

# **Oportunidades y desafíos de la restitución de tierras en Colombia: una mirada desde los aportes de Rodolfo Stavenhagen**

**Ana Carolina Gómez Rojas<sup>1</sup>**

## **Resumen:**

Hace 50 años, Rodolfo Stavenhagen planteaba la falseabilidad de algunas tesis imperantes sobre América Latina, entre ellas, que “la burguesía nacional tiene interés en romper el poder y el dominio de la oligarquía terrateniente”. Su argumento principal consistía en afirmar que los verdaderos cambios en el uso y la apropiación del territorio se habían dado desde las revoluciones campesinas y no desde las burguesías.

Cincuenta años después, se propone en Colombia una ley de restitución de tierras para redistribuir mejor el territorio en un contexto de negociación el grupo guerrillero más importante del país. La hipótesis de este texto es que el gobierno central no cuenta aún con la capacidad para disociar (se) las alianzas e intereses entre las élites nacionales, los empresarios que son hoy grandes poseedores de tierra y otros actores que actúan hoy como grandes terratenientes (grupos armados al margen de la ley y empresas multinacionales).

## **Palabras clave:**

Reforma agraria, restitución de tierras, burguesía-oligarquía, Colombia.

## **Introducción**

Rodolfo Stavenhagen emprendió hace cincuenta años la importante tarea de poner en tela de juicio algunas tesis dominantes sobre América Latina, obteniendo como resultado un documento que ha sido difundido y traducido en varios lugares alrededor del mundo y que, por lo tanto, ha alimentado las discusiones sobre nuestra región durante un importante periodo de tiempo.

---

<sup>1</sup>Politóloga con máster en Estudios Latinoamericanos. Actualmente se desempeña como docente e investigadora de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Colombia). Pertenece a la línea de investigación de Teoría y Práctica de las Políticas Públicas, perteneciente al Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Universidad del Rosario. Sus temas de interés son las políticas públicas y la geografía política en América Latina.

Una de las tesis difundidas en esa época consistía en afirmar que “la burguesía nacional tiene interés en romper el poder y el dominio de la oligarquía terrateniente”, lo que queda desmentido por parte del pensador mexicano al afirmar que

“la desaparición de la aristocracia latifundista en América Latina ha sido obra exclusivamente de los movimientos populares, nunca de la burguesía. La burguesía encuentra en la oligarquía terrateniente más bien un aliado para mantener el colonialismo interno, el cual en última instancia beneficia por igual a estas dos clases sociales” (Stavenhagen, 1965: 20).

Para ejemplificar lo anterior, hace una corta reflexión sobre los fallidos procesos de reforma agraria en América Latina, citando particularmente el caso colombiano, en el cual se han realizado ya varios intentos sin ningún éxito visible. La explicación del fracaso se encuentra en la incapacidad de las reformas propuestas para modificar realmente las estructuras de poder político y económico del país.

El actual presidente, Juan Manuel Santos, propuso desde su primer Plan Nacional de Desarrollo la inclusión del tema agrario como punto central para alcanzar la “Prosperidad para Todos” (lema de su plan). Este interés fue desarrollado a partir de la ley 1448 de 2011: La ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En esa medida, la pregunta que guía la estructura de esta ponencia es la siguiente: ¿En qué medida la actual ley de restitución de tierras contribuirá a una verdadera distribución de la tierra en Colombia?

Partiendo de la hipótesis propuesta por Stavenhagen en 1975 acerca del poco interés de la burguesía comercial por separar sus intereses de los tradicionales terratenientes, he construido mi propia hipótesis acerca del caso colombiano: el gobierno central no cuenta aún con la capacidad para disociar (se) las alianzas e intereses entre las élites que poseen grandes terrenos, los empresarios que son hoy grandes poseedores de tierra y otros actores que actúan hoy como grandes terratenientes (grupos armados al margen de la ley y empresas multinacionales).

## **1. Rodolfo Stavenhagen y la cuestión agraria**

Para comenzar la discusión sobre Colombia, vale la pena incluir dos puntos esenciales que han sido desarrollados en las últimas décadas por parte del profesor Stavenhagen acerca de

las cuestiones agrarias para rescatar de allí los puntos que continúan siendo esenciales en la comprensión de nuestra situación actual.

En primer lugar, afirma que “en América Latina, la estructura agraria actual, que en algunas partes comienza a romperse, es a su vez el producto de la colonización del Nuevo Mundo” (1996: 3). De la misma forma en que los colonizadores desarrollaron relaciones de poder y desigualdad entre ellos y sus colonias, basando su economía en una economía de explotación y de acumulación de la tierra, las élites republicanas replicaron este mismo modelo con las comunidades campesinas y luego, con los obreros aparecidos en el incipiente proceso de industrialización en América Latina.

Cabe aclarar además, que las condiciones dadas en Europa durante la implantación del capitalismo como modelo económico no se cumplieron en el caso de nuestra región ya que no se contó con una burguesía ascendente y progresista capaz de desprenderse de las élites tradicionales de poder (Stavenhagen, 1996) ni tampoco existe de manera clara una clase media debido a que la composición de esta clase es muy heterogénea en el caso latinoamericano. (Ibíd., 1965).

A pesar de esta aplicación parcial del capitalismo, las categorías de *desarrollo* y *subdesarrollo*<sup>2</sup> hacen parte de la explicación que damos sobre nosotros mismos. Y es precisamente en la última categoría en la que se presentan espacios considerados aún como primitivos o salvajes, a los cuales es necesario llevar modernización.

Stavenhagen (1965) ha definido a estas zonas en las que se manifiesta el subdesarrollo como colonias internas, entendiendo como colonialismo interno aquel fenómeno en el que se replica la relación colonia/metrópolis pero ahora en términos de ciudad/campo y en la cual el campo es ese espacio arcaico o tradicional con mano de obra barata y con una alta producción de materias primas.

Al respecto, Margarita Serje (2005) complementa muy bien esta imagen de espacio internos relegados a partir de lo que denomina *fronteras internas*, las cuales corresponden a aquellos espacios dentro de los límites de cada país en donde se expresa lo salvaje, lo hostil

---

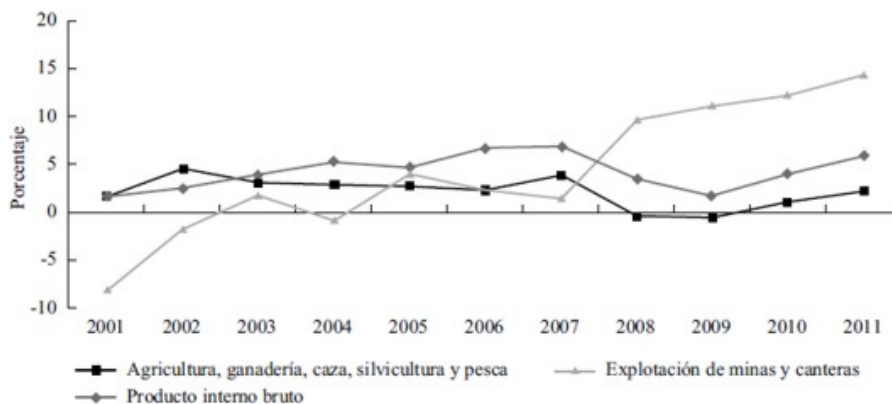
<sup>2</sup>“Lo que se llama el estado de subdesarrollo... se trata principalmente del colonialismo que ha establecido entre los países colonizadores y los países colonizados un conjunto de relaciones de *desigualdad* (el establecimiento de relaciones entre sociedades desiguales ha producido una desigualdad creciente); de relaciones de *dependencia* (tanto política como económica); y de relaciones de *explotación* económica (enriquecimiento de los países colonizadores, agotamiento de las riquezas naturales de los países colonizados, corriente de capitales de los países subdesarrollados a los países desarrollados, etcétera).” (Stavenhagen, 1996: 10)

y poco desarrollado que, por esto mismo, debe ser domado. Este pensamiento es en últimas la extensión del pensamiento colonial en el que predominaba una idea de América como un lugar que

“...es naturaleza, en cuyas vastas soledades se esconden pletóricas riquezas, aisladas por una naturaleza dramática y abrumadora, hundidas en las profundidades de la Selva Virgen a la espera de que vengan Hombres (en masculino y con mayúscula) en una gesta histórica en pos de riqueza y libertad para hacer que surjan de ella prósperas ciudades llenas de comercio. (Serje, 2005: 125)

El segundo punto esencial desarrollado por el profesor Stavenhagen consiste en afirmar que “...en los países de Tercer Mundo la mayoría de la población vive de la agricultura y generalmente la mayor parte del ingreso nacional proviene asimismo de actividades agrícolas” (1996: 9) Esta situación ya no se cumple en varios países de la región debido a la creciente importancia de actividades de extracción minera y la prestación de servicios como nuevos y dinamizadores elementos del PIB. Para el caso colombiano, el sector agropecuario ha perdido una importancia significativa en la última década como lo revela el Departamento Nacional de Estadísticas en el siguiente gráfico:

GRÁFICA 1.  
TASAS DE CRECIMIENTO REAL: PIB TOTAL Y SECTOR AGROPECUARIO



Fuente: DANE.

Fuente: Suescún, C. (diciembre 2013) La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía*.

A pesar de que el panorama se ha modificado debido al surgimiento de nuevas prioridades en las formas de riqueza, debe seguir vigente la discusión sobre la tierra y su mejor distribución y utilización en la medida en que las ciudades del siglo XXI siguen siendo sostenidas gracias al campo y a las actividades que allí se desarrollan. Y es, además,

en las zonas rurales donde para el caso colombiano se sigue desarrollando el conflicto armado y donde se manifiesta de manera cada vez más fuerte la desigualdad de la riqueza y de las oportunidades y capacidades (en términos de Amartya Sen) de los habitantes.

Se destaca entonces la vigencia de los aportes de Stavenhagen, ya que además de dotarnos de conceptos aplicables a nuestras realidades actuales, este autor tiene la capacidad y el interés de ver la estructura completa de los problemas latinoamericanos y no las partes de manera aislada. Es en su intento por comprender la relación de los fenómenos que nos aquejan lo que ha permitido continuar siendo escuchado y estudiado en el actual contexto.

## **2. Las reformas agrarias en Colombia: un intento permanentemente fallido**

Tras varios intentos fallidos de reforma agraria, la cuestión de la tierra sigue siendo considerada como eje central para la explicación del conflicto armado aún vigente. A pesar de la multiplicidad de razones por las cuales la cuestión agraria es tan compleja en Colombia, se pueden reconocer tres elementos fundamentales vinculados al conflicto: la concentración de la tierra, el despojo y el abandono forzado de la población y los altos índices de informalidad en la tenencia de este recurso (Patiño, 2015).

Los elementos anteriores han sido incluidos en el discurso oficial de los gobiernos pero no han tenido medidas de resolución verdaderamente efectivas. Entre aquellas que se quisieron denominar reformas agrarias podemos reconocer principalmente dos:

*a) Ley 200 de 1936:* Para la década de los treinta y tras la crisis de 1929 se percibía un alto grado de malestar rural como resultado de varias décadas de desigualdades y ambigüedades en la distribución de la tierra (Berry, 2002: 29). Desde 1850, las condiciones favorecían a los grandes hacendados que comenzarían a aliarse con la naciente burguesía cafetera e industrial del país y comenzarían a concentrar la tierra de tal manera que el campesinado perdía opciones reales de tener una titulación o un reconocimiento jurídico de la tierra que trabajaba y ocupaba.

Con este panorama y con la llegada del Partido Liberal al poder tras un largo período de hegemonía conservadora, los políticos de la época vieron en el descontento campesino un recurso al que podrían recurrir para adquirir legitimidad. (Ibíd.: 30).

Es entonces cuando el presidente Alfonso López Pumarejo expide la Ley 200 de 1936, la cual ha sido descrita como un “tímido estatuto que presumía como propietario de un predio a quien le diera destinación económica, establecía ciertas trabas para el lanzamiento de los ocupantes y declaraba reversibles al dominio del Estado los predios mayores de 300 hectáreas que no fueran cultivados” (Obando Melo, 1996: 147).

Con estos propósitos, se pretendía avanzar en el proceso de industrialización del país y reducir las trabas jurídicas para la utilización y apropiación de la tierra. Sin embargo, instrumentos como la reversión del dominio público no pudieron ser aplicados por la fuerte oposición de la élite y del partido Conservador, y el reconocimiento de la ocupación campesina en ciertos territorios no se convirtió en realidad para una gran mayoría. En esa medida, la nombrada ley no se constituyó realmente en una reforma transformadora sino más bien en productora de una ola de violencia mayor que terminó beneficiando una vez más a los grandes hacendados, puesto que parecía estar concentrada en los colonizadores y en la posibilidad de ocupar nuevas tierras y no en la resolución de los conflictos latentes en las tierras ocupadas (Hirschman, 1961).

La violencia fue escalonándose hasta explotar en la década de los cuarenta y los cincuenta, la cual obtuvo como respuesta la creación del Frente Nacional, un sistema instaurado durante 16 años en el que se imponía “la rotación en la presidencia de las dos partidos tradicionales y el reparto entre ellos de los puestos públicos” (Pécaut, 2015: 18). Esta situación no sólo atribuía a los dos partidos el monopolio de la representación política, sino que produjo la sensación de que se trataba de un pacto del olvido, pues no se tomaron medidas concretas para reparar a las víctimas de la violencia ni se incluyó la voz de las bases sociales en la nueva conformación del poder político, económico y social (Ibíd.). Una vez más, la solución desde arriba no contribuía verdaderamente a un desenlace favorable.

*b) Ley 165 de 1961 y Ley 1 de 1968:* Según un discurso pronunciado por el expresidente Carlos Lleras Restrepo en el año 1989 durante la Conferencia inaugural del Segundo Seminario sobre Actualización del Derecho Agrario y Reforma Agraria, organizado por la Procuraduría General de la Nación, los problemas que aquejaban al país al comenzar la década de los sesenta eran la informalidad en la titulación, la violencia y la poca capacitación de los campesinos para realizar labores agrícolas. A estos elementos se sumaría el triunfo de la revolución cubana en 1959 que obligaría a Estados Unidos a

modificar su estrategia para América Latina y para lo que decide crear la Alianza para el Progreso en 1961. Como bien lo explica Stavenhagen, Estados Unidos y sus aliados consideraban la idea de que “sería mejor aguantar algún tipo de reforma agraria que exponerse a una revolución campesina” (1965: 20).

Es así como surge en la presidencia de Alberto Lleras la ley 165 de 1961 por medio de la cual se crea el INCORA (Instituto Colombiano para la Reforma Agraria) y se propone la realización de acciones para la superación de los conflictos por la tierra. Los terratenientes de la época preferían optar por la vía de las nuevas colonizaciones por lo que continuaron oponiéndose a este tipo de reformas. La ley, sin embargo, no los perjudicó significativamente ya que se prometía en ella que la propiedad privada sólo se tocaría en casos especiales (Berry, 2002: 40).

Los primeros municipios intervenidos por el recién creado INCORA fueron aquellos en los cuales se presentaba el conflicto más agudo y donde se estaban organizando autodefensas campesinas como resultado de la insatisfacción del campesinado sobre las cuestiones agrarias. Estas incursiones se hicieron en colaboración con las fuerzas armadas, lo que generó una reacción violenta por parte de los habitantes y lo que equivaldría al punto de inicio de las guerrillas rurales de los siguientes años. Daniel Pécaut describe el panorama armado de la década de los sesenta de la siguiente manera:

A mitad de los años 1960 se forman en contrapartida organizaciones de guerrilla que en las décadas siguientes confieren a la lucha armada un rol central: las FARC, fieles al Partido Comunista ortodoxo; el ELN que se reclama del guevarismo; el EPL que reivindica tesis maoístas. Un poco más tarde, después de las elecciones de 1970, el M-19 aparece con un rechazo del dogmatismo y un llamado sobre todo a un nacionalismo bolivariano. (2015: 24)

El proceso de la reforma se frena en 1962 con la llegada del conservador Guillermo León Valencia a la presidencia. Sin embargo parece tener un nuevo auge en la siguiente presidencia con el liberal Carlos Lleras Restrepo, cuyo mandato incluyó la expedición de la ley 1 de 1968, la cual suministró más financiación al Incora, y fijó un periodo de 10 años para transferir la tierra a los arrendatarios que habían hecho solicitudes. Sin embargo, las condiciones fijadas para el logro de estos objetivos fueron muy difíciles de satisfacer para los potenciales beneficiados. Una década después de la intervención del Incora, el resultado era negativo ya que los dos proyectos en los que más se había invertido tiempo y recursos presentaban altos niveles de concentración de la tierra (Berry, 2002: 41)

En síntesis, la aparición del Incora no modificó sustancialmente las condiciones de la tenencia de la tierra sino que se convirtió en un paliativo poco efectivo que terminó desalentando el arriendo de la tierra en todas sus formas y que no logró reducir el acelerado proceso de concentración de tierra en el país. Berry (2002: 43) describe así el panorama de finales de la década de los ochenta: “La falta de un tope general a la propiedad de la tierra condujo a que, a finales de los años ochenta, de 3,3 millones de ha. tituladas a través de los años por el Incora, el 60% estuviera en manos de los grande hacendados”.

De este modo, tras los diferentes bosquejos de reforma, los actores predominantes en la *estructura agraria*<sup>3</sup> de Colombia continuarían siendo a) los grandes terratenientes en la medida en que la tierra seguía representando una fuente de riqueza y poder; b) la burguesía industrial y comercial fortalecida a partir de los gobiernos liberales -cuya bandera era el crecimiento y desarrollo a partir de la modernización de la economía (Hirschman, 1961)- y de una relación con la tierra de explotación de recursos para fortalecer las exportaciones; c) el campesinado que había intentado organizarse a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y que por lo mismo había sido fuertemente reprimido por la fuerza pública y por los gobiernos siguientes; d) los nacientes grupos guerrilleros que buscarían la apropiación territorial por medios violentos y, finalmente, e) el Estado, que según Berry,

“no fue un actor coherente debido a que las diversas partes y facciones tenían visiones algo diferentes acerca de los problemas agrarios, pero aún más importante porque los gobiernos locales favorecieron sistemáticamente a los grandes poseedores (o aspirantes a propietarios), mientras que el gobierno nacional adoptó una amplia gama de posiciones, dependiendo del partido en el poder, la situación y otros factores”. (2002: 27)

### **3. Aparición de nuevos factores y nuevos actores en la lucha por el territorio**

Desde la década de los ochenta el panorama agrario es aún más difícil de descifrar debido a la aparición de nuevos factores entre los cuales nos centraremos en los siguientes: el narcotráfico como nuevo elemento capaz de modificar las motivaciones del conflicto agrario y del conflicto armado; el reconocimiento de territorios especiales para las comunidades indígenas y comunidades afro; y finalmente, la actividad minera (legal e ilegal) como combustible de la guerra y de la desigualdad en los territorios.

---

<sup>3</sup> Entendida como aquella compuesta por cinco elementos fundamentales: a) La estructura de la tenencia de la tierra. b) El uso productivo de los recursos (los conflictos de uso del suelo). c) Las relaciones laborales y sociales. d) Las relaciones con el mercado. e) Las relaciones con la política (el sistema político) y con el Estado (política pública). (Machado, 2011: 181)



a) *El narcotráfico*: Para la década de los ochenta, el conflicto agrario y el conflicto rural se complejizan aún más por la aparición de un elemento que se convertiría muy rápidamente en alimento para la guerra interna: el narcotráfico. Lo anterior cambia las dinámicas económicas, sociales y territoriales del país.

Con los grandes carteles de la droga, comienza una transformación de las prioridades nacionales y de las formas de relacionarse con la tierra y con el territorio, pues los cultivos de coca alcanzan altas rentabilidades y comienzan a desplazar rápidamente a los cultivos agrícolas tradicionales. Estos cultivos se convirtieron en fuente de financiación no sólo de algunos campesinos sino de todos los grupos armados: tanto guerrilleros como autodefensas paramilitares encontraron en la coca una nueva fuente de riqueza (Machado, 2011) Adicionalmente, el dinero sucio logra penetrar las estructuras del poder político y económico del país y es así como para la década de los noventa, incluso el presidente de la República, Ernesto Samper (1994-1998) fue investigado (mas nunca juzgado) por el llamado proceso 8.000<sup>4</sup>. (Revista Semana, 1997)

En cuanto a su incidencia directa en la estructura agraria del país, puede identificarse una afectación tanto en la estructura de la tenencia de la tierra como en el uso productivo de los recursos. Con respecto al primer factor, los narcotraficantes aparecen como actores monopolizadores de la tierra por medio de la compra de grandes terrenos y a través de la figura del testaferro. De este modo, logran lavar una gran cantidad de dinero y alcanzan una concentración muy alta en un corto tiempo. (Pécaut, 2015)

El segundo factor, el uso productivo de los recursos, es transformado por los narcotraficantes y por los grupos al margen de la ley en la medida en que, como se anunciaba anteriormente, ejercen control territorial sobre ciertos lugares con el propósito de asumir el negocio de la hoja de la coca. Las relaciones económicas y sociales de estos territorios son entonces fuertemente permeadas y comienzan a ser compatibles con una visión de *dinero fácil* dentro del campesinado y dentro de algunos grupos étnicos.

Hay que aclarar con respecto a los grupos armados que a partir de su incursión en el negocio de la droga se desdibujan sus propósitos de lucha. Es a partir de este factor que la

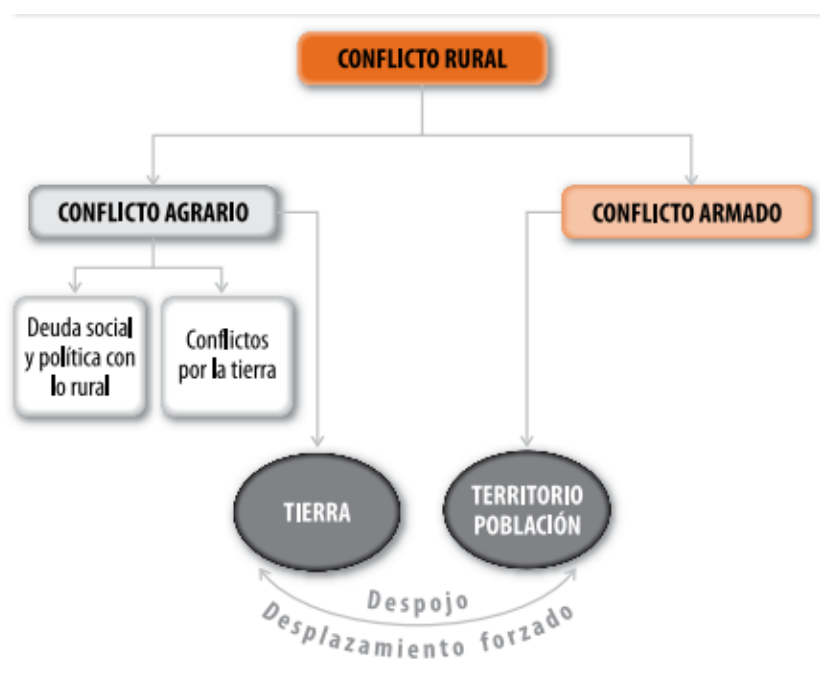
---

<sup>4</sup> Ha sido uno de los escándalos más sonados en Colombia ya que en 1995, la Fiscalía General aseguró que la candidatura de Ernesto Samper había recibido financiación para la campaña presidencial por más de 4 mil millones de pesos por parte del narcotráfico. Durante más de dos años la Fiscalía abrió procesos y judicializó a varias figuras políticas. En el caso del electo presidente, fue juzgado y absuelto por el Congreso de la República.

guerra interna en Colombia -cuyo inicio y cuyas causas no generan aún consenso en el país<sup>5</sup>- se instrumentaliza a tal punto que el grado de legitimidad que algunas guerrillas como las FARC-EP y el ELN alcanzaron en las décadas de los sesenta y setenta en las zonas rurales, se pierde casi por completo. (Pécaut, 2004)

A ello se le suma también el fortalecimiento de las fuerzas paramilitares que aliadas con grandes terratenientes y con narcotraficantes, se apropian de manera violenta de las tierras, generando una crisis masiva de desplazamiento forzado. El saldo de este juego de intereses y de actores ha dejado, según la Unidad de Víctimas del Gobierno Nacional, un saldo de 5.4 millones de colombianos desplazados por la violencia (Revista Semana, 2014).

### Gráfica 2. Descripción del conflicto rural en Colombia



Fuente: Machado, A. (2011) Informe Nacional de Desarrollo Humano-PNUD. Página 187.

Con el esquema anterior propuesto por el Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD de 2011, se expresa finalmente cómo el conflicto armado se ha convertido en un factor esencial para comprender las dificultades del conflicto rural, dentro del que se enmarca a su vez el conflicto agrario.

<sup>5</sup> El pasado febrero de este año, la Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas entregó su informe final cuyo propósito debía ser la explicación del origen y las causas del conflicto armado. El resultado no fue un documento unificado sino 12 versiones diferentes (unas más compatibles que otras entre sí) de la violencia, revelando así la dificultad que existe de llegar a un acuerdo sobre la historia de los últimos 60 años.

*b) Reconocimiento de territorios colectivos para grupos étnicos:* A pesar de que el reconocimiento de la titulación de territorios ancestrales era una deuda histórica de Colombia con sus comunidades indígenas y afrocolombianas, este factor se ha convertido en fuente de nuevos conflictos en la tenencia y uso de la tierra por varias razones: en primer lugar está el hecho de que el país no cuenta con cifras ni estadísticas sobre quiénes son los dueños de la tierra, cómo la usan, cómo se determina el precio de la misma, cuál es la legalidad de los títulos de los poseedores, o cuáles tierras han sido despojadas y por qué causas, entre otros muchos datos importantes (Machado, 2011). En el pasado, esta dificultad se tradujo en conflictividad (a veces violenta) cuando el Estado declaró territorios indígenas o afro como territorios baldíos para ser otorgados a otros actores con poder económico, político o religioso. Hoy en día, en su intento por resarcir sus errores, otorga la titulación colectiva en zonas muy disputadas debido a la presencia de recursos explotables, lo que ha implicado que las comunidades que reciben el título sean permanentemente amenazadas por los grupos armados y por nuevos actores como grandes empresas multinacionales que buscan apropiarse de tales espacios.

En segundo lugar, desde el reconocimiento jurídico de los resguardos indígenas como parte del ordenamiento territorial en la década de los setenta, las comunidades afrocolombianas comenzaron a movilizarse en busca de un reconocimiento similar, obtenido en 1993 gracias a la Ley 70 conocida como Ley de Negritudes. Esta situación ha causado sin embargo, varias disputas territoriales entre estos dos grupos ya que en varias zonas del país (véase el departamento del Cauca) se lucha por el mismo territorio, poniendo al Estado en la encrucijada de decidir qué comunidad debe recibir la titulación respectiva. A estos dos actores se suman también los campesinos que reclaman zonas de reserva para desarrollar sus actividades económicas y sociales en tales territorios. En palabras de Machado, se ha pasado entonces de la tierra “pal que la trabaja” al territorio “porque lo necesito” (2011: 186).

El vínculo que existe entre estas luchas y la situación agraria del país está en el hecho de que cada grupo étnico es autónomo en la utilización de la tierra titulada, y la utilización de esta tierra escapa entonces al alcance que pueda tener cualquier posible reforma agraria, obligando al Estado a repensar los límites de su propio territorio y el alcance de sus políticas agrarias.

*c) La actividad minera como motor de nuevos conflictos:* Desde hace más de 10 años los últimos gobiernos de turno han dado una alta prioridad a la explotación de recursos como fuente de riqueza del país. En el caso del expresidente Álvaro Uribe (2002-2010) se creó un «Plan Nacional de Desarrollo Minero y Política ambiental Visión Colombia 2019», con tres objetivos: 1) facilitar la actividad minera, 2) promover el desarrollo sostenible de la minería y 3) fiscalizar el aprovechamiento minero (UPME, 2006: 3). Por otra parte, el presidente Juan Manuel Santos (2010-hoy) incluyó dentro de su primer plan de gobierno el tema del desarrollo minero y la expansión energética como uno de los pilares de progreso para el país. (PND, 2011: 204).

La actividad minera ha estado ligada, sin embargo, a la construcción identitaria de varios grupos en Colombia, sobre todo, a las comunidades afro del Pacífico que desde la época de la Colonia han desarrollado la explotación de recursos principalmente auríferos como forma de vida.

El conflicto con la tierra surge cuando se abandonan los procesos agrícolas y el uso tradicional de la tierra en ciertas zonas del país (Huila, Tolima) para dar paso a megaproyectos mineros desarrollados por empresas multinacionales, lo que transforma no sólo la vocación del suelo sino las prácticas sociales y económicas de los habitantes. La velocidad con la que se está dando prioridad a esta actividad queda demostrada en datos como el siguiente: Entre 1990 y 2001 se entregaron en Colombia 1.889 títulos mineros (157 por año) y en 2010 ya había 8.928 concesiones (4.839.149 hectáreas) y 20.000 solicitudes en trámite. (PBI COLOMBIA, 2011: 4)

Cabe decir que Colombia está inserta en una dinámica de explotación que se ha venido generalizando en América Latina desde la década de los noventa, sin importar si los gobiernos asumen una posición política (y económica) de izquierda o de derecha, lo anterior como resultado del Consenso de Washington y de una apertura económica generalizada que ha llevado a importantes reformas a sus legislaciones mineras. (Garay Salamanca, 2013)

Adicionalmente, se encuentra el hecho de que la minería ilegal a pequeña y gran escala se ha convertido en una fuente de financiación más poderosa que el negocio de la droga para los grupos armados (Zapata, 2014).

De este modo, a los problemas tradicionales de la tierra en Colombia identificados aquí como la concentración de la tierra, el despojo y el abandono forzado de la población y los altos índices de informalidad en la tenencia de la misma, se le suman nuevos elementos que complejizan aún más la construcción de políticas públicas pertinentes para la cuestión agraria del país.

#### **4. Respuesta actual del Estado colombiano: ¿una tarea incompleta?**

El último intento gubernamental por solucionar la situación del campo teniendo en cuenta el marco de desigualdad y conflicto armado del país ha sido la Ley 1448 de 2011, pensada tanto para la reparación de las víctimas como para la restitución de tierras. El hecho de pensar en una política conjunta para estas dos problemáticas ya significa un avance en la comprensión del problema rural del país, pues es imposible desligar el asunto de la tierra del proceso paralelo de despojo y desplazamiento forzado.

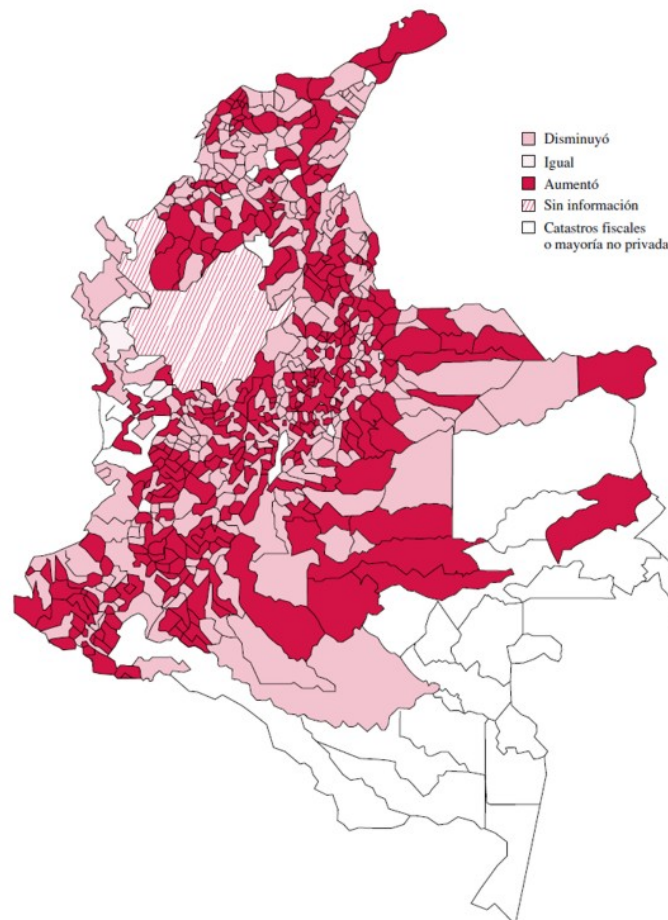
Concentrándonos particularmente en el tema de restitución de tierras, la ley utilizó dos instrumentos principales: la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras -órgano técnico encargado del manejo del Registro Único de Tierras Despojadas-, y la Mesa Interinstitucional de Tierras con el fin de lograr que las entidades involucradas en la estrategia de restitución realizaran un trabajo articulado y coherente.

Para el proceso de formulación de la política pública (de la cual la ley 1448 sería sólo un instrumento) se contó con la participación de varios actores involucrados en el conflicto a través de la Mesa Nacional de Participación efectiva de las Víctimas tales como comunidad LGBTI, mujeres víctimas, víctimas jóvenes, víctimas adultos mayores y víctimas en condición de discapacidad, indígenas, afrodescendientes, comunidades negras, raizales, palenqueras y ROM (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas 2013, Art. 26).

Por esta razón, algunos han considerado que el proceso de formación de la política de víctimas y de restitución es un punto de inflexión con respecto a los antiguos intentos reformistas del Estado (Patiño, 2015). Sin embargo, se pueden identificar varios desaciertos, por un lado, y grandes desafíos institucionales por otro, que minan la posibilidad de éxito de esta iniciativa.

a) *La persistencia del conflicto armado*: A pesar de que actualmente el gobierno colombiano se encuentra en negociaciones con las FARC-EP desde hace dos años con el fin de alcanzar un acuerdo de paz, el conflicto armado supera la posibilidad de negociación de estos dos actores ya que fenómenos como el narcotráfico, la mutación del paramilitarismo en lo que el Estado ha denominado Bandas Criminales y el auge de la minería legal e ilegal como combustible de la guerra, sumado a la permanencia de un coeficiente de Gini de concentración de la propiedad de 0,89 (Ibáñez y Muñoz, 2010), continúan siendo el alimento diario para la prolongación del conflicto.

MAPA 1.  
CAMBIOS EN LOS INDICADORES DE GINI ENTRE 2000 Y 2010



Fuente: Ibáñez y Muñoz (2010).

Fuente: Suescún, C. (diciembre 2013) La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía*.

Los diferentes bandos incluidos en la violencia siguen actuando a través de prácticas como el asesinato, las amenazas, el despojo y las detenciones arbitrarias. Según la Human Rights Watch (2013):

[...] Cuando las amenazas obligan a los líderes a abandonar su hogar, las comunidades o regiones pierden voceros en los cuales confían y se corta el enlace entre miembros de la comunidad y las autoridades, lo cual implica un fuerte revés para las iniciativas de restitución. (2013:10)

Lo anterior revela la poca capacidad estatal por proveer a sus ciudadanos seguridad y garantías de protección dentro de un proceso tan complejo como el de restitución.

*b) La informalidad en la tenencia de la tierra y la deficiente información catastral:* El Informe de Desarrollo Humano del PNUD ha identificado cinco factores técnicos que dificultan el desarrollo de una restitución exitosa en Colombia: 1) desactualización del catastro rural, 2) poco avance en la relación catastro-registro, 3) modernización inconclusa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, 4) seria desigualdad en los avalúos catastrales por hectárea, y 5) atrasos en información y deficiencias en su acceso. (Machado, 2011: 192).

Estos cinco problemas dificultan enormemente la capacidad de restitución del Estado en la medida en que no se tiene claridad qué y cuánto se puede restituir. Para responder a este obstáculo, el gobierno nacional elaboró a través del Departamento Administrativo de Estadísticas-DANE un Censo Agropecuario en 2014 con el propósito de contar con información verás para la construcción de políticas públicas rurales y agrarias pertinentes.

En medio de las múltiples dificultades que se presentaron en su *elaboración*<sup>6</sup> se han alcanzado importantes resultados (no muy difundidos ni conocidos por la sociedad colombiana) en la visita de los 3,9 millones de predios rurales, 182 Territorios Colectivos de Comunidades Negras y 770 resguardos indígenas a lo largo y ancho del territorio nacional (DANE, 2014). Según el director del Dane, Mauricio Perfetti, se ha descubierto que el 54% de los predios rurales se encuentran en cinco de los 32 departamentos del país. La otra mitad del país presenta grandes zonas de extensión ganadera y una mayor concentración de la tierra (sobre todo en la región del Caribe, y en los departamentos de los llanos orientales). Finalmente, se ha demostrado que las tierras más productivas son

---

<sup>6</sup> Desde resistencias políticas hasta fanatismos religiosos. Para ampliar información ver Gossain, Juan (octubre 2014) El censo agrario descubre una Colombia inesperada. *El Tiempo*. Edición electrónica.

aquellas que están repartidas en un mayor número de propietarios (Gossaín, 2014), lo que demuestra que la concentración en pocas manos es ineficiente económicamente y además, en términos sociales, es generadora de la percepción de injusticia, la cual ha alimentado en el contexto colombiano muchas manifestaciones de violencia.

Finalmente se pueden identificar tres problemas adicionales que tienen un carácter más coyuntural pero que deben ser tenidos en cuenta al momento de comprender el poco alcance que ha tenido la actual ley de víctimas y restitución de tierras, pues en 2013, de las 40 mil reclamaciones que se han hecho por cerca de 2 millones 700 mil hectáreas, se ha devuelto el 0,48% de las tierras solicitadas (El país, 2013). Los problemas adicionales son la falta de planeación y de sostenibilidad fiscal de la política y el alcance temporal de la ley.

Con respecto al primer problema, hay que decir que los municipios en los cuales se ha pensado desarrollar la restitución no cuentan con la estructura económica suficiente como para implementar la política pública, ni con los conocimientos técnicos ni el equipo humano para convertirse en agentes efectivos del proceso. Adicionalmente, una de las mayores críticas que se han hecho a la iniciativa actual es que no se han incluido “medidas de restitución al patrimonio, reconstrucción de vivienda, ni restitución del empleo perdido necesarias para garantizar una completa y efectiva reparación a las víctimas” (Patiño, 2015: 40). Ello debido a que el presupuesto total que se invertirá en el proceso hasta 2019 es de 6,3 millones de pesos, lo que alcanza a cubrir salud, educación y asistencia humanitaria, dejando de lado los temas mencionados anteriormente (Semana, 2012).

En cuanto al asunto del alcance temporal de la ley, no sólo hay una falta de perspectiva al desarrollar una ley que tendrá una vigencia de 10 años (tiempo insuficiente para resolver los problemas agrarios del país y para reparar de manera eficiente a las víctimas) sino que además, el gobierno estableció que realizaría la reparación de víctimas que hubieran sufrido desplazamiento forzado y otros abusos desde 1985, mientras que la restitución de tierras la realizaría teniendo como punto de partida el año de 1991. Con este criterio, aparentemente seleccionado partir de la limitación presupuestal del Estado, la percepción que se ha expandido entre algunos colombianos es que el gobierno “facilita la legalización del despojo por intereses económicos” (Verdad Abierta, 2014), en la medida en que muchas de las tierras despojadas de manera ilegal fueron despojadas antes del período de tiempo seleccionado. Adicionalmente, la arbitrariedad de la fecha y el nulo



significado que tiene para las víctimas revela la torpeza estatal por comprender la importancia y el significado simbólico de este factor.

## **Conclusión**

A pesar de que existen avances en la comprensión de la situación agraria del país y se ha pensado en nuevos instrumentos para resolver la situación, Colombia se encuentra en la complicada situación de ir sumando factores y actores que complejizan aún más la resolución de sus conflictos internos, sumado esto a una baja capacidad estatal para responder ante la complejidad con soluciones igualmente complejas y bien estructuradas

Como nos recuerda Berry (2002: 60), “los esfuerzos para modificar la estructura agraria son procesos políticos cuyos resultados dependen principalmente del equilibrio del poder político entre las fuerzas contendientes”. Para el caso colombiano, este equilibrio de poder no existe, pues la balanza sigue estando a favor de las élites del país y de la burguesía hoy convertida en una fuerza empresarial importante que desde sus inicios ha transado con las oligarquías locales para adquirir poder económico y político.

La tierra en Colombia tiene varios significados: es un factor de producción, es una fuente de riqueza y de especulación para los rentistas, es un factor de identidad para ciertas comunidades, es un generador de poder político y económico (no sólo por el Estado sino por los grupos armados), pero adicionalmente sigue siendo un instrumento de guerra.

Ratifico entonces mi hipótesis inicial afirmando que el gobierno central no cuenta aún con la capacidad para disociar (se) las alianzas e intereses entre las élites que poseen grandes terrenos, los empresarios que son hoy grandes poseedores de tierra y otros actores que actúan hoy como grandes terratenientes (grupos armados al margen de la ley y empresas multinacionales). Ello implica que los campesinos y grupos étnicos (indígenas, afro y rom) continúan siendo excluidos del proyecto nacional de ocupación y apropiación del territorio y que la crítica de Stavenhagen sigue teniendo vigencia, con la diferencia de que los conceptos de “oligarquía terrateniente” y “burguesía comercial” están siendo llenados de nuevos significados y de nuevos actores.

## Referencias bibliográficas:

BERRY, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional* Vol. 4 No. 6, pp. 24-70.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE (2014). Boletines de prensa. Disponible en <https://www.dane.gov.co/cna2014/index.php/boletines-de-prensa>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP (2011) *Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para Todos*. Bogotá.

EL PAÍS COLOMBIA (2013). Analistas evalúan resultados de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/analistas-evaluan-resultados-ley-restitucion>

GARAY SALAMANCA, L. (Dir.) (2003). *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Contraloría General de la República, Bogotá.

GOSSAIN, J. (2014). El censo agropecuario descubre una Colombia inesperada. *El Tiempo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/censo-agropecuario-del-dane/14747123>

HIRSCHMAN, A. (1961) *Latin American issues essays and comments*. Twentieth Century Fund, Nueva York.

HUMAN RIGHTS WATCH. (2013). El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia. Bogotá.

IBÁÑEZ, A. M., & MUÑOZ, J. C. (2010). La persistencia de la concentración de la tierra en Bergsmo et al. (eds.), *Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2009?* Torkel Opsahl Academic Epublisher and Peace Research Institute, Oslo. pp 279-308.

LLERAS RESTREPO, C. (1989) “Problemas de la reforma agraria y del derecho agrario”. Conferencia inaugural del Segundo Seminario sobre Actualización del Derecho Agrario y Reforma Agraria. Bogotá.

MACHADO, A. (dir.) (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD. Bogotá.

OBANDO MELO, J. (1996). *Colombia hoy perspectivas hacia el siglo XXI*. Tercer Mundo, Bogotá.

PATIÑO, M. (2015) Aciertos y desaciertos en la formulación de la política pública de restitución de tierras del gobierno de Juan Manuel Santos. Periodo 2010 – 2013. *Monografía de grado*. Universidad del Rosario, Bogotá.

- PEACE BRIGADES INTERNATIONAL-PBI Colombia (Noviembre 2011) “Minería en Colombia: ¿a qué precio?” Boletín informativo No. 18, 1-48.
- PÉCAUT, D. (2015) “Una lucha armada al servicio del statu quo social y político” En: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas, Bogotá.
- PÉCAUT, D. (2004) “Hacia la desterritorialización de la guerra y la resistencia a la guerra” En *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Universidad Nacional, Bogotá. pp. 23-36
- REVISTA SEMANA (2014). Seis millones de víctimas deja el conflicto en Colombia. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/376494-3>
- REVISTA SEMANA (2012). El presupuesto para reparar a las víctimas será de \$6,3 billones. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/articulo/el-presupuesto-para-reparar-victimas-sera-63-billones/265404-3>
- REVISTA SEMANA (1997). Proceso 8000. Disponible en: <http://www.semana.com/especiales/articulo/el-proceso-8000/32798-3>
- SEN, A. (2009) *The idea of justice*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts, Estados Unidos)
- SERJE, M. (2005) *El revés de la nación territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de los Andes, Bogotá.
- SUESCÚN, C. (diciembre 2013) La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía*, Vol. 32, No. 61, pp. 653-682.
- STAVENHAGEN, R- (1996). *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, Siglo XXI, México.
- STAVENHAGEN, R. (1981 [1965]). Siete tesis equivocadas de América Latina. *Sociología y Subdesarrollo*, México, Nuestro Tiempo, pp. 15-84
- UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO-ENERGÉTICA (2006) Colombia País Minero. Plan Nacional para el Desarrollo Minero. Visión 2019. Ministerio de Minas y Energía, Bogotá.
- UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. (2013). Guía práctica sobre el protocolo de participación efectiva de las víctimas. Bogotá.

VERDAD ABIERTA (noviembre, 2014) Las críticas de Amnistía Internacional a la restitución de tierras. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/5528-las-criticas-de-amnistia-internacional-a-la-restitucion-de-tierras>

ZAPATA, J. (2014). Es más rentable para los ilegales explotar oro que coca. *Revista Semana*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-rentabilidad-de-la-mineria-ilegal-en-colombia/397956-3>