

Imprimir

La reforma agraria es uno de los nudos gordianos que han determinado la historia de Colombia, está vinculada con el desarrollo del conflicto armado y la implantación del narcotráfico. Constituye uno de los elementos que ha sumido a Colombia en el subdesarrollo y en la desigualdad. La concentración de la tierra en Colombia es de unas magnitudes alarmantes, el Gini está cercano a 0.85, siendo 1.0 la máxima concentración de la tierra. El último censo agropecuario cuantificó que el país tiene 69 millones de hectáreas, aptas para las diversas actividades agrícolas, en las cuales 9.500 fincas con más de 500 (0.5% del total) controlan 47.2 millones, el 68.2% de la superficie, en tanto las 368 mil fincas de menos de 5 hectáreas, el 70.5% del total, ocupan una extensión de 2.1 millones de hectáreas, el 4.2% de la superficie total[1].

Actualmente el campesinado ocupa sólo 4 millones de hectáreas, el resto es tierra que se ocupa en una magnitud importante en ganadería extensiva, en donde puede haber una cabeza de ganado por cada 1,3 hectáreas. La clase terrateniente del país acumula tierra y ha mantenido el poder político suficiente para evitar la materialización de la reforma agraria, que implica no solo la redistribución de la tierra para lograr equidad, con generación de capacidad productiva de las mismas, sino que requiere también crédito, infraestructura y asistencia técnica para el campesinado.

La pregunta que se impone es ¿Qué ganan los terratenientes con acumular tierras que no ponen a producir y no les alcanza sus vidas si quiera para recorrer y visitar? Pues una de las respuestas es, que entre menos distribución de la tierra exista, hay más mano de obra campesina barata y precarizada para trabajarle a los grandes terratenientes sin ningún acatamiento de las mínimas garantías laborales para el trabajador del campo, se calcula que por lo menos el 60% se encuentran contratados por debajo del salario mínimo, esto significa casi 15 millones de ciudadanos y ciudadanas del campo sometidos a las mayores exclusiones sociales y económicas. La tierra se ha convertido en una forma de evasión de impuestos, dado que no tiene carga impositiva, se ha constituido en unas de las inversiones del narcotráfico para legalizar sus recursos en Colombia. Pero también para mantener poder político en diversas regiones del país.

La tierra es el instrumento del desarrollo de cualquier país para generar el abastecimiento de alimentos, conforme lo ha expresado Fedesarrollo, “Se estima que aproximadamente 806.622 hogares rurales, equivalentes al 53% de los que se dedican a actividades agropecuarias, jamás han tenido tierra ni siquiera a título de tenencia, y que como mínimo 59,5% de los que ejercen relaciones con la tierra, lo hacen de manera informal sin poder acreditar dominio pleno”[2] (2017, p. 37). Esta situación llevó a los organismos internacionales durante la década de los 90 en donde se dio la apertura económica, a considerar a Colombia un país poco competitivo para exportar alimentos hacia otros países, dado que, ante la no materialización de la reforma agraria, los alimentos son sumamente costosos. En este sentido en Colombia, que tiene grandes extensiones de tierras productivas, ha llegado a importar hasta 15 millones de toneladas de alimentos al año.

Antecedentes:

La reforma agraria es una discusión que supera un siglo: y seguimos discutiendo sobre su necesidad simplemente porque no se ha hecho. El Siglo XIX estuvo signado por las grandes explotaciones heredadas de las haciendas coloniales, después de la segunda guerra mundial se comenzó a presentar la apropiación ilegal de baldíos (tierras de propiedad del Estado) por parte de grandes hacendados y comerciantes que precarizaron a los campesinos bajo nuevas formas de explotación. Fue a finales de los años veinte cuando inició la conocida “Revolución en Marcha” en donde se busca una modernización del país, y se adelanta un primer elemento de la reforma agraria que busca el acceso a la tierra a los campesinos carentes de ella y la formalización de la misma. Mediante los decretos 836 y 1110 de 1928 se establecieron colonias agrícolas que avanzaron hasta mediados de los años cuarenta en donde se presenta un retroceso en la reforma agraria por el ascenso de gobiernos conservadores, con medidas represivas contra el campesinado que participaba del proceso de modernización del país. Estas colonias agrícolas fueron el antecedente de las hoy existentes zonas de reserva campesina.

Después de la guerra civil de los años cincuenta del siglo XX, eufemísticamente denominada como violencia que se caracterizó entre otros fenómenos relevantes por el asesinato de más

de 200 mil campesinos, el despojo de más de doscientas mil fincas, y el desplazamiento violento de más de dos millones de campesinos cuando el país solo tenía 16 millones de habitantes. (Oquist, Paul, 1963) y ante la exigencia de una reforma agraria que fue la promesa para la desmovilización de las guerrillas liberales y en el marco de la llamada Alianza para el Progreso con el apoyo de la USAID de los EEUU, se intentó de nuevo un proceso de reforma agraria con la aprobación y puesta en marcha de la Ley 135 de 1961, con el fin de superar los conflictos derivados de la tierra y las secuelas de la violencia desatada después del magnicidio de Jorge Eliecer Gaitán, esta iniciativa fue nuevamente deshecha en 1972 por el denominado “Pacto de Chicoral”, en donde los terratenientes impidieron el avance reformista, facilitando el ingreso del país al mercado internacional del narcotráfico y el acceso de la caña de azúcar y la palma aceitera, industrias que se han asociado al acaparamiento de tierras.

Llegó el momento de la apertura económica de la década de los 90, en donde el Banco Mundial impulsó una nueva normatividad agraria que se concretó en la ley 160 de 1994, allí se retomaron las pasadas colonias agrícolas bajo la denominación de zonas de reserva campesina, que en la actualidad son 15, y que encontraron de nuevo la represión a las organizaciones que impulsaban este proyecto, por parte del gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el año 2002.

Las propuestas de reforma agraria consignadas en la ley 135 de 1961 fueron adoptadas de nuevo en el acuerdo de paz del Estado colombiano con las FARC-EP en el 2016, podríamos decir que ese punto del acuerdo consiste básicamente en el que se cumpla con la legislación reformista existente e ignorada por los distintos gobiernos.

### Retos y Avances del Gobierno del Cambio en la Reforma Agraria

Las reivindicaciones del movimiento campesino siguen fuertemente vinculadas a la redistribución de la tierra y también a la exigencia de superar la pobreza y la exclusión en la que vive la mayor parte de los 12 millones de campesinos que aún sobreviven en nuestras zonas agrarias. En ese sentido, al lado de la exigencia de redistribución se ha propuesto la

necesidad de establecer una renta básica campesina como un derecho a un mínimo vital que posibilite la proyección de una vida digna que no se desarrolle en la extrema pobreza. Para el desarrollo del campo se hace necesaria la pavimentación de vías terciarias que conforme a los cálculos de los investigadores costarían al país 115 billones de pesos en un proyecto que podría realizarse en un tiempo de 15 años. En la actualidad existe un marco normativo dado por el acuerdo de paz en los puntos 1 y 4 para la distribución de tres millones de hectáreas entre víctimas y familias campesinas.

El gobierno del presidente Gustavo Petro ha avanzado en la compra de 104 mil hectáreas, 112 mil hectáreas de baldíos recuperados, un millón trescientos mil hectáreas formalizadas para el 2024, conforme lo ha expresado el director de la Agencia Nacional de Tierras, con una inversión de 1,6 billones de pesos. Esto es más que lo que lograron los dos gobiernos anteriores que no alcanzaron ni siquiera llegar a las 20 mil hectáreas en dos períodos gubernamentales. Pero aún está muy lejos de la meta establecida por el Acuerdo de Paz.

Para adelantar estas compras el Ministerio de Agricultura estableció un convenio con Fedegan que ha ofertado un área de 282.984 has, de los cuales sólo se han comprado 5.239, y se han viabilizado 55.817, las demás no se han viabilizado porque se presume que son baldíos, tierras en proceso de restitución o zonas no priorizadas para la reforma agraria. Otra fuente de tierra para la reforma agraria la constituye la Sociedad de Activos Especiales, SAE, que a la fecha ha comprado 1.446 has, ha comprometido 31 mil has, y ha transferido de manera gratuita 3.069. Además, para el año 2024 se tienen en trámite 28 solicitudes de zonas de reserva campesina.

El reto mayor en la compra de tierras es agilizar los trámites de la misma, en medio de una institucionalidad agraria que ha sido diseñada para que no se compren tierras ni se redistribuyan, existen los riesgos de sobrecostos de la tierra, con precios por hectárea que fluctúa entre los 3 millones a los 15 millones. Se debe tener en cuenta que no sólo se requiere comprar tierra, sino que esto acarrea otro tipo de inversiones que le permitan al campesino vivir allí y hacer parte de la fuerza productiva del país, lo que implica inversiones en infraestructura y asistencia técnica.

Según la propuesta desarrollada en la Agenda de Transición Democrática el costo de la implementación de la Misión de Transformación del campo es de 373 billones, lo que significa 24 billones anuales a 15 años, esto implica además la formalización de 7 millones de hectáreas y la sustitución de cultivos ilícitos, que podría tener como unas de las alternativas la industria cannábica entre otras, lo que implica medidas legales en el Congreso de la República, no obstante la reforma constitucional que establecía ese marco normativo, la regulación del consumo de cannabis de manera recreacional, se hundió en el Congreso recientemente.

De otro lado, en el año 2023 se avanzó en el trámite y aprobación del acto legislativo que reconoce al campesinado como sujeto de derechos, conforme la declaración establecida por la Organización de Naciones Unidas en el año 2018. Allí se reconoce al campesinado con los derechos de definir estrategias y prioridades para acceder a la tierra, a masas de agua, bosques, pesquería, y acceder a vivir en paz y desarrollo pleno de su cultura. Sin duda alguna este es un logro de décadas de luchas campesinas.

En cuanto a la restitución de tierras despojadas con corte a mayo del 2024, hubo una demanda para restituir 5'096.314 hectáreas, de las cuales se han entregado 48.159 durante el gobierno actual, en el histórico de los gobiernos desde la aprobación de la ley de víctimas en el año 2011, se han restituido 350.199 has, conforme datos de la unidad de restitución de tierras. Recientemente se aprobó en el Congreso de la República la jurisdicción especial agraria, que era uno de las normas legales que faltaba para tener los instrumentos necesarios para adelantar la reforma agraria, no obstante, en la conciliación se cayó la medida de restitución de tierras por vía administrativa, cuando no haya opositores, de acuerdo al alegato de la oposición, esto se presentó porque el Ministerio de Hacienda no allegó aval fiscal al Congreso de la República. Es necesario recuperar este trámite legislativo, dado que esta medida es necesaria para avanzar en la implementación de la restitución de tierras despojadas durante el conflicto armado que diversas investigaciones han calculado en cerca de 8 millones de hectáreas.

A dos años del gobierno se requiere una evaluación rigurosa de lo que se ha avanzado hasta

el momento. El proceso avanza con mucha lentitud y la base campesina comienza a pronunciarse. El 7 de julio habrá una manifestación de importantes organizaciones campesinas que reclaman reformas al proceso y mayor participación de las mismas en la implementación de la política de reforma. El gobierno debe escuchar sus críticas y evaluar sus propuestas. La reforma agraria implica además un cambio en el modelo de desarrollo hacia una economía circular, con una concepción agroecológica que elimine prácticas que contribuyan a la deforestación y a la crisis climática, además de la incorporación de circuitos urbano/rurales para que la población de las ciudades acceda a los alimentos directamente del campesinado, cuya participación debe ser central en el abastecimiento de alimentos al país. El reto es enorme, es del tamaño de la deuda histórica.

---

[1] Fajardo, D.

<https://www.sur.org.co/pobreza-tierra-y-territorio-a-proposito-del-punto-agrario-y-de-la-sustitucion-de-los-cultivos-ilicitos-del-acuerdo-de-paz/>

[2] Ver: Junguito B., Roberto et al., *Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, comunidades y costo fiscal*, Cuadernos FEDESARROLLO, 55, Bogotá, 2017

**Carolina Corcho Mejía**, Exministra de salud, médica psiquiatra

Foto tomada de: Museo Nacional