

# **La gran propiedad de la tierra y el posconflicto en Colombia**

---

The large estate model and  
post-conflict in Colombia

# 1



## Resumen

Este capítulo hace una reflexión sobre los diferentes intentos de reformas agrarias que se han realizado en el país, desde 1930 hasta el momento, para dar solución al conflicto armado interno. La conclusión principal es que lo que predomina en el desarrollo del campo colombiano ha sido el modelo de la gran propiedad de la tierra, modelo que está relacionado con la violencia generada por cuestiones sociopolíticas, narcotráfico, bacrim, minería ilegal y la expansión de cultivos ilegales, cuyo resultado ha derivado en miles de campesinos asesinados, desplazados y despojados en el país. Situación que fue reconocida por parte del Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) al firmar el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*. Adicional a lo anterior, en este manuscrito se resaltan las dificultades que hasta el momento se presentan para la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) que pone en peligro el acuerdo de paz.

*Palabras clave:* reforma agraria, modelo de la gran propiedad, posconflicto, conflicto armado.



## Abstract

This chapter reflects on different agrarian reforms attempts that have been carried out in the country since 1930 aiming to give a solution for the internal armed conflict. The main conclusion is that the predominant fact in Colombian countryside development is a model of large estate which has been related to violence generated by sociopolitical, drug trafficking, criminal gangs, illegal mining and illegal crops expansion issues. As a result of the abovementioned, thousands of farmers have been murdered, moved out and displaced inside the country. This situation was recognized by both the national government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) when signing the *Colombia's Agreement to End Conflict and Build Peace*. Finally, this chapter also highlights current difficulties that affect the implementation of the Integral Rural Reform (RRI) and endanger the peace agreement.

*Keywords:* agrarian reform, large estate model, post-conflict, armed conflict.



### Sobre el autor | About the author

**Wilson Alonso Nuncira Cervantes** [wilson.nuncira@uniagustiniana.edu.co]

Magíster en Gestión de las Organizaciones de la Université du Québec à Chicoutimi (Canadá) y la Universidad EAN (Colombia). Especialista en Administración de Negocios Internacionales de la Universidad EAN (Colombia) y Economista de la Universidad La Gran Colombia. Sus líneas de investigación incluyen la economía internacional. Docente investigador del programa de Negocios Internacionales, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universitaria Agustiniiana, Bogotá, Colombia.



### Cómo citar en APA / How to cite in APA

Nuncira Cervantes, W. A. (2018). La gran propiedad de la tierra y el posconflicto en Colombia. En J. I. Bula Escobar y C. S. Ulloa Ramos (Eds.), *Desarrollo rural: perspectivas múltiples para su análisis* (pp. 29-56). Bogotá: Editorial Uniagustiniana.

## Introducción

El Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmaron el 24 de noviembre de 2016 en Bogotá, Colombia, el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. En el primer punto de dicho acuerdo, consideran

“que para la terminación del conflicto, la Reforma Rural Integral [...], sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural –hombres y mujeres– y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera” (p. 10).

Para conseguir este objetivo, resaltan desconcentrar y promover una distribución equitativa de la tierra.

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo pretende aportar a la comprensión de cómo el modelo de la gran propiedad de la tenencia de la tierra en Colombia y el mal uso de esta se configura como motor importante para el conflicto armado interno que vive el país.

Para conseguir este propósito, el capítulo se estructura en seis partes. La primera es un recuento breve a partir de la década de los treinta de las diferentes leyes de reformas agrarias que han implementado los diferentes gobiernos con el fin de solucionar la problemática del modelo de la gran propiedad y el conflicto armado en Colombia. La segunda analiza el uso actual del suelo en el país, que muestra un desequilibrio entre el uso agropecuario y la ganadería, factor que es generador de violencia en el campo. La tercera aborda la redistribución de la tierra y su relación con los desplazados en el país. La cuarta relata los tres pilares que fundamentan la Reforma Rural Integral (RRI) acordada en el acuerdo de paz como base para la solución del conflicto armado. La quinta comenta las dificultades que ha presentado la implementación de la política de tierras y de desarrollo rural que serán la clave para desarrollar el sector rural colombiano dentro del posconflicto. La última parte

llama la atención sobre la displicencia en el manejo del posconflicto por parte del Gobierno nacional en la implementación de la normatividad para sacar adelante la RRI y otros factores que oscurecen el panorama para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

## **El problema de tierras en Colombia**

En Colombia, la estructura de la tenencia de la tierra y el uso del suelo están relacionados con la violencia generada por cuestiones sociopolíticas, narcotráfico, bacrim, minería ilegal y la expansión de cultivos ilegales,<sup>1</sup> por eso se hace necesario realizar un breve recuento a partir de la década de los treinta de las diferentes leyes de reformas agrarias que han implementado los diferentes gobiernos con fin de solucionar este problema.

En la década de los treinta, se expidió la Ley 200/1936 con el propósito de solucionar los conflictos agrarios y la tenencia de tierras en el país. Sin embargo, los resultados arrojados por la ejecución de esta ley se resumen de la siguiente forma:

Puede afirmarse que se ha dado un tipo de desarrollo agrario basado en la vía prusiana o “junker”;<sup>2</sup> con la cual no se buscaba una redistribución de la propiedad para convertir a campesinos en propietarios, sino presionar por la explotación económica de la tierra. (Moncayo, 1986, pp. 90-93)

En la década de los sesenta, después de la confrontación entre liberales y conservadores, renace el debate sobre el problema agrario centrado en una redistribución de las tierras, para que se diera un

---

<sup>1</sup> Al respecto, véanse, Kalmanovitz (1982), Absalón (1998), Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2016), Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015) y PNUD (2011).

<sup>2</sup> La “vía junker” se refiere a las haciendas feudales de Prusia que se van transformando lentamente en empresa capitalista. Para profundizar acerca del tema, consultar Kautsky (1989) y Lenin (1972).

fortalecimiento del campesinado, ya que se veía como un mercado potencial. Según Machado (1983), “con una justificación económica muy clara: impulsar el desarrollo capitalista de agro para que no se fuera a frenar el proceso de industrialización por una insuficiencia de materia prima agrícola por su alto precio” (p. 16). Además de controlar la lucha de clase que se estaba desbordando, especialmente en el sector rural, la respuesta a estos argumentos fue la expedición de la Ley 135/1961.

La Ley 135/1961 de reforma social agraria creó el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), que fue el organismo encargado de la ejecución del Programa de Reforma Agraria, orientado en mayor medida a fomentar la productividad y la producción, y en menor medida se tomó en cuenta la redistribución del ingreso y la tenencia de la tierra a pesar de la Ley 1/1968 por la que modifica la Ley 135/1961 que busca convertir en propietarios a los pequeños tenedores precarios.

La figura de expropiación contenida en la Ley 135/1961 no se llevó a cabo y los patrones de concentración se fortalecieron en busca de proporcionar tierras sin afectar el latifundio, es decir, un gran dominio político de la clase terrateniente en cuanto a formulación de política agraria y una gran subordinación política del campesinado dentro del Estado (Kalmanovitz, 1982).

La tabla 1.1 presenta la distribución de la tierra de 1960 a 1970 que muestra el fracaso de la redistribución de la tierra y la consolidación del modelo de la gran propiedad de la tierra en el país.

Según el censo agropecuario de 1960, la superficie de la tierra cultivable en Colombia registró 27.337.800 ha, de las que el 75,8 % corresponde a tamaño de explotaciones mayor de 50 ha que explotan el 6,9 % de la tierra. Diez años después la tenencia de la tierra en Colombia no cambia, el censo agropecuario de 1970-1971 muestra la consolidación del modelo de la gran propiedad en el país, así es que la superficie de la tierra cultivables para 1970-1971 en comparación con 1960 se incrementó en un 4 %, arrojando 30.993.200 ha, y el

77,7 % de ese total son explotaciones mayores de 50 ha con una explotación del 8,4 %.

**Tabla 1.1.** Distribución de la tierra: número de explotaciones y superficie según tamaños

Tamaño de las explotaciones Hectáreas	Explotaciones				Superficie			
	1960 Número	%	1970-1971 Número	%	1960 Hectáreas (miles)	%	1970-1971 Hectáreas (miles)	%
<b>Totales</b>	<b>1.209.672</b>	<b>100,0</b>	<b>1.176.811</b>	<b>100,0</b>	<b>27.337,8</b>	<b>100,0</b>	<b>30.993,2</b>	<b>100,0</b>
Menores de 10	925.750	76,5	859.884	73,1	2.403,7	8,8	2.234,3	7,2
Entre 10 y 20	114.231	9,4	117.863	10,0	1.572,1	5,7	1.598,6	5,2
Entre 20 y 50	86.789	7,2	100.010	8,5	2.638,7	9,7	3.054,5	9,9
De más de 50	82.902	6,9	99.054	8,4	20.723,4	75,8	24.105,8	77,7

*Nota.* Elaboración propia con datos de los censos agropecuarios de 1960 y 1970-1971.

En la década de los setenta, se ve una mayor fuerza de lucha en el campesinado, organizado a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), que trata de desconocer la legitimidad de la gran propiedad terrateniente. Ante esta situación tan apremiante, el Estado interviene en el sector agrario con las Empresas Comunitarias Campesinas (Ley 4/1973) como instrumento de distribución de la tierra que le permitirá dar solución coyuntural al conflicto social que se vive en ese momento, y la Ley 5/1973, que establecía el Fondo Financiero Agropecuario y contratación de asistencia técnica, que, en palabras de Moncayo (1986), “se trata de una ley que controvierde expresamente la tesis distribucionista y que destaca en su lugar la eficiencia productiva aplicada al suelo” (p. 105). Además, la Ley 4/1973 se complementa con la Ley 6/1975 que le garantiza al gran propietario que no explota la tierra la tranquilidad de no ser expropiada.

Debido a esto se puede hablar de un quiebre entre la política agraria de la década de los sesenta, política reformista (reforma agraria),



y a partir de la década de los setenta, enfocada en el sector exportador. Con este nuevo enfoque de la política agraria en el que no se da cabida al reformismo agrario, pero sí a un desarrollismo agrario, se buscaba un mayor crecimiento, pero no el desarrollo, dejando en pie los problemas fundamentales del agro (Machado, 1983).

De acuerdo con Perry (1983), la nueva política se enmarcaba bajo los lineamientos de la llamada escuela de Chicago, que establecía la necesidad de liberar las fuerzas del mercado con una mínima intervención del Estado en la actividad económica, dejando que los capitales se ubicaran en aquellos sectores de mayor rentabilidad.

A partir de lo que se conoce como el modelo de la internacionalización de la economía colombiana, que obedece a los postulados de la ortodoxia neoliberal recomendada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el que a la reforma agraria se le da poco énfasis, se expidió la Ley 30/1988 que busca reactivar la reforma agraria en un escenario de intensa agitación social y la Ley 160/1993 que impulsa el mercado de tierras en el campo, a través de la negociación directa entre propietarios y campesinos sin intervención del desaparecido Incora. Los resultados fallidos de este nuevo intento de hacer más equitativa la distribución de la tenencia de la tierra en Colombia se corrobora con las cifras arrojadas por el censo agropecuario de 2015, que confirman después de cuarenta y cinco años de no realizar el censo agropecuario el predominio de la gran propiedad de la tierra en Colombia.

En la tabla 1.2 se observa que la superficie de tierras cultivables en Colombia para 2015 suma 109.054.567 ha, el 89,9 % de la superficie hacen parte de las explotaciones mayores de 50 ha con una explotación únicamente del 4,4 % del total, además, se resalta una disminución en la participación de la explotación entre 10 y 50 ha relacionándola con cifras registradas en el censo agropecuario de 1970. Si se comparan estos resultados con lo arrojado en 1970, se confirma el predominio del modelo de la gran propiedad de la tierra en Colombia.

**Tabla 1.2.** Distribución de la tierra: número de explotaciones y superficie según tamaños

Tamaño de las explotaciones Hectáreas	Explotaciones				Superficie			
	1970-1971 Número	%	2015 Número	%	1970-1971 Hectáreas (miles)	%	2015 Hectáreas (miles)	%
<b>Totales</b>	<b>1.176.811</b>	<b>100,0</b>	—	<b>100,0</b>	<b>30.993,2</b>	<b>100,0</b>	<b>109.054.567</b>	<b>100,0</b>
Menores de 10	859.884	73,1	—	83,0	2.234,3	7,2	3.816.909	3,5
Entre 10 y 50	217.863	18,5	—	12,6	4.653,1	15,1	7.197.603	6,6
De más de 50	99.054	8,4	—	4,4	24.105,8	77,7	98.040.055	89,9

*Nota.* Elaboración propia con datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario.

A través de este breve recorrido por la historia de las diferentes leyes de reformas agrarias impulsadas por los distintos gobiernos, se concluye que en Colombia se consolidó una estructura agraria bimodal que, según Machado (1998), se refiere al conjunto de relaciones sociales que aumenta las grandes extensiones de tierra en pocas manos, mientras se multiplican el minifundio y la pobreza, en detrimento de la mediana propiedad.

El coeficiente de Gini es otra forma de medir la concentración de la tierra, una medida que va de 0,0 (distribución equitativa de la tierra) hasta 1,0 (la gran concentración de la tierra). En Colombia, los censos agropecuarios de 1960 y 1972 mostraron que la propiedad rural estaba bastante concentrada con un Gini de 0,86. En el *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*, elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2012), se determina que el coeficiente de Gini en 1988 descendió a 0,84.

Sin embargo, en medio de la contraofensiva paramilitar de la década de los noventa, se hizo una medición que arroja un Gini de 0,88 en 1996, y con la información del censo agropecuario de 2014, el grado de concentración de la tierra aumentó; se calcula que el Gini sin territorios étnicos es de 0,95 (Kalmanovitz, 2016). El censo agropecuario y el coeficiente de Gini confirman la concentración de la propiedad rural en Colombia.

## **Uso actual del suelo**

Las tablas 1.3 y 1.4 muestran la desproporción en el uso de la tierra en Colombia, de un total 43 millones de hectáreas para el uso agropecuario, el 80 % de las tierras se encuentran ocupadas en ganaderías (pastos y rastrojos) y el 19,7 % son utilizadas en la parte agrícola. La tabla 1.5 revela el uso de la tierra según su tamaño y se observa que el porcentaje de participación de la ganadería a partir de menos de 5 ha hasta más de 1000 ha supera al agrícola, resaltando que las de 50 ha hasta más de 1000 ha en promedio ocupan la tierra en un 82 % en ganadería. El agravante de esta situación de inefi-

ciencia en el aprovechamiento de la tierra es que la mayor parte de la ganadería en Colombia es extensiva y atrasada. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2016), en Colombia, se están destinando tierras de vocación agrícola y forestal para ganadería en detrimento del desarrollo del renglón agrícola. Este desequilibrio se ha intensificado en las últimas décadas por un aumento continuo de las cabezas de ganado, la escasa tecnificación de esta actividad y la consecuente demanda de suelo.

Acerca de esta situación, Machado (1998) afirma:

La presión sobre la tierra se ha trasladado hacia las zonas de expansión de la frontera por la debilidad de la democratización de la propiedad en el interior y el mal uso de la tierra. Ello tiene consecuencias nefastas para el medio ambiente en zonas de gran fragilidad ecológica, y para las familias que se ven envueltas en los conflictos generados alrededor de los cultivos ilícitos en esas áreas. En los últimos 15 años la frontera agrícola ha sido colonizada por campesinos dedicados más al cultivo de la coca y la amapola (zonas altas del interior) con un grave daño ecológico, y son utilizados por los empresarios del narcotráfico. (pp. 101-102)

**Tabla 1.3.** *Uso y cobertura del suelo 2014*

Área rural dispersa censada según uso	Hectáreas	%
Agropecuario	43.000.000	38,6
Bosques naturales	63.200.000	56,7
No agropecuarios	2.500.000	2,2
Otro	2.800.000	2,5
<b>Total</b>	<b>111.500.000</b>	<b>100,0</b>

*Nota.* Elaboración propia con datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario.

**Tabla 1.4.** *Uso y cobertura del suelo agropecuario 2014*

Área para uso agropecuario	Hectáreas	%
Agrícola	8.500.000	19,7
Pastos y rastrojos	34.400.000	80,0
Infraestructura agropecuaria	100.000	0,3
<b>Total</b>	<b>43.000.000</b>	<b>100,0</b>

*Nota.* Elaboración propia con datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario.

**Tabla 1.5.** *Uso del suelo agropecuario según tamaño de distribución (%) 2014*

Tamaño	Agrícola	Pastos y rastrojos	Infraestructura agropecuaria
<5	45,2	54,2	0,6
De 5 a <10	46,4	53,2	0,4
De 10 a <50	34,8	64,9	0,3
De 50 a <100	23,3	76,4	0,3
De 100 a <500	17,8	81,9	0,3
De 500 a <1000	14,9	84,9	0,2
De 1000 a más	12,7	87,1	0,2
<b>Total</b>	<b>19,7</b>	<b>80,0</b>	<b>0,3</b>

*Nota.* Elaboración propia con datos del Tercer Censo Nacional Agropecuario.

En otros términos, el modelo de la gran propiedad de la tenencia de la tierra en Colombia y el mal uso de esta se configura como motor importante para el conflicto armado interno que vive el país. La disputa por el control territorial ha involucrado actores armados no estatales por cuestiones sociopolíticas, narcotráfico, bacrim, minería ilegal y la expansión de cultivos ilegales, que ha dejado como resultado miles de campesinos asesinados, desaparecidos, desplazados y despojados de su tierra.

## La tierra y el conflicto armado

Uno de los factores que dieron lugar al conflicto armado en el país es justamente la redistribución de la tierra. Según Molano (2015), “el conflicto armado comienza con la violencia. Y la violencia está asociada a dos factores originarios que se influyen mutuamente: el control sobre la tierra y sobre el Estado” (p. 1).

Kalmanovitz (2016) retrata la situación de despojo y abandono de la tierra de la siguiente manera: se calcula que durante la guerra civil desatada por la extrema derecha en el Gobierno fueron desplazadas cerca de dos millones de personas, contra las más de cinco millones que está expulsando el conflicto actual. En términos productivos, se abandonaron recientemente unos 700.000 predios que se labraban intensivamente, contra unos 400.000 durante la Violencia.

Estudios recientes de organismos a nivel nacional e internacional como el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011); *Tierras y conflictos rurales: historia, políticas agrarias y protagonistas* (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2016); y la *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015) se pronuncian sobre el elevado nivel de concentración de la propiedad de la tierra en Colombia y su relación con el conflicto armado. A continuación, se citan algunos de estos pronunciamientos.

El PNUD (2011) resalta la forma como se transformó una lucha agraria, cuyo protagonista es el campesinado, que a través de la organización y la movilización persevera por la tierra, por condiciones de bienestar y por inclusión política, pese al predominio del conflicto armado a partir de la década de los ochenta por parte de la guerrilla y de los paramilitares, que el único interés que tiene sobre la tierra es considerarla como un medio de acumulación (poder económico), de prestigio (vía de legitimación en un orden social jerarquizado), de influencia (poder político) y de control territorial

(para garantizar corredores de paso en una lógica militar o rutas de tráfico en una lógica criminal).

Con relación al desplazamiento de la población y el despojo señala:

El conflicto agrario y el armado terminan relacionándose a través de sus efectos: el desplazamiento de la población y el despojo de tierras. Porque la tierra se convierte en un instrumento de la guerra y por ello es objeto de expoliación y despojo por vías de hecho, o mediante la utilización ilegal de instrumentos jurídicos. Y la población es el objetivo del control y, por ello, susceptible de ser desplazada o confinada. (p. 57)

Pécaut (2015) considera que

el factor mayor de la mutación fue [...] el tráfico de drogas, cuyos recursos habrían de incidir en la potencialización tanto de los movimientos guerrilleros, como de los grupos de criminalidad organizada y el paramilitarismo desde los años ochenta. Además agrega, si bien inicialmente los grupos paramilitares tuvieron una dimensión militar orientada a la contención de la expansión guerrillera, con el tiempo fueron mezclando esta orientación con objetivos económicos (en particular la acumulación de bienes y tierras) y objetivos políticos (el control del poder local y el acceso al Congreso de la República). Ambas acciones los convirtieron en los principales responsables del despojo de tierras en el país. Sin embargo, también se deben añadir a los “terceros oportunistas”, es decir, élites locales que igualmente aprovecharon sus contactos y alianzas con grupos armados ilegales para acumular bienes, y a los grupos guerrilleros, quienes se apropiaron ilegalmente de numerosas propiedades en distintas regiones del país. (p. 28)

Molano (2015), en su estudio que presentó a la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, examina el impacto que tuvo la economía de las drogas ilícitas, desde la década de los ochenta, en el fortalecimiento de los grupos guerrilleros y afirma: “Las guerrillas se beneficiaron de la excepcional coyuntura económica por la vía de la extorsión (a los traficantes de droga). El movimiento armado,

que hasta entonces era netamente agrario, se transformó en una enorme fuerza militar”.

Las cifras presentadas por el Registro Único de Víctimas (RUV) desde 1985 hasta el 1 de octubre de 2017 confirman las afirmaciones mencionadas, que registra que el número de víctimas por el conflicto armado en Colombia es de 7.835.576 personas desplazadas, y la figura 1.1 muestra cómo a partir 1995 hasta 2008 se incrementó en el país el número de personas desplazadas acumulando 5.721.597 que equivalen al 73 % de total. Periodo que coincide con el de despliegue paramilitar y que gran parte del desplazamiento y el abandono en este periodo fue consecuencia del fortalecimiento de este actor armado. Además, la ofensiva de las FARC a partir de 2002, y el rearme de las bracrim gracias al sometimiento de los paramilitares y otros motivos de no menor envergadura, como los cultivos ilícitos, las limitaciones para el desarrollo agropecuario y las oportunidades de ganancia en el mercado de tierras (Pécaut, 2015).

Los departamentos y las zonas que tienen más altos reportes de desplazados durante el periodo de 1985 a 1 de octubre de 2017 (figura 1.2) son Antioquia, Urabá, Cesar, Bolívar, Magdalena, Cauquetá, Huila, Nariño, Meta, Llanos Orientales, departamentos y zonas consideradas de incidencia alta y muy alta del conflicto armado (Documento Conpes 3850/2015), de gran concentración de la tierra y el uso del suelo sea incrementado en la ganadería extensiva y cultivo ilícito (CNMH, 2016).

Con relación al despojo y al abandono de las tierras, son diversas las cifras que presentan las entidades encargadas de la información. Se habla de 6,5 millones de hectáreas y de 8,3 millones hectáreas equivalentes a 358.973 predios (CNMH, 2016).

La Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur, 2016), en su informe anual *Tendencias globales*, que analiza el desplazamiento forzado en todo el mundo, indica que, en 2016, Colombia cuenta con 7,4 millones de personas; Siria con 6,3 millones; e Irak con 3,6 millones, países que son los que tienen las mayores poblaciones de desplazados internos.



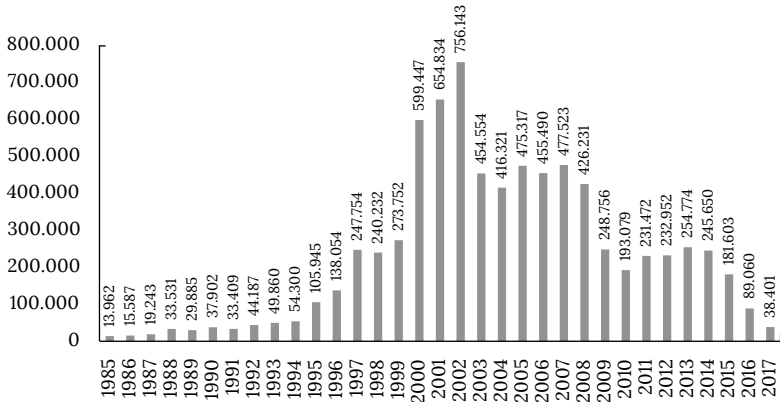


Figura 1.1. Personas expulsadas en el periodo de 1985-2017. Elaboración propia con datos del RUV.

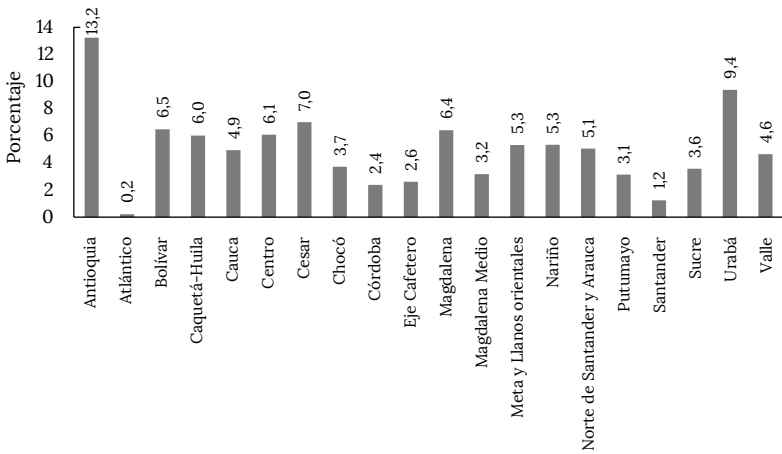


Figura 1.2. Desplazados en el periodo de 1985 a 2017. Elaboración propia con datos del RUV.

Teniendo en cuenta este escenario de conflicto armado por la tierra que ha vivido la población rural, el Gobierno de Colombia y las FARC acordaron en el punto 1 de la agenda sobre el acuerdo de paz que se desarrolló en La Habana, Cuba, el impulso del sector del agro denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”, considerando que

el desarrollo rural integral (RRI) es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y, como consecuencia, garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia [...] además, a juicio del Gobierno esa transformación debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños. (*Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, 2016)

Es decir, un reconocimiento de las partes de la relación tierra-conflicto armado en Colombia.

## **Posconflicto: hacia un nuevo campo colombiano - Reforma Rural Integral**

La RRI, pieza clave en el acuerdo para la terminación del conflicto, se fundamenta en tres pilares que se encuentran interrelacionados entre ellos y con los demás puntos del acuerdo:

1. Acceso y uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.<sup>3</sup> Este primer pilar es una respuesta al problema de la tenencia de la tierra y el conflicto armado y plantea varios aspectos clave para la consolidación de la paz en Colombia:
  - a. La democratización del acceso a la tierra en beneficio de los campesinos sin tierra y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el

---

<sup>3</sup> Para un diagnóstico sobre este tema, véanse Junguito, Perfetti y Delgado (2017, pp. 35-54).

conflicto. Para conseguir este propósito, se crea el Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de tres millones de hectáreas durante sus primeros doce años de creación.

- b. La formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural que busca garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella.
  - c. La restitución abordada con el propósito de restituir integralmente a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra.
  - d. Planteamiento de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria que contribuyan en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia y, en particular, solucionar los conflictos que amenacen o limiten la producción de alimentos.
  - e. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, en que se acordó crear un sistema de información que sirva para propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra.
  - f. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan alternativas equilibradas.
2. *Programas de desarrollo con enfoque territorial*<sup>4</sup> (PDET). Los pdet es el segundo pilar acordado, cuyo objetivo es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Para cumplir con este objetivo, se hace necesario elaborar en cada zona priorizada un plan de acción para la transformación de la región que

---

<sup>4</sup> Para una fundamentación sobre el enfoque territorial, véase DNP (2015).

incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertados con las autoridades locales y las comunidades. Las prioridades y metas que se defina en los pdet serán acogidas por el Plan Nacional de Desarrollo (DNP).

3. *Planes nacionales para la reforma rural integral.* El último pilar de los planes nacionales para la RRI tiene como objetivo, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Se acordó que el Gobierno nacional diseñará, creará e implementará los siguientes planes nacionales: Plan Nacional de Vías Terciarias, Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, Plan Nacional de Electrificación Rural, Plan Nacional de Conectividad Rural, Plan Nacional de Salud Rural, Plan Especial de Educación Rural, Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural, Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, y de los Medianos Productores con Menores Ingresos, Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales y el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

Esto tres pilares implementados bajo el principio del respeto por la propiedad privada se constituye en la esperanza de 48 millones de colombianos para la consolidación de la paz en Colombia.

## **Implementación de la Reforma Rural Integral**

El Gobierno nacional, anticipándose a los resultados del acuerdo de paz y basado en los lineamientos de su plan de desarrollo y el documento de la Misión para la Transformación del Campo y los resultados del censo agropecuario en diciembre de 2015, expidió

una serie de decretos que transformaron la institucionalidad para el sector agropecuario (tabla 1.6).

**Tabla 1.6.** *Decretos que reforman la institucionalidad del sector agropecuario 2015*

Decreto 2363/2015	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.
Decreto 2364/2015	Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.
Decreto 2365/2015	Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), y se ordena su liquidación.
Decreto 2366/2015	Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura.
Decreto 2367/2015	Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural.
Decreto 2368/2015	Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras.
Decreto 2369/2015	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
Decreto 2370/2015	Por el cual se amplían las fuentes de financiación del Fondo de Microfinanzas Rurales creado en la Ley 1731/2014.
Decreto 2371/2015	Por el cual se crean y modifican unas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y se modifica el objeto y las competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro).

*Nota.* Elaboración propia con información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura).

Además, con relación a la política de tierras y de desarrollo rural que será la clave para desarrollar el sector rural colombiano dentro del posconflicto, ha expedido dos leyes fundamentales:

- la Ley 1448/2011, de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y
- el Decreto Ley 902/2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la RRI contempladas en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y la formalización del Fondo de Tierras.

La Ley 1448/2011, que contempla el modelo de reparación de las víctimas y la restitución de tierras de cerca de 6 millones de hectáreas despojadas a las víctimas del conflicto armado en Colombia, tiene un enfoque claro, necesario e importante frente a la población afectada. Sin embargo, el proceso administrativo y de implementación de las leyes no ha avanzado con la celeridad esperada para cumplir con los objetivos propuestos.

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 (2017), conformada por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Mesa Nacional de Víctimas, en su *Cuarto informe de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras presentado al Congreso de la República 2016-2017*, afirma que el esfuerzo fiscal para indemnización de la población víctima aún es muy bajo respecto de la necesidad. Según los resultados, cerca del 93 % de las víctimas aún no han accedido a este derecho, de modo que es la población desplazada la más perjudicada con un rezago del 97 % de la población incluida en el RUV. Además, concluye que la ley se está implementando con trabas, obstáculos y fallas, que a su vez están teniendo un impacto en las vidas de las víctimas que recurren a este mecanismo legal para tratar de resarcir el daño que la guerra les causó (*El Espectador*, 2017).

El Decreto Ley 902/2017 refleja el compromiso adquirido por el Gobierno nacional en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Establece un nuevo marco jurídico en el que se destacan asuntos relevantes como la definición de los sujetos de acceso a la tierra y a qué título puede darse la formalización, se crea el Fondo Único de Tierras, la unificación de los procedimientos para la asignación de los predios en el país, la creación de un registro de beneficiarios con criterios de focalización y el barrido predial en las zonas focalizadas y la formalización por vía administrativa de los títulos. Según Reyes (2017), por primera vez en la historia colombiana, con el Decreto Ley 902/2017, el Estado dispone de instrumentos adecuados para hacer efectivamente

la tarea, siempre aplazada, de ordenar socialmente la propiedad y el uso de la tierra. En los intentos pasados, los legisladores se cuidaron muy bien de consignar en leyes las aspiraciones de reformar la tenencia con declaraciones retóricas, acompañadas siempre de trabas procesales para que nunca pudieran concluir los procesos agrarios, hasta engavetarlos en el congelador del Consejo de Estado.

Sin embargo, la implementación del Decreto Ley 902/2017 se encuentra en el limbo, porque la Procuraduría General de la Nación le solicitó a la Corte Constitucional declararlo inexecutable puesto que no cumple con el requisito de estricta necesidad para que el presidente lo expidiera haciendo uso de facultades extraordinarias. De ser acogida la petición de la Procuraduría General de la Nación, se le complicaría al Gobierno cumplir con la urgencia del primer compromiso del acuerdo de paz.

## **A manera de conclusión**

Los resultados fallidos por décadas de hacer más equitativa la distribución de la tenencia de la tierra en Colombia se corroboran con las cifras arrojadas por el censo agropecuario de 2015, que confirman el predominio de la gran propiedad de la tierra en Colombia y el mal uso de esta, configurándose como motor importante para el conflicto armado interno que vive el país que involucra actores armados no estatales por cuestiones sociopolíticas, narcotráfico, bacrim, minería ilegal y expansión de cultivos ilegales, dejando como resultado miles de campesinos asesinados, desaparecidos, desplazados y despojados de su tierra.

Este escenario es de reconocimiento por parte del Gobierno de Colombia y las FARC que acordaron en el punto 1 de la agenda sobre el acuerdo de paz que se desarrolló en La Habana, Cuba, el impulso del sector del agro denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”. Consideran que la reforma RRI logrará la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad,

asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y, como consecuencia, garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia.

## A manera de reflexión

A la displicencia en el manejo del posconflicto por parte del Gobierno nacional en la implementación de la normatividad para sacar adelante la RRI y de esta forma sentar las bases para la terminación del conflicto armado interno, se suman otros factores que oscurecen el panorama para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. Un primer factor es presentado por Ávila (2017), subdirector de la Fundación Paz y Reconciliación, en el documento titulado *Una increíble cifra de reducción de la violencia*, llama la atención al Gobierno nacional sobre la ocupación del territorio dejado libre por las FARC:

Las FARC se ubican en 26 veredas y han dejado libre el 98 % del territorio donde operaron durante décadas. Muchas de estas zonas tienen una alta presencia de economías ilegales y han comenzado a ser copadas por la guerrilla del ELN, estructuras heredadas del paramilitarismo como el Clan del Golfo o sencillamente hay un vacío de poder e indicadores de seguridad, como el hurto, han comenzado a aumentar. Esto también trajo un aumento de la violencia. (p. 3)

El segundo factor es el incremento del cultivo de la coca en el país. La información revelada por el Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2017) señala que para 2015 se reportaron 96.000 ha de narcocultivos en el país, y en 2016 se registraron 146.000 equivalentes a un 52 % de incremento con relación al 2015, destacándose el departamento de Nariño por ser el de mayor crecimiento en siembra de cultivo de coca, al pasar de 29.755 ha en 2015 a 42.627 ha en 2016. Esta situación le ha valido la amenaza de des-certificación por parte de los Estados Unidos al Gobierno nacional, pero lo más grave es el incremento de la violencia en esa zona.



El tercer factor es el asesinato de líderes sociales que suma 188 entre 2016 y 2017. Por último, el oportunismo de los políticos que ha generado la polarización de la población en torno al proceso de paz.



## Referencias

- Agencia de la ONU para los Refugiados. (2016). *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2016*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11152.pdf>
- Ávila, A. (2017). *Una increíble cifra de reducción de la violencia*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación. Recuperado de <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2017/04/Una-incre%C3%ADble-cifra-de-reducci%C3%B3n-de-la-violencia.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales: historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, Colombia: Autor. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20Vctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20Vctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (1974). *Censo Nacional Agropecuario 1970-1971*. Recuperado de <http://biblioteca.dane.gov.co/biblioteca/categories/49/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- Documento Conpes 3850/2015, de 23 de noviembre, Fondo Colombia en Paz.
- El Espectador*. (2017, agosto 22). Ley de víctimas y restitución de tierras sigue siendo una promesa incumplida. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-sigue-siendo-promesa-incumplida-articulo-709298>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá, Colombia: IGAC.
- Kalmanovitz, S. (1982). *El desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá, Colombia: Carlos Valencia Editores.

- Kalmanovitz, S. (2016, junio 19). La enorme concentración de la tierra. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/opinion/la-enorme-concentracion-de-la-tierra-columna-638741>
- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011. (2017). Cuarto informe de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras presentado al Congreso de la República 2016-2017. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/CUARTO-INFORME-VICTIMAS-CONGRESO-PGN.pdf>
- Machado, A. (1983). Del reformismo al desarrollo agrario. *Economía Colombiana*, 145, 16-22.
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá, Colombia: El Áncora.
- Molano Bravo, A. (2015). Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010). En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, Colombia: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf)
- Moncayo, V. M. (1986). Política agraria y desarrollo capitalista. En A. Machado Cartagena (Ed.), *Problemas agrarios colombianos* (pp. 85-120). Bogotá, Colombia: Siglo XXI.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016, noviembre 24). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)
- Pécaut, D. (2015). Un conflicto armado al servicio del *statu quo* social y político. En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, Colombia: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf)

- Perry, S. (1983). *La crisis agraria en Colombia, 1950-1980*. Bogotá: El Áncora.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural 2011: razones para la esperanza; Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Reyes Posada, A. (2017, agosto 26). Instrumentos para arreglar el problema de la tierra. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/instrumentos-para-arreglar-el-problema-de-la-tierra-columna-710006>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2017). Registro Único de Víctimas. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>