

TIEMPOS MODERNOS

Una ilusión que podría resultar en fracaso

José Isidro Salamanca, María Fernanda Sánchez
David Pico, Daniel Suárez*

La mala distribución de la tierra fue una de las causantes del nacimiento del conflicto armado en Colombia. Actualmente, el gobierno busca aplacar la deliberada violencia de los grupos armados firmando la paz; sin embargo, el gobierno, con múltiples intentos fallidos, *aún no consigue solucionar una de las principales causas del surgimiento de los grupos armados: la distribución irregular del terreno.* Por consiguiente, *¿cómo debería ser la próxima reforma agraria para obtener una solución efectiva?*

Es posible hablar de una estructura agraria incluso desde la Colombia precolombina (1200), cuando las tierras les pertenecían a los indígenas, su valor era funcional, aunque no monetario, y quienes las trabajaban estaban coordinados por los altos mandos de las

clases sociales. Pero con la conquista española de nuestro territorio nació la reforma agraria, la cual ha tenido diversas transformaciones a lo largo de su historia. Su surgimiento se dio por el cambio de un modelo de propiedad de tierras y explotación indígena a un mecanismo de adquisición autoritaria de tierras por parte de los españoles con el fin de aprovechar los recursos naturales antes pertenecientes a los indígenas, mecanismo al cual se le denominó modelo hacendario español. Unos años después ocurrió un suceso importante con la evolución de los



Imagen tomada de [goo.gl/jPX1FL]

* Estudiantes de 1 semestre de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Este artículo fue producto de los talleres en clase de Economía Colombiana, del profesor Enrique Ferrer-Corredor.

primeros mecanismos de apropiación de tierras (1538-1815). Durante este período, la evolución de los mecanismos de reforma fueron divididos en dos ciclos: en primera instancia, se dio el paso de las “Capitulaciones de Santa Fe” a las “Cédulas Reales del Pardo”, lo que provocó el aumento de concentración de tierras y su inequitativa distribución; en segunda instancia, se determinó el mecanismo para la adquisición de tierras por medio de la propiedad privada, regida por la Ley 15 de 1821 (que permitía la adquisición de tierras a aquellos terratenientes con capacidad de compra, aumentando el tamaño de sus propiedades) y la Ley 29 de 1821 (que atribuía tierras a quienes hubieran prestado su servicio a la República). Estas leyes, que trataban algunos temas agrarios, generaron la necesidad de establecer leyes específicas a las tierras. Pero fue solo hasta 1936, con la Ley 200, que se hizo referencia explícita a una “Ley de Tierras” por medio de la cual la reforma agraria continuaría siendo un mecanismo de recuperación de terrenos baldíos, pues su distribución tenía objetivos netamente económicos. Posteriormente, la Ley 100 de 1944 estableció contratos de arrendamiento, la coparticipación de la explotación de tierras y su aumento de 5 años en el dominio.

Como consecuencia de lo anterior y frente a las problemáticas sociales que se vivieron entre los años 1961 y

1967 –cuyos orígenes se encontraban en la violencia bipartidista vivida en los años cincuenta–, se dio paso a la migración de la población rural a otras tierras (a modo de invasión), ya que el conflicto armado provocó directamente desempleo al desgastar la vida rural. Esta problemática tuvo como efecto la creación de la Ley 135 de 1961, en la que inicialmente se propuso la organización institucional para tratar temas de reforma agraria.

Se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), organismo público encargado del asunto de tierras y de gestionar el Consejo Nacional Agrario (CNA), el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de procuradores agrarios. Sus tres lineamientos fundamentales eran dotación de tierras a campesinos carentes de ellas, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y dotación de servicios sociales básicos. (Franco y De los Ríos, 2011).

Esta ley intentó reformar la estructura social agraria por medio del establecimiento de mecanismos de distribución enfocados en eliminar la desigualdad en la repartición de tierras; sin embargo, se necesitó de una consolidación institucional fundamentada en la validez que les brindó el Estado a las opiniones de los campesinos. Pero esto no fue suficiente, pues la decadencia institucional se presentó entre 1973 y 1982. No obstante, la reforma agraria continuó ocupando su función como

mecanismo de transformación de la estructura agraria, esta vez con una nueva forma de distribución de tierras que justificaba el *título de propiedad* por requerimientos establecidos por el INCORA, pero no por el tiempo de duración de producción, como se planteaba anteriormente.

Desde 1988 hasta 1993, el Estado generó un impulso hacia el mercado de tierras por medio de la Ley 30 de 1988. Este período evidenció un aumento de la adquisición de tierras por parte del INCORA, donde la reforma agraria representó el mecanismo de modificación de la estructura que anteriormente se tenía mediante la compra institucional de tierras y su redistribución a los campesinos beneficiados.

En ese momento se generó un significativo cambio en el modo de adquisición de las tierras, ya que también fue posible que, por medio de compra directa, los propietarios fueran los campesinos. Desde 2003 hasta el día de hoy, el cambio constitucional ha sido promovido por el Decreto 1.300 de 2003, según el cual se pasó del INCORA al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y se cambiaron las condiciones en las que son subsidiadas (total o parcialmente) por el Estado.

Así mismo, desde la Independencia, Colombia ha pasado por diversas guerras civiles que inicialmente tuvieron

lugar durante el siglo XIX, la sangrienta guerra de los Mil Días, entre otras. Entre 1899 y 1902 inició en Colombia un siglo lleno de violencia, pero esto no fue tan evidente en su primera mitad, es decir, entre 1902 y 1948, debido a que Colombia gozó de una relativa paz, en un primer plano, a causa de la Hegemonía Conservadora (1886-1930), y en un segundo plano, por los presidentes liberales (1930-1946), quienes dejaron de lado toda idea conservadora y buscaron solucionar, mediante políticas de carácter liberal, los principales problemas que Colombia poseía; sin embargo, al culminar este período, se inició la época que se conocería como la Violencia.

El 9 de abril de 1948, en el Gobierno del conservador Mariano Ospina Pérez, fue asesinado en Bogotá el jefe liberal Jorge Eliécer Gaitán, hecho que generó una reacción violenta por parte de la ciudadanía, pero principalmente por el estudiantado. Este suceso se denominó el Bogotazo y tuvo su mayor repercusión en la capital colombiana.

Conflicto armado, campo y gobierno

Panorama de la actualidad

En la actualidad, el Gobierno de Colombia ha acordado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) una reforma rural integral, primer punto de “la agenda contenida

en el *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*". Tal reforma consiste en cambios rurales con resultados democráticos y de equidad, con el fin de no repetir un nuevo conflicto y así mantener la paz.

El fin de este acuerdo es disminuir la desigualdad entre la ciudad y el campo, además de dar apoyo a las familias campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes y demás tipos de etnias colombianas.

Campo y conflicto

El conflicto armado se ha visto inspirado por diversas causas, aunque solo dos son las principales: la violencia política es la primera de ellas y la otra es la distribución del territorio y sus problemas de manejo (Mesa de Conversaciones, 2013). Según el decano de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, Mauricio Pérez (Salamanca y Pico, 2016b), como reacción a estas políticas irregulares, los campesinos comenzaron con la formación de grupos que con el tiempo fueron adquiriendo características de grupos de autodefensa, de modo que han perdurado por más de 50 años.

Existen múltiples grupos que conforman el conflicto armado, sin embargo, algunos de ellos cuentan con más reconocimiento en el país gracias a

sus violentos ataques o a las devastadoras consecuencias de sus actos. Dos de estos son las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Las FARC nacieron en las tres primeras décadas del siglo XX impulsadas por los problemas rurales, ya que sus antecedentes se remontan a los conflictos agrarios en Sumapaz y Tequendama. Los campesinos motivados por un fuerte sentimiento de lealtad, rencor y odio comenzaron a dejar huellas en las zonas centrales del país. Por esto, el Gobierno nacional establece unas negociaciones con este grupo, por ser el más grande en el país.

La relación de tierra y su posesión generó una guerra entre campesinos y grupos al margen de la ley, pues la tenencia de la tierra estuvo directamente relacionada con las tres necesidades básicas: vivienda, alimentación y trabajo/ingreso. Al comenzar la lucha, por parte de los grupos guerrilleros llegó la implementación de la fuerza y el maltrato ante la población rural. Es posible deducir que el gobierno se ha visto involucrado fuertemente en la creación de estos grupos al margen de la ley, aunque no de manera intencional, ya que el grupo de campesinos y en general la población necesitaron la participación del Estado. Sin embargo, el Gobierno nacional fue incapaz de garantizar seguridad, por consiguiente, dichas necesidades básicas no fueron suplidas. Esta situación permitió

el derecho al levantamiento por parte de los ciudadanos en rebelión a la insuficiencia estatal, lo que explica el surgimiento de la insurgencia. La misma población rural, inconforme ante la incapacidad del Estado, comenzó a formar parte de y/o a unirse a grupos guerrilleros (Cadavid, 2010).

Aunque el “campo” fue una causa para defender por los grupos armados, con el paso del tiempo este se vio gravemente afectado por aquellos que pretendían defenderlo.

El campo se vio directamente afectado, ya que los grupos armados pusieron en riesgo la vida de sus habitantes, así como su derecho a vivir dignamente. ¿De qué manera? Los grupos armados provocaron, entre otras cosas, 1) el desplazamiento; 2) la violencia; 3) la inserción de niños y niñas a las filas militares; 4) la violación de derechos humanos; 5) desapariciones; 6) extorsión; 7) cambio de cultivos legales por cultivos ilícitos; 8) limitación de la soberanía nacional al tomar territorios enteros donde el Ejército no tiene el control; 9) daños materiales a obras de infraestructura, como oleoductos, redes eléctricas y todo tipo de bienes, con repercusiones ambientales; 10) lavado de activos; 11) detenimiento del desarrollo industrial de un sector debido a las ideas socialistas; 12) inseguridad, ya que el campesino queda en medio de un conflicto armado en el

que tiene que tomar parte por alguno de los dos bandos (Ejército o guerrilla), con las respectivas consecuencias que eso conlleva.

Reforma agraria

A mediados de la década de los noventa, Colombia había tratado de implementar varias estrategias para dar solución a su *problema agrario*, las cuales consistían, esencialmente, en establecer quién posee la tierra, cómo es su distribución y cómo el conflicto armado venía agravando ese problema cada vez más, lo cual contrasta con que el campo se debía adecuar a las distintas transformaciones en la economía del país, estimulado por factores externos e internos. Sin embargo, es importante mencionar el resultado, que fue la continua migración del campo al sector urbano.

Una reforma agraria en Colombia es una estrategia importante para la solución de diversos problemas que afectan al país desde hace años, como son el desplazamiento forzado generado por la violencia en el campo, el desempleo, la pobreza y el narcotráfico. Todo esto está muy de la mano con el estudio de la agricultura, ya que una reforma agraria tiene fines económicos. La legislación cumple un papel importante porque permite que la estructura de la propiedad y la producción de las tierras se modifiquen.

En consecuencia, el Estado ha tenido que realizar varias reformas agrarias para enfrentar esta problemática junto con la del conflicto armado, esta última, principalmente, contra diversos grupos subversivos, tales como las FARC, el ELN y el narcotráfico, ya que una gran cantidad de las tierras del país ha sido controlada ilegalmente por estos grupos. Los grupos al margen de la ley mencionados han utilizado dichas tierras básicamente para el cultivo de coca y la realización de diversas actividades ilícitas que les han dejado grandes ingresos, lo cual va de la mano con la violencia y el desplazamiento de diversas familias campesinas que se han visto obligadas a emigrar del campo a la ciudad.

Desde la Ley 160 de 1994, en conjunto con el ya desaparecido INCORA, se ha buscado enfrentar el problema de la acumulación de tierras por parte del narcotráfico y los grupos armados, problema que, según el superintendente de Notariado y Registro, Luis Enrique Vélez, ha cambiado, ya que “las condiciones de la propiedad de tierras en Colombia hoy son muy distintas: pertenece a paramilitares, guerrilleros, narcotraficantes y ladrones jurídicos de cuello blanco”. La finalización del conflicto armado en Colombia podría dar solución a ese problema, puesto que muchas de las tierras donde la guerrilla se ubican van a dejar de estar en sus manos para pasar nuevamente a los campesinos e

indígenas, a quienes les han pertenecido por tradición.

La intervención y el compromiso del Estado junto con el INCORA no fue suficiente, ya que al intentar que la distribución de las tierras fuera mediante el mercado, es decir, por la compra directa de la tierra por parte de los campesinos subsidiados por el Estado, surgieron los famosos “testaferrros”, que manipulaban y estropeaban la distribución de tierras, generando que nuevamente estos terrenos quedaran en manos del narcotráfico y de los grupos armados, siendo el INCORA solo un mediador en estas compras y proveedor de subsidios. El control y el accionar institucional por parte del INCORA no se evidenció, razón por cual, mediante el Decreto 1.300 de 2003, esta entidad no solo fue suprimida, sino que también fue reemplazada por el INCODER.

En una entrevista realizada a la profesora de Ciencias Sociales de la Universidad del Rosario, Claudia L. Gómez, al referirse al INCODER denota:

La reforma agraria primero le dio un gran poder a una entidad como el INCODER, que era un ente politizado y que no permitió el acceso completo a los servicios que ofrecía la entidad, ya que con un alto nivel de contratistas y de personas poco técnicas a cargo se fomenta la corrupción, se les negó el acceso real a los campesinos. (Sánchez, 2016).

Esta es una muestra de que esta problemática cada vez se agrava mucho más y en gran parte se debe a la alta corrupción que se presenta en instituciones nacionales, que termina perjudicando, en su mayoría, a la población campesina.

Posteriormente, mediante una serie de decretos firmados por el presidente Juan Manuel Santos en el año 2015, en el marco de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, se liquidó el INCODER debido a los malos manejos y a la corrupción que se presentó a lo largo de su funcionamiento. Se creó entonces la Agencia Nacional de Tierras, que, según el presidente, basado en un marco de un posible posconflicto, va a generar un nuevo renacer en el campo. Pero una vez revisada su estructura, no dista mucho de lo que fue el INCODER.

Esta nueva Agencia le permitirá al gobierno, bajo esquemas de priorización conocidos como “barrido”, intervenir de manera integral los territorios para aplicar la política de tierras. Retomando la entrevista, la profesora Gómez plantea:

Pienso que es importante que exista un verdadero ordenamiento de la propiedad; en muchos casos no se tiene claridad del tipo de predio que se tiene y eso es aprovechado por

muchos terratenientes, y nunca se va a lograr la verdadera finalidad de la Ley 160, además que esto liberaría de verdaderos conflictos al país, ya que las luchas de las FARC y algunos otros grupos al margen de la ley eran precisamente por esa disparidad en el acceso a las tierras. (Sánchez, 2016).

Por lo tanto, una reforma agraria que permita que esa disparidad e inequidad en cuanto a tierras se reduzca de una manera equitativa va a generar que el aprovechamiento de la tierra sea mucho más alto y que no solo sean terrenos que no generan una productividad, sino ganancias para el país y la población campesina colombiana.

Conclusiones

Una de las principales causas del conflicto social y armado en Colombia ha sido la desigualdad en cuanto a la distribución de las tierras y su mala explotación, pues “los terratenientes, narcotraficantes y paramilitares que representan el 0.4 % de los propietarios son dueños del 61% de las tierras del país” (Seminario Antonio García Nossa, 2010). Esto constituye un dato alarmante, ya que demuestra el desequilibrio y cómo juega en desventaja para los campesinos; de esta manera, los indígenas y/o comunidades afrodescendientes solamente poseen cerca del 2% de las tierras del país (Seminario Antonio García Nossa, 2010).

La reforma agraria no debe incluir únicamente la distribución de tierras para los campesinos, indígenas y afrodescendientes que puedan trabajarlas. También les corresponde el respaldo de una política asistencial y ayuda técnica, además de tener un sistema de crédito con facilidades de acceso y de pago para que ellos puedan financiar sus tierras por medio de esos créditos. Así mismo, han de contar con centros investigativos agropecuarios donde puedan complementar también sus sistemas e innovar por medio de estos centros.

Hay que implementar un sistema de educación básica para los campesinos que sea vigilado por el Estado. Una de las problemáticas de la reforma agraria es que permite el analfabetismo y se puede dar por el conflicto armado que presenta el país actualmente. En ciertas partes del país, la guerrilla se tomaba como Estado, e impuso la educación conforme a sus ideologías; de esta manera, leer y escribir pasaron a ser enseñanzas secundarias y fueron reemplazadas por aquellas que se consideraban prioritarias, pero que en realidad no promovían el desarrollo intelectual.

No siendo esto suficiente, es necesario dar un uso legal a los campos que los grupos al margen de la ley utilizaban para la explotación de cocaína y marihuana, lo que, si bien no es un proceso fácil, tampoco es imposible.

Basados en las revisiones que está realizando la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), es evidente el amplio uso que tienen los suelos en diferentes departamentos de Colombia, de manera que existe la oportunidad de producir y cosechar cacao, caucho, papa, palma de aceite, maíz, arroz, yuca, plátano, ñame, hortalizas, entre otros productos. No obstante, para aprovechar el potencial enorme se requiere identificar las zonas, los cultivos y la viabilidad del mercado, tarea pendiente que se vuelve prioritaria si se quiere llegar a darle un mejor uso al campo ahora que está en la palestra pública debido al proceso de negociación para la paz, según Rafael Mejía, presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

Después de la finalización del conflicto armado en Colombia, se debe hacer una reforma agraria que cambie la distribución de la tierra, la cual se daría por medio de desapropiaciones a los latifundistas para repartir la tierra entre los campesinos más pobres. Es necesario cambiar la tenencia de la tierra y mejorar el problema de restitución.

En las regiones, el Estado resulta siendo controlado por los grandes terratenientes, convirtiendo así la mediación del Estado y la mediación pública en poderes que benefician a los latifundistas. Según F. Espitia (Salamanca y

Pico, 2016a), los latifundistas siempre van a tener el control sobre los campesinos y las tierras, puesto que, si no hay una buena participación del Estado en esas tierras, los campesinos no podrán mantenerlas y, en consecuencia, tendrán que llegar a venderlas como última instancia, creando así nuevos terratenientes. Por ello, es totalmente necesario que quienes representen al Estado no sean los que tienen más poder, sino que en realidad se convierta en una mediación de todos los actores del país y que beneficie a quienes están vulnerables.

Según el decano de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, Mauricio Pérez (Salamanca y Pico, 2016b), es necesario repartir la tierra según las características de cada región e identificando a los campesinos con poca tierra o sin nada, no solo cumpliendo con la repartición del terreno, sino proveyéndoles el capital necesario para trabajarla. Es indispensable tener carreteras, medios y políticas de comercialización.

La concentración de pobres está en el campo. El ingreso promedio de un colombiano de la ciudad es tres veces mayor que el de un colombiano del campo, por lo que la firma en La Habana debe cambiar las condiciones de pobreza del campesino, ya que el conflicto armado es básicamente un conflicto rural.

Referencias bibliográficas

Cadavid, E. S. (2010). *Historia de la guerrilla en Colombia*. Recuperado de goo.gl/asYiQP

Congreso de Colombia. (16 de diciembre de 1936). Ley 200 de 1936. Sobre régimen de tierras. Recuperado de goo.gl/oiMtx1

_____. (31 de diciembre de 1944). Ley 100 de 1944. Sobre régimen de tierras. *Diario Oficial n.º 25.759* del 6 de febrero de 1945. Recuperado de goo.gl/as1fli

_____. (15 de diciembre de 1961). Ley 135 de 1961. Sobre reforma social agraria. *Diario Oficial n.º 30.691* del 20 de diciembre de 1961. Recuperado de goo.gl/YJUoo5

_____. (18 de marzo de 1988). Ley 30 de 1988. Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1.ª de 1968 y 4.ª de 1973 y se otorgan unas facultades al presidente de la República. *Diario Oficial n.º 38.264* del 22 de marzo de 1988. Recuperado de goo.gl/NUpf7s

_____. (3 de agosto de 1994). Ley 160 de 1994. 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. *Diario Oficial n.º 41.479* del 5 de agosto de 1994. Recuperado de goo.gl/l6Dtlg

Congreso General de Colombia. (29 de septiembre de 1821). Ley del 29 de septiembre. Que asigna bienes nacionales a los que sirvieron a la República desde el año 6.º hasta el 9.º. Recuperado de goo.gl/vdbfGI

_____. (13 de octubre de 1821). Ley del 13 de octubre de 1821. Sobre enajenación de tierras baldías y creación de oficinas de agrimensura (1). Recuperado de goo.gl/vdbfGI

Mesa de Conversaciones. Para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. (21 de junio de 2013). *Primer Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP*. Recuperado de goo.gl/mafYu1

Franco, A. M. y De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(67), 93-119. Recuperado de goo.gl/DORiU0

Presidencia de la República de Colombia - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (21 de mayo de 2003). Decreto 1.300 de 2003. Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se determina

su estructura. *Diario Oficial n.º 45.196* del 23 de mayo de 2003. Recuperado de goo.gl/EVaDr3.

Salamanca, J. I. y Pico, D. (2016a). Entrevista a F. Espitia/Entrevistadores J. I. Salamanca y D. Pico. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Salamanca, J. I. y Pico, D. (2016b). Entrevista a M. Pérez/Entrevistadores J. I. Salamanca y D. Pico. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

SÁNCHEZ, M. F. (2016). Entrevista a C. L. Gómez/Entrevistador M. F. Sánchez. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Seminario Antonio García Nossa. Conflicto por la Tierra. (2010). *Reforma agraria y solución al conflicto por la tierra: una necesidad para una salida política al conflicto social y armado* (Mensaje en un blog). Recuperado de goo.gl/8h67FQ