contrarreforma mediante violentos destierros de pequeños campesinos. Las acciones de estos actores violentos implicaron, a la vez, un acto de desterritorialización (la imposibilidad de conexión con el entorno) al tomar en consideración la estrecha relación de la identidad con el territorio y no sólo un simple hecho de cambio físico de localización. (Jenss 131)

Según un informe presentado en 2014 por la Agencia de la ONU para Refugiados, ACNUR, después de Siria, Colombia es el país con más desplazados internos. La cifra llega a 6.044.200 y representa el 12 % de la población total del país. El trasfondo del desplazamiento ha sido la usurpación de tierras a través de "amenazas, torturas, masacres, desapariciones forzadas, destrucción de viviendas, así como atentados, homicidios, bombardeos, desalojos, reclutamientos forzosos, secuestros, [...] abusos sexuales" (Sanabria & Pérez, 2012).

En cuanto a las tierras usurpadas, ascienden a dos millones de hectáreas. "La última encuesta que se hizo sobre el tema establece que en el último cuarto de siglo aproximadamente seis millones de hectáreas fueron afectadas por los grupos violentos: cuatro millones quedaron al cuidado de amigos o familiares de los dueños cuando estos tuvieron que salir despavoridos ante la arremetida de los grupos al margen de la ley, y los dos millones restantes fueron usurpadas por los atacantes" (Restrepo, 2011).

En este contexto, la concentración de la tierra no ha mejorado y siempre ha mantenido índices altos, incluso en 2009 aumentó como lo indica el coeficiente GINI, una medida que se utiliza para medir los índices de desigualdad en un espectro de 0 a 1, donde 0 se corresponde a la perfecta igualdad mientras que 1 marca la más alta desigualdad (Gráfica 3).

**Gráfica 3: Colombia, distintos cálculos históricos del coeficiente GINI de la propiedad rural**



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012 (Guzmán, 2012)

### Política de Juan Manuel Santos con relación a la tierra

Como respuesta al problema, el presidente Juan Manuel Santos promovió en su primer mandato el acercamiento a un diálogo de paz con las FARC y la *Ley de Víctimas y Restitución de tierras* que tiene como objetivo “ayudarles a los desplazados a recuperar sus predios” (Restrepo, 2011). Según la Fundación Forjando Futuros, hasta finales de 2015 se han restituido 176.497 hectáreas. Sin embargo, de las 83.637 solicitudes presentadas por las víctimas a la Unidad de Restitución de Tierras, solo el 3% han sido resueltas debido al incumplimiento de las instituciones (Futuro, 2015). Otro factor que ha entorpecido la restitución es la presencia de grupos paramilitares en los territorios que se planean ser restituidos.

Los dos primeros puntos que se abordaron en La Habana fueron la *Reforma Rural Integral*, para la transformación estructural del campo y la *Participación política: Apertura*

*democrática para construir la paz*, respectivamente. Con relación al primero, aunque las FARC-EP propusieron repartir tierras “incluso las de los terratenientes” (Vélez, Morelo, Garzón, & Huertas, 2016) el acuerdo solo contempla las tierras “a las que se le extinga dominio, los baldíos, las que se saquen de la reserva forestal, las expropiadas por motivos de interés social o utilidad pública y tierras donadas” (Vélez, Morelo, Garzón, & Huertas, 2016). Por otro lado, la implementación del acuerdo con relación a este punto se no hará a través de la aprobación del congreso sino a través de un decreto-ley, el cual ya ha sido criticado porque contradice lo que dice el Acuerdo de Paz, pues al parecer, beneficiaría a grandes propietarios y aumentaría la concentración de tierras.

Además de este decreto, Santos sancionó la *Ley de Zonas de Interés Rural Económico y Social (ZIDRES)*, que después de un largo debate en la Corte Constitucional, fue declarada exequible. Las ZIDRES son “zonas especiales de aptitud agropecuaria, ubicadas en el territorio nacional, aisladas de los centros urbanos más significativos, que demandan elevados costos de adaptación productiva, tienen baja densidad poblacional y altos índices de pobreza; carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos, y, por sus características agrológicas y climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar” (Finagro, 2015).

Contrario a solucionar el problema histórico de la redistribución de tierra; las Zidres son una estrategia para atraer inversión extranjera y abastecer el mercado internacional a largo plazo. De acuerdo el informe Agricultura mundial de la FAO, hacia los años 2015-2030, Colombia sería “uno de los siete países con disponibilidad de tierras para ampliar el área de producción agrícola mundial” (Dinero, 2016). “El Gobierno ha afirmado reiteradamente que los proyectos productivos suscritos a las Zidres permitirán promover la inclusión social de los campesinos y aumentar la productividad sostenible de la tierra al habilitar más de 7 millones de hectáreas para la producción de alimentos y recursos forestales con la alianza de empresarios y pequeños campesinos para la explotación de baldíos (El Espectador, 2016).

La entrega en concesión o arrendamiento de baldíos ubicados en las Zidres a empresas privadas ha sido el tema más criticado por los partidos de oposición y por las organizaciones sociales. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia y la Ley 160 de 1994, por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, los baldíos nacionales deben entregarse a los campesinos y trabajadores rurales sin tierra. Es por eso que el pasado 8 de agosto de 2016 la Corte Constitucional admitió una demanda que busca tumbar esta ley. Sin embargo, la corte declaró su exequibilidad el pasado 8 de febrero de 2017.

El año pasado el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE, presentó un informe en el que reveló que el 77% de la tierra está en manos de 13% de los propietarios y que a pesar de esta falta de acceso, el 70% de los alimentos que se producen en el país vienen de pequeños campesinos microfundistas, de los cuales el 50% vive en la pobreza (DANE, 2015). Hasta ahora, la firma del Acuerdo de Paz parece no ser una garantía para la reforma agraria. Por otro lado, se habla de la Ley de Zidres como una contrarreforma que agudizaría la concentración de la tierra. Los cambios estructurales relacionados con la tenencia de la tierra deberían ser prioritarios para el gobierno colombiano si en realidad no quiere repetir el ciclo de violencia que se ha extendido por más de seis décadas.

### La vulnerabilidad de los líderes sociales

El informe anual de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reportó un aumento en las cifras de líderes sociales asesinados durante los primeros cuatro meses de 2017, 47 personas han sido asesinadas. Esta cifra es más alta con relación a los dos años anteriores. De acuerdo con el último **informe de la Defensoría del Pueblo: *Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos Humanos***, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 01 de marzo de 2017, ocurrieron 156 homicidios, 5 desapariciones forzadas y 33 casos de atentados contra líderes sociales.

Johana Rocha Gómez, co-fundadora de la organización social Tierra Digna y quien presentó en febrero de 2017, en Berlín, el análisis *Protección a Líderes Sociales, retos del Post-acuerdo de Paz en Colombia*, considera que “lo preocupante es que la mayoría de los defensores y defensoras que han sido asesinados en el último año, se dedicaban a reivindicaciones de alternativas en sus territorios. Si no hay garantías para eso, las posibilidades de construir paz están en riesgo”.

Asimismo, de acuerdo con Rocha, la paz debe resolver las causas que impiden la posibilidad de realizar la vida en territorios ambientalmente protegidos y rehabilitados:

“Vemos con mucho agrado que el Gobierno participe con los sectores sociales en la búsqueda de soluciones políticas al conflicto armado, pero nos preocupa por el otro lado, cómo el gobierno avanza en la adopción de decisiones que crean y profundizan conflictos socio-ambientales que en últimas profundizan las causas que siempre han alimentado el conflicto armado en Colombia, como son aquellas que están vinculadas a la tierra, a la igualdad y a la posibilidad de realizar proyectos de vida alternativos”.

Para Rocha, la paz significa la posibilidad de que las comunidades permanezcan en el territorio y que sus perspectivas sobre el uso del territorio tengan un lugar en la agenda del gobierno. Es por eso que la participación en la implementación del proceso de paz es tan importante, “es por eso que la decisión no puede ser de pocos, esta es la oportunidad para

que otras visiones sean debatidas y esto debería tener una consecuencia, es decir: que los líderes sociales no deberían ser no solamente escuchados sino, protegidos”.

## Conclusiones

El fracaso de los intentos de la reforma agraria en el siglo XX y el conflicto armado han sido un factor determinante en el desarrollo social, económico y político en Colombia. Desde la década de los 70, el Estado perdió protagonismo y a la par con la liberalización de la economía, se promovió la contrarreforma agraria. A partir de ese momento, el modelo neoliberal se siguió aplicando en función de las minorías privilegiadas preservando las estructuras tradicionales de poder y limitando tanto la participación política como la redistribución de recursos. En este contexto, la violencia que parecía ser la única alternativa para promover cambios se convirtió en un nuevo factor que acentuó las desigualdades y la concentración de tierras.

Considerando la premisa de Albán según la cual la redistribución de la tierra a través de la expropiación a latifundistas reconfigura las estructuras de poder, se puede decir que hasta ahora, a pesar de los intentos legislativos, los derechos de las comunidades campesinas y desplazadas no están garantizados y la barrera ha sido, un Estado que desde sus inicios ha velado por el bien privado, por encima del bien colectivo.

El éxito de los acuerdos de paz es tan solo el inicio del proceso de paz colombiano. Si lo negociado en La Habana se materializa, Colombia podría empezar superar las limitaciones para participación política y mejorar distribución de la tierra, factores que han agudizado conflictos sociales y políticos a lo largo de seis décadas. Por otro lado, este también podría verse opacado mientras que la posesión de la tierra, así como su uso, sigan siendo elementos constitutivos de las clases dominantes y mientras las visiones alternativas de los movimientos sociales sigan siendo acalladas violentamente.



## Bibliografía

- Albán, Á. (Primer Semestre de 2011). Reforma y Contrarreforma Agraria en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, págs. 327-356.
- Álvarez, S., & Rettberg, A. (2008). Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano. *Colombia Internacional No 67*, 14-37.
- Buendía, H. G. (2003). *El conflicto, callejón con salida*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.
- DANE. (2015). *Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá.
- Dinero. (31 de Marzo de 2016). La ley que busca promover el desarrollo rural de la nación. Bogotá.
- El Espectador. (7 de Junio de 2016). "Ley de Zidres despoja a campesinos de derechos sobre tierras baldías": Robledo.
- Finagro. (2015). *Abecé de las Zidres*. Bogotá.
- Futuro, F. F. (Diciembre de 2015). *En voz de los jueces*. Bogotá.
- Guerrero, E., & Maldonado, F. (junio de 2008). La política está criminalizada. *De La Urbe*, págs. 18-19.
- Guzmán, I. D. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Jenss, A. (2016). *Grauzonen staatlicher Gewalt. Staatlich produzierte Unsicherheit in Kolumbien und Mexiko*. Bielefeld: transcript.
- López, C., & Sevillano, Ó. (2008). *Balance político de la parapolítica*. Bogotá: Fundación Ideas Para la Paz.
- Machado Cartagena, A. (1999). Reforma agraria, una ilusión que resultó un fracaso. *Credencial Historia 119*.
- Medina, M. A. "Primeros tropiezos en busca de las zidres". El Espectador, 12 de Agosto de 2016, <http://www.elespectador.com/noticias/economia/primeros-tropiezos-busca-de-zidres-articulo-648823-0>. Consultado en octubre 2016.
- Ortiz, C. H., Uribe, J. I., & Vivas, H. (2013). Productividad, acumulación y deseconomías públicas en el crecimiento económico colombiano. *Cuadernos de Economía Número 32*, 235-265.
- "Colombia: las falacias detrás de ZIDRES, una ley de "subdesarrollo rural"" Oxfam, 2015, <https://www.oxfam.org/es/colombia-las-falacias-detras-de-zidres-una-ley-de-subdesarrollo-rural>. Accessed Octubre 2016. Paredes, C. (7 de Agosto de 2009). Siete años, siete logros, siete fracasos. *Semana.com*.
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Norma S.A.
- Pineda Hoyos, S. (2009). Apertura Económica y Equidad. En J. O. Melo González, *Colombia hoy: Perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Restrepo, J. C. (2011). Colombia: un país de tierras sin hombres y hombres sin tierras. En D. G. Rubiano (Ed.), *Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo*, (págs. 10-16). Bogotá.

Reyes, A. (2008). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Fescol, Grupo Editorial Norma.

Sanabria, C. M., & Pérez, A. C. (Enero-Junio de 2012). Restitución de Tierras en Colombia, expectativas y retos. *Revista Prolegómenos*, págs. 111-127.

Vélez, J., Morelo, D., Garzón, D., & Huertas, J. (27 de Junio de 2016). Las Farc han cedido más que el Gobierno en La Habana. *La Silla Vacía*.