

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ


**FUNDACIÓN**  
**ideas**  
**PARA LA**  
**PAZ**

## Siguiendo el conflicto: hechos y análisis

### Número 52/ Agosto de 2007

Por:  
 Juan Carlos Palou Trias

#### La tierra en el campo colombiano: ¿Es posible la justicia?

*La historia demuestra que cuando el problema de la tierra y sus derechos de propiedad es sometido a un manto de silencio o a la lógica de lo no negociable se le concede un amplio margen de acción a los poderes fácticos. Estos terminan imponiendo sus particulares intereses, desconociendo las mínimas reglas del juego o, en el peor de los casos, dando rienda suelta a la brutalidad y la violencia. Después de eso, como ocurre hoy, el tema reingresa al campo político cargado de dramatismo y generando altos grados de confrontación. Es necesario que el país se de tiempo y espacio para responder ciertas preguntas estratégicas: ¿Cuál es el modelo de desarrollo rural que el país necesita para el siglo XXI?, ¿Cómo garantizar que dicho modelo de desarrollo sea democrático, incluyente y sostenible en el tiempo? ¿Cómo consolidar un control estatal del campo que permita garantizar las reglas del juego y la viabilidad del modelo de desarrollo escogido con base en un consenso político amplio?*

- Con fecha 25 de Julio del año 2007, el Congreso de la República expidió la ley 1152 por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural y se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER. El trámite de esta norma estuvo rodeado de intensa controversia, pues a través de ella se regulan asuntos, intereses y temas que atañen a un sector inestable y duramente golpeado. Aunque la situación ha mejorado con respecto a lo que existía antes del año 2002, en el escenario rural persisten hechos como la violencia política, los cultivos ilícitos, los desplazamientos forzados e, incluso, algunas consecuencias negativas de la aplicación de políticas públicas como la fumigación o las campañas militares contra los grupos guerrilleros.
- No está lejana la época de la aguda crisis del sector agropecuario (1992-2002) que se

empieza a superar con un desempeño económico mediocre<sup>1</sup>, mientras que el futuro aparece cargado de incertidumbres y motivos de preocupación: las consecuencias de la probable aprobación del TLC con los Estados Unidos; la agresiva aparición del renglón de los bio-combustibles, que amenaza con replantear el equilibrio con otros productos agrícolas, particularmente los alimentos; la controversia sobre cuál ha de ser el modelo de desarrollo del sector que responda a los retos económicos, sin sacrificar objetivos políticos y sociales necesarios para la estabilidad del campo colombiano. Estos son apenas algunos de los temas que mueven la agenda de discusiones del sector.

- Por si eso fuera poco, la “justicia transicional” basada en la expedición de la ley 975 de 2005, que regula el proceso de Justicia y Paz con los grupos paramilitares, implica un verdadero ajuste de cuentas con lo ocurrido en el escenario rural: además del castigo a los jefes paramilitares, se abren los procesos de búsqueda de las fosas comunes de las víctimas de las masacres, la necesidad de dismantelar el control paramilitar sobre las comunidades rurales, el imperativo de prevenir y controlar los desplazamientos forzados y la obligación política y moral de reparar a las víctimas que fueron expropiadas o sometidas a diversas formas de agresión en el pasado reciente.

- De acuerdo a la Procuraduría General de la Nación la cuantificación de las tierras abandonadas por motivos del conflicto armado suele variar según la fuente que se tome. Para la Contraloría General de la República la cifra alcanza los 2.6 millones, el CEDE estima que puede ser de 3 millones, Incoder 4 millones, Sintradin (Sindicato de Trabajadores del Incora) 4.4., Codhes 5 millones, mientras que para Accion Social la cifra puede llegar a los 6.8 millones de hectáreas<sup>2</sup>.

- Las políticas del gobierno, expresadas en el Plan de Desarrollo, en la “Ley de Bosques”, en la reciente Ley de Desarrollo Rural y en otras disposiciones,

generan polémica desde distintos ángulos. En el Foro convocado por la revista *Semana* ("La Tierra de los Paras") que contó con la presencia del Ministro de Agricultura, se pudieron constatar algunas de esas posturas: así, por ejemplo, para Salomón Kalmanovitz, el gobierno no sólo no pretende modificar la tradición de escaso aporte tributario de los terratenientes y ganaderos del país, sino que además los va a subsidiar a través del programa "Agro, Ingreso Seguro", con los impuestos pagados por los sectores urbanos; para la senadora Liberal Cecilia López, el gobierno carece de un verdadero proyecto de modernización del campo colombiano, sin el cual no se podrán superar años de rezago social y cultural frente a la ciudad; para el investigador de la Universidad del Rosario Alejandro Reyes, la tierra sigue siendo el móvil principal en muchos de los hechos de violencia que se dan en el campo, pero considera que este problema sólo podrá solucionarse si previamente se desmonta el poder paramilitar en lo regional y local y se fortalece la institucionalidad estatal del sector rural. El director de la Revista *Semana*, Alejandro Santos, basado en el dramatismo de algunos testimonios de campesinos, augura que, de no resolverse con justicia las situaciones de despojo y expropiación violenta de tierras, el país estará incubando la próxima generación de "vengadores" sangrientos para alimentar el conflicto. Otros sectores políticos, por su parte, consideran que el modelo de desarrollo promovido por el Gobierno es un modelo de "plantación" con un claro sesgo anti-campesino e, incluso, pro-paramilitar<sup>3</sup>.

• Como telón de fondo de todas esas discusiones y debates se encuentra el tema de la inequitativa distribución de la tenencia y la propiedad de la tierra que, en la conciencia de algunos colombianos, aparece como un "asunto pendiente" de solución. El fracaso de la reforma agraria (o de sus sucesivos intentos) y la persistencia de la violencia política y social en el campo, han creado en la representación colectiva un emblemático vínculo de causalidad entre ambos: *hay conflicto violento porque hay inequitativa distribución de la tierra*. Quien invoca esta afirmación queda, en la mayoría de los casos, exento de aportar más argumentos. Se trata de una especie de axioma que, visto desde otra perspectiva, es un lugar común. Se pasan por encima algunas controversiales consecuencias de esta aseveración: ¿Quiere eso decir que "los sin tierra" son violentos? ¿O que la violencia guerrillera los representa? ¿O que los terratenientes y los campesinos sin tierra se trenzan en una confrontación violenta que explica el conflicto armado y que podría resolverse con una reforma agraria negociada y aplicada por vías institucionales?

• En abierta oposición con el planteamiento anterior, están quienes afirman, en forma también

axiomática, que la tierra ha dejado de ser un recurso productivo estratégico como consecuencia de los avances tecnológicos y científicos. En la "sociedad del conocimiento" no es la fertilidad de los suelos el elemento determinante de la productividad. El valor del recurso tierra se relativiza, pues son más importantes para producir riqueza el capital humano (*know how*), el financiero y el tecnológico. En consecuencia, distribuir la tierra es una tarea costosa desde el punto de vista político y social y superflua económicamente<sup>4</sup>. En esta perspectiva, queda sin explicación el hecho evidente de que los grupos paramilitares y los narcotraficantes han demostrado un ansia infinita de tierras. Igualmente es claro que muchas familias campesinas aspiran a obtener un pedazo de tierra para desarrollar actividades productivas y sus proyectos de vida. Todo lo cual podría querer decir que la tierra como "bien" no puede ser leída en términos estrictamente económicos o que, aún económicamente, tiene un valor que va más allá del que le asignan teorías abstractas que desvalorizan su papel como recurso de producción.

• Tan complejo debate no es fácil de resolver pero es necesario que recupere espacio en la agenda política nacional. La historia demuestra que cuando el problema de la tierra y sus derechos de propiedad es sometido a un manto de silencio o a la lógica de lo *no negociable* se le concede un amplio margen de acción a los poderes fácticos. Estos terminan imponiendo sus particulares intereses, desconociendo las mínimas reglas del juego o, en el peor de los casos, dando rienda suelta a la brutalidad y la violencia. Después de eso, como ocurre hoy, el tema reingresa al campo político cargado de dramatismo y generando altos grados de confrontación. Es necesario que el país se de tiempo y espacio para responder ciertas preguntas estratégicas: ¿Cuál es el modelo de desarrollo socioeconómico que el país necesita para el siglo XXI?, ¿Cómo garantizar que dicho modelo de desarrollo sea democrático, incluyente y sostenible en el tiempo? ¿Cómo consolidar un control estatal del campo que permita garantizar las reglas del juego y la viabilidad del modelo de desarrollo escogido con base en un consenso político amplio? En este documento no pretendemos solucionar tales interrogantes, pero sí referirnos a algunos rasgos estructurales propios del sector rural colombiano, que se constituyen en puntos de partida para cualquier iniciativa de transformación del campo y, en cierto modo, en obstáculos que deben ser removidos para viabilizar cualquier proyecto de reforma. Nos referimos a la *desigual distribución de la propiedad de la tierra* y a la *precariedad de los derechos de propiedad*. Ambos rasgos se han construido a lo largo de muchos años y han demostrado enorme capacidad

de resistencia al cambio. Ambos están asociados a las peores manifestaciones de violencia del sector rural: desplazamiento forzado y las expropiaciones violentas.

### La desigual distribución de la tenencia de la tierra

La discusión sobre el tema de la tenencia y propiedad de la tierra en el sector rural colombiano ha tenido siempre los visos de una disputa ideológica que polariza a la sociedad. Algunos antecedentes históricos ayudan a explicar el inquieto tratamiento de la cuestión. Por un lado, antes de que se diera por clausurada la experiencia de reforma agraria que impulsó el Gobierno de Carlos Lleras (1966-1970), la Asociación de Usuarios Campesino ANUC, organización creada por el mismo gobierno para acompañar el proceso de reforma, se radicalizó y promovió, durante los años de 1971 y 1972, la invasión de tierras en casi todos los departamentos del país. Ello dio lugar al llamado Pacto de Chicoral (1972) prohijado por el Gobierno de Misael Pastrana, que muchos analistas consideran como el “freno” político a la reforma agraria Llerista<sup>5</sup>. Más adelante, en la década de los ochenta, el tema de la reforma agraria se incorporó a las negociaciones de paz con los grupos guerrilleros y ello hizo emerger la evidencia de que la presencia de grupos armados en determinadas regiones del país estaba asociada a la lucha entre una agricultura comercial que se expandía y la resistencia de la economía campesina que se había desarrollado al amparo de la colonización. Estos antecedentes reforzaron la tendencia de las elites políticas y sociales de darle un bajo perfil en la agenda política al tema de la redistribución de la propiedad de la tierra, aunque siempre mantuvo alguna presencia en la agenda legislativa. Lo cierto es que la época que mostró resultados más significativos en los procesos de reforma agraria, es la comprendida entre los años de 1988 y 1994, años en los cuales se aplicó la ley 30 de 1988<sup>6</sup>. Así mismo, el último empuje legislativo, antes de la actual ley de Desarrollo Rural, fue el expresado en la Ley 160 de 1994 que promovió la utilización de mecanismos de mercado (subsidio a la demanda de compra de tierras) en reemplazo de las estrategias tradicionales de intervención del Estado.

En términos generales la política consistió en abandonar el énfasis en las estrategias de redistribución de los derechos sobre la tierra, impulsando en su reemplazo la modernización del sector de agricultura comercial y la colonización de baldíos. Además para la producción campesina se diseñó el programa Desarrollo Rural Integrado (DRI -1974) que buscaba otorgar crédito,

asistencia técnica, infraestructura y desarrollo social al pequeño cultivador propietario de tierras en ciertas regiones focalizadas. Esta última línea de intervención languideció hasta prácticamente desaparecer en la década de los noventa.

Los resultados de los esfuerzos de reforma agraria arriba mencionados, son modestos y permiten llegar a la conclusión de que Colombia es un país con una muy desigual distribución de la propiedad de la tierra. Según el Banco Mundial el coeficiente de Gini sobre la desigualdad en la tenencia de tierra, calculado en función del avalúo catastral era, en el año 2003, de 0,85<sup>7</sup>. Salomón Kalmanovitz, en su reciente libro sobre la agricultura colombiana en el siglo XX, después de llevar a cabo una serie de depuraciones de la información proveniente del Instituto Colombiano Agustín Codazzi IGAC, concluye que podría admitirse que el Gini Colombiano en 2002 era de 0,71. El mismo autor comenta que con los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria se llega a un 0,523 del Gini nacional en 2002, que resulta bastante creíble debido a que esta fuente sólo incluye la tierra dedicada a la explotación económica agropecuaria<sup>8</sup>. En cualquier caso, a pesar de los matices mencionados, se trata de un indicador negativo cuando se lo compara con el de otros países que se invocan como referentes de buen desempeño económico y social: Corea 0,35 y Japón, 0,38. En el siguiente cuadro se puede observar como desde 1984 hasta el año 2000, la situación ha tendido a agravarse pues la gran propiedad ha incrementado su participación en la superficie en detrimento de la pequeña y mediana propiedad.

Pequeña, mediana y gran propiedad rural en Colombia, 1984-2000

Área has	1984				2000			
	Propiel. años 1/	Particip. acción porcent. ual	Superf. ficie 2/	Part. Porcen. tual	Propiel. años 1/	Particip. acción porcent. ual	Superf. ficie 2/	Part. Porcen. tual
1 < 20	2.094,1	85,7	5.347,7	14,9	3.088,6	86,3	6956,2	9,7
20 < 200	325,3	13,2	13.597,4	38,0	442,6	12,4	1694,9	22,5
200 < 2000	37,4	1,5	16,861,3	47,1	47,0	1,3	51464,1	68,3

1/Miles

2/miles de hectáreas

Fuente: Lorente et al. (1984)

Tomado de Kalmanovitz, Enciso, pag 322

Ahora bien, la tendencia a la concentración de la propiedad de la tierra existe en Colombia desde los tiempos de la Colonia y los primeros años de la República. Sin embargo, en algunas épocas tal tendencia se agudizó y adquirió un cariz trágico por la intensa violencia que involucró. Esto ocurrió durante los años 50 y a partir de la década de los 80 del siglo XX hasta nuestros días. En esta

última etapa nadie pone en duda que el auge del narcotráfico, el fortalecimiento de la guerrilla y la aparición de los paramilitares tienen una altísima cuota de responsabilidad. Esto es debido, por un lado, a la estrategia de lavado de activos de los narcotraficantes –que condujo a lo que algunos analistas denominan la *contrareforma agraria*– y a la producción de desplazamientos masivos de población para apropiarse de las tierras con la finalidad de consolidar poderes locales, incrementar patrimonios individuales o controlar áreas estratégicas para la guerra o el negocio del narcotráfico. Pero hay en este punto un serio motivo de discordancia en la interpretación de los hechos. Para algunos, la concentración de la tierra y las recientes evoluciones del sector rural se deben a factores estructurales o de economía política que son funcionales a un determinado desarrollo del capitalismo agrario en la época de la globalización. Afirman que el neoliberalismo o la apertura económica tienen una clara responsabilidad en lo que está ocurriendo en el agro colombiano. De hecho – aseguran– la crisis agraria se produjo después de las reformas aperturistas del Gobierno de Gaviria e implicó una pérdida neta de hectáreas cultivadas (1993-2002) y una sensible disminución del empleo rural.

Quienes no comparten esa lectura, aseguran que atribuir la crisis agraria de la década de los noventa a las políticas de apertura es producto de un juicio parcial. En esa evaluación–dicen– no se tienen en cuenta otros elementos que explican la situación vivida: el agudo fenómeno climático de “El Niño” en 1992, la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas, la revaluación del peso y la expansión de los cultivos ilícitos<sup>9</sup>. Por otra parte, sostienen que los desplazamientos forzados y la violencia que practican los grupos armados ilegales de cualquier signo, no son connaturales al modelo de desarrollo y sólo benefician a quienes practican tal violencia para la imposición de intereses ilegales, sean estos políticos o económicos. De hecho, el incremento de la violencia y la delincuencia fue determinante en la pérdida de dinamismo del sector rural antes de los cambios en las políticas de seguridad<sup>10</sup>.

Hay acuerdo respecto a que la recomposición del sector agrícola, derivado de las reformas estructurales, ha implicado un crecimiento notable de los cultivos permanentes y una disminución de los transitorios. Esto que es percibido por algunos como un resultado favorable, en la medida en que refleja una asignación más eficiente de los recursos productivos del agro, es catalogado por otros como una transformación indeseable. Para

los primeros se trata de una modernización que fortalece sectores de producción competitivos para atender los requerimientos del mercado interno y la vinculación estable al mercado internacional. Para otros, es la cruda promoción de una estructura de “plantación” que conduce a la disolución de la economía campesina, atentando de paso contra la seguridad alimentaria del país<sup>11</sup>. Es en este último sentido que los desplazamientos forzados se consideran funcionales a la estructura productiva de plantación. Se trataría de poner la mano de obra a disposición de los empresarios agrícolas que la requieren para desarrollar las grandes unidades de producción. Éstos tratarían de competir con costos de producción decrecientes, empezando por una mano de obra barata. De acuerdo con esta lectura, lo que está ocurriendo en el agro no es otra cosa que una sangrienta versión de un proceso de descomposición de la economía campesina, a través de su forzada proletarización, previa expropiación violenta de las tierras.

Esa sombría descripción de las transformaciones productivas del agro, planteada en forma tan general y abstracta, parece una exageración retórica. Lo lamentable es que algunos hechos, difundidos ampliamente por la prensa nacional, muestran que tan perversa lógica tiene, en algunos casos, asidero en la realidad. Así ocurre con las plantaciones de palma africana que se han venido desarrollando en las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curbaradó en el Departamento del Chocó. Allí se ha aplicado la “técnica” de la masacre para amedrentar y desplazar a la población afrocolombiana y mestiza que ocupa esos territorios selváticos desde hace muchos años (el proceso se inició con la masacre de Las Brisas en 1996). También se ha puesto en evidencia la alianza entre algunos inversionistas y el Bloque Paramilitar “Elmer Cárdenas”, comandado por alias “El Alemán” (Freddy Rendón Herrera) para imponer y proteger enormes plantaciones de palma africana en terrenos de propiedad colectiva (aproximadamente 22.022 Has)<sup>12</sup>. De nada han servido las titulaciones del Incoder, las denuncias y visitas al área por parte de la Defensoría y de la Procuraduría ni la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para poner fin a esa situación. En el mencionado foro organizado por la Revista *Semana*, el Ministro de Agricultura era controvertido por Carlos Eduardo Huertas, periodista de la Revista *Semana*, asegurando que la Fuerza Pública protegía en el terreno a los invasores y no a los invadidos<sup>13</sup>. De esta misma dinámica también dio cuenta otro de los comandantes paramilitares. En una entrevista concedida a la Revista *Semana* en junio de 2005 Vicente Castaño manifestó que “en Urabá

*tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos que son duraderos y productivos. La idea es llevar a los ricos a invertir en ese tipo de proyectos en diferentes zonas del país. Al llevar a los ricos a esas zonas llegan las instituciones del Estado. Desafortunadamente las instituciones del Estado sólo le caminan a esas cosas cuando están los ricos. Hay que llevar ricos a todas las regiones del país y esa es una de las misiones que tienen todos los comandantes”<sup>14</sup>.* Similares historias se pueden rastrear en otras zonas de antiguo control paramilitar.

Hechos de esta clase, generan suspicacia e impiden avanzar en arreglos potencialmente benéficos para los empresarios y los campesinos. Esto es así porque, incluso desde una perspectiva liberal, es difícil dejar de percibir el peso de los argumentos de quienes protestan por la situación de los campesinos. De acuerdo con el pensamiento económico liberal, no es sólo aceptable sino necesario que las fuerzas anónimas del mercado impongan cambios dolorosos a individuos o grupos que han aportado su esfuerzo y su trabajo a una actividad productiva que ha perdido competitividad, en aras de lograr una mayor eficiencia en la asignación de los recursos productivos. Pero cuando existe una mano siniestra y “visible” imponiendo condiciones de vida y muerte, a sangre y fuego, resulta una tarea ímproba exigir reconocimiento y legitimidad para unos resultados sociales y económicos que lejos de ser anónimos parecen tener nombre propio y apellidos. Algunos de esos cambios se producen a través de brutales imposiciones que dejan bastante maltrecha la imagen del Estado en su función de rector del ordenamiento territorial o de protector de poblaciones vulnerables. Es un hecho que la política de “seguridad democrática” ha logrado disminuir algunas manifestaciones de violencia y delincuencia y ha mejorado el control Estatal del territorio, particularmente frente a la insurgencia guerrillera. Pero es percibida como insuficiente en la tarea de revertir la configuración autoritaria de las estructuras locales y regionales de poder consolidadas en los últimos años de actividad paramilitar. El efecto más dañino de esta percepción se da en el ámbito de la legitimidad. Muchos sectores políticos y sociales interpretan tal debilidad del Estado o, más precisamente, del gobierno como manifiesta complicidad. Esa percepción los lleva, por ejemplo, a calificar la ley de Justicia y Paz y las políticas de reinserción como estrategias de legalización del poder paramilitar. Igualmente evalúan el Estatuto de Desarrollo Rural y la llamada ley de Bosques como instrumentos para impulsar una modernización rural que perjudica a los sectores campesinos y como una herramienta

para consumir los procesos de expoliación de la tierra de los que han sido víctimas a través del desplazamiento, la violencia y la intimidación los campesinos, los indígenas y las comunidades afrocolombianas.

Desde luego no se puede juzgar el comportamiento del gobierno con base en las opiniones y juicios que sostienen sectores políticos y sociales que son sus adversarios en la liza política o que adhieren a perspectivas ideológicas opuestas. Pero, cuando los hechos así lo indican, sí se le debe reclamar mayor eficacia protegiendo la vigencia del ordenamiento jurídico tanto en lo discursivo como en lo fáctico. Además, debe tener mayor tacto político cuando promueve leyes y adopta decisiones sobre temas que tienen gran capacidad de alimentar la suspicacia sobre la rectitud del Congreso o sobre las intenciones del gobierno. Es el caso de la Ley de Bosques o la más reciente Ley de Desarrollo Rural que salieron a la luz pública rodeadas de profunda controversia. De hecho, la ley de Bosques fue demandada por inconstitucional ante la Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación al emitir su concepto pidió declarar inconstitucional la totalidad de la iniciativa legislativa: *“A juicio del Jefe del Ministerio Público, el deber de consulta previsto en el ordenamiento superior se constituye en un requisito de fondo que no se cumplió ni antes ni durante el trámite de la iniciativa denominada también Ley Forestal”<sup>15</sup>.* Además, ambas normas se acercan al corazón de otro de los problemas estructurales que afectan el agro colombiano y que analizaremos a continuación.

### **La precariedad de los derechos de propiedad**

Este es otro rasgo bastante claro de la situación agraria nacional: los derechos de propiedad sobre la tierra no están bien definidos ni en lo jurídico ni en lo fáctico. La raíz de esta situación se encuentra también en la historia remota de Colombia, pero particularmente en la época republicana. Los dos grandes criterios que utilizó el Estado independiente para la concesión o la adjudicación de tierras fueron el fiscal/financiero y el de “morada y labranza”. Con el primero se pretendió atender la anemia presupuestal del Estado, mediante la emisión de bonos convertibles en tierras. Tales bonos fueron adquiridos por comerciantes nacionales o prestamistas extranjeros. Estos últimos rara vez los convirtieron en tierras pues les parecía más costoso hacerlo que enajenarlos por mucho menos que su valor nominal. En cuanto a los comerciantes nacionales, los atesoraron y especularon con ellos, hasta que las tierras empezaron a valorizarse bajo el impulso colonizador que pretendía responder a las demandas del mercado internacional de productos tropicales. En ese momento empezaron

a reclamar del estado la concesión de las tierras representadas en los bonos.

El criterio de "morada y labranza" es la vieja versión hispánica de "la tierra para el que la trabaja", pero con la mediación del Estado el cual ostenta el llamado "dominio eminente" sobre el territorio. Este era el mecanismo que podían utilizar los campesinos pobres para hacerse adjudicar por el Estado un pedazo de terreno considerado "baldío" o de propiedad pública. Los campesinos trabajaban durante el tiempo que la ley estableciera, sobre terrenos muy concretos y bien delimitados, y luego solicitaban la adjudicación. Lo cierto es que nunca podían estar seguros de si el bien sobre el cual desarrollaban su actividad agrícola era baldío o de propiedad privada. Además, en la mayoría de los casos, debido a la insuficiencia de recursos para cubrir los altos costos de los procedimientos legales o por simple desconocimiento de los mismos, se abstendían de solicitar la adjudicación, manteniendo así la precariedad de sus títulos.

En esta particular estructura de administración de los bienes rurales del país, se encuentra el origen de muchos de los conflictos agrarios. Emblemáticamente se hace referencia a la guerra entre el "hacha" y el "papel sellado". El hacha del colono o del campesino y el papel sellado del comerciante o del latifundista especulador. Con ello se ponía en evidencia que el sistema formal de poder, incluido el aparato de justicia, tendía a proteger los intereses de quienes tenían la capacidad para hacerse sentir en las esferas de la burocracia. De ahí surgen dos elementos que erosionan la legitimidad de la propiedad: la usurpación "legal" de la propiedad por los latifundistas y la invasión de "hecho" por parte de los campesinos. Se dice que en la colonización antioqueña triunfó el hacha, mientras que en muchas otras regiones se impuso el papel sellado. En estos últimos eventos, los latifundistas lograban convertir a los colonos y campesinos en arrendatarios o aparceros sometidos a duras condiciones de trabajo. Al fin y al cabo, la estrategia de controlar la tierra no tenía otro objetivo que controlar la mano de obra, fuente primordial de producción de riqueza agraria hasta bien entrado el siglo XX.

El Estado central, responsable de las políticas de administración y manejo de las tierras públicas y de las políticas agrarias, oscilaba entre la defensa de los derechos del productor directo, cuando se inclinaba por políticas productivistas consideradas necesarias para el desarrollo económico nacional, o defendía los intereses de los latifundistas y terratenientes cuando se convencía de que ello era necesario para la conservación del orden

social en los campos de Colombia. En este punto la frontera entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, fue bastante clara en la primera mitad del siglo XX: el liberalismo era partidario de un país de propietarios agrarios, productivos e independientes, y el conservatismo lo era de la defensa de la estructura patriarcal y terrateniente en el campo, aunque se basara en un ejército de peones.

La ley 200 de 1936, más conocida como la "Ley de Tierras" expedida durante el gobierno liberal del Presidente de López Pumarejo, ha sido objeto de evaluaciones negativas y positivas. Lo cierto es que no era una ley con pretensiones redistributivas, aunque podía producir consecuencias de esa índole, pero sí se orientaba a sanear la titulación de las tierras. También apuntaba a incentivar la explotación económica de las mismas a través de la amenaza de reversión al Estado de los predios inexplorados y por esa vía pretendía fomentar la producción de alimentos baratos para los sectores proletarios urbanos que crecían al amparo del incipiente desarrollo industrial. En últimas se trataba de crear las condiciones para el desarrollo de un mercado de tierras que permitiera el intercambio eficiente de ese factor de producción. La verdad es que los efectos de esta ley vinieron a ser neutralizados por la ley 100 de 1944 y, en consecuencia, no fue mucho lo que se avanzó en la clarificación de la titulación de la propiedad agraria. Además, algunos investigadores le atribuyen a la ley 200 el imprevisto efecto de producir una expulsión grande de arrendatarios y aparceros por el temor de los propietarios a que reclamaran derechos sobre las tierras que habían venido laborando. En todo caso, los avances que pudieron lograrse con la ley 200 fueron debilitados por los atropellos cometidos durante la época de la Violencia de los años 50, época en la que fueron usuales y masivos los desplazamientos forzados de población con la consecuente pérdida de los derechos sobre la tierra y sus productos.

Desde la expedición de la ley 135 de 1961, como ya se dijo, se reforzó la pretensión de redistribuir tierras creando además el INCORA. Hoy, hasta los más duros críticos de esa institución por sus escasos logros, admiten que hizo un notable aporte en materia de titulación y normalización de los derechos de propiedad. Así por ejemplo se señala que su acción desde 1961 hasta 1999 cubrió "más de 15 millones de hectáreas en titulación y 30 millones en resguardos indígenas"<sup>16</sup>. También es un hecho que la ola de violencia y desplazamientos que se impuso desde los años 80 han dado al traste con ese posible avance en muchos territorios de Colombia. Por lo demás, algunos estudios sobre

desplazamiento forzado han demostrado que los desplazamientos son más intensos en aquellas áreas donde la concentración de la tierra es mayor<sup>17</sup>. Además, se ha identificado que un poco más de la mitad de los desplazados dicen ser poseedores o propietarios de tierras en sus lugares de origen, con lo cual se podría deducir que una motivación importante de los victimarios es la apropiación violenta de los bienes de las víctimas<sup>18</sup>.

En forma sintética se podría decir que los derechos de propiedad y uso de la tierra en muchos municipios y departamentos de Colombia están sometidos a la precariedad jurídico-formal y a la desprotección fáctica de parte del Estado. Una consecuencia clara de esta situación es la imposibilidad de poner a funcionar un verdadero mercado de tierras. Si no hay seguridad sobre lo que se intercambia (indefinición de linderos, opacidad de la titulación) ni se permite que el sistema de precios regule los intercambios (intimidación y violencia) se derrumban las reglas de juego necesarias para la actividad económica. Igualmente la inestabilidad social y política que generan los desplazamientos forzados y las altas cotas de violencia imposibilitan el desarrollo de un sentido de ciudadanía en los sectores campesinos y rurales.

La "ausencia de Estado" es la noción que pretende describir ese estado de cosas. Sin embargo, en el Foro organizado por *Semana*, Salomón Kalmanovitz matizó esta afirmación señalando cómo tal ausencia de Estado podría ser producto de la baja tributación de los propietarios de predios rurales a los fiscos locales y nacionales. Para describir esta situación utilizó la idea de "sobrerrepresentación sin tributación". Los sectores terratenientes y ganaderos tienen una alta participación política en los órganos que deciden los estándares de tributación (Congreso y Concejos municipales) y a través de ella garantizan que los tributos que los pueden afectar se mantengan en niveles bajos. De esa manera impiden que los municipios accedan a recursos para hacer inversión social que mejore la situación de la población rural e imposibilitan una acción estatal idónea en la garantía de seguridad. Luego, cuando la inseguridad y el crimen los atacan, organizan sus propios sistemas de seguridad (autodefensas/paramilitares) que terminan convirtiéndose en un monstruo de mil cabezas que engulle a sus propios creadores.

El investigador Alejandro Reyes, durante el foro convocado por *Semana*, afirmó que la presión terrateniente no sólo ha impedido que se produzca un replanteamiento de la estructura tributaria del sector rural, sino que ha promovido una política de

"demolición" de la institucionalidad agraria. Con ello, la situación de los derechos de propiedad y uso de los derechos se ha debilitado aún más.

Íntimamente relacionado con lo anterior, se debe mencionar el problema de la gran desactualización del catastro administrado por el IGAC. Esta oficina creada en 1940 como una entidad estrictamente civil, i(hasta esa fecha había sido una institución comercial de los bienes inmuebles del país- base fundamental para la equidad tributaria- es la responsable de elaborar los mapas que permitan conocer la geografía física y social del territorio. Muchos analistas han señalado la importancia de un buen mapeo para ejercer control territorial –tan necesario en un país bajo conflicto armado interno- para defender los derechos de propiedad de los ciudadanos y, en últimas, para proteger los Derechos Humanos y garantizar el desarrollo económico y social de la población<sup>19</sup>. Algunos expertos estiman que más o menos el 40% del territorio nacional no aparece registrado en el catastro y la mitad de los predios registrados tienen un valor económico desactualizado. A esto se añade que el sistema estatal encargado de registrar los movimientos y transacciones de los derechos de propiedad de la tierra es complejo pues involucra a las Notarías y las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, controladas ambas por la Superintendencia de Notariado y Registro. Esta es una red Institucional que ha probado ser extremadamente vulnerable a la corrupción.

### **Las condiciones para la justicia en el campo**

Las concepciones sobre la justicia social o sobre la justicia en la distribución de los bienes y las pertenencias en una determinada sociedad son objeto tanto de reflexiones de filósofos políticos como de debates en los escenarios políticos democráticos. Lo que sí se puede afirmar es que el sólo hecho de la precariedad y desprotección de los derechos de propiedad sobre la tierra, es una característica que impide satisfacer incluso una concepción minimalista de justicia. Por ejemplo, Robert Nozick, el filósofo liberal radical por excelencia, rechaza la noción misma de justicia distributiva por considerarla un pretexto para acometer exacciones inaceptables, trasladando bienes de unos patrimonios a otros sin razones morales valederas para él. En reemplazo de tal concepción propone la teoría retributiva que establece que la justicia de una determinada distribución de bienes deriva del cumplimiento de dos principios: el que regula la adquisición original de pertenencias ("*cómo cosas no tenidas puedan llegar a ser poseídas*") y el que regula la transferencia legítima de pertenencias entre personas ("*cómo una persona adquiere una pertenencia de algún*").

otro con derecho a la pertenencia”).

La breve reseña histórica realizada en este documento muestra que en Colombia, el principio de “morada y labor” - que regula la adquisición original mediada, en este caso, por el Estado monárquico o republicano- fue interferido en muchos casos por el sistema de bonos de deuda pública redimibles en tierras baldías. Sistema éste último que, habiendo podido ser legítimo, se aplicó de manera tan negligente y opaca que creó las condiciones para mermar la legitimidad de toda propiedad sobre bienes rurales. En cuanto al principio de justicia en la transferencia, la historia muestra que en Colombia ha sido violentado, en algunos casos masivamente, por la intimidación, la violencia, el desplazamiento forzado e incluso a través de la expedición de tramposas normas jurídicas. Para este tipo de situaciones el mismo Nozick propone un tercer *principio de justicia retributiva*: el de rectificación de las injusticias. Las preguntas que según él se propone resolver este tercer principio son las siguientes: “¿Qué debe hacerse ahora, si puede hacerse algo, para rectificar esas injusticias? ¿Qué obligaciones tienen los que cometieron la injusticia hacia aquellos cuya situación es peor que la que hubiera sido si no se hubiera cometido la injusticia? ¿O de la (situación) que habría sido si se hubiera pagado la compensación rápidamente? ¿Cómo cambiarían las cosas (en caso de cambiar), si los beneficiarios y aquellos que empeoraron no son los participantes directos de los actos de injusticia, sino, por ejemplo, sus descendientes? ¿Hasta dónde tiene uno que remontarse para limpiar el registro histórico de injusticia? ¿Qué le es permitido hacer a las víctimas de injusticia con objeto de rectificar las injusticias que se les hicieron, incluyendo las muchas injusticias cometidas por personas que actúan a través de su gobierno?”. Termina este conjunto de preguntas con un comentario pesimista: “No sé de ningún tratamiento completo o teóricamente refinado de tales cuestiones”<sup>20</sup>.

La mayor parte de las preguntas que se formula el filósofo liberal en el texto transcrito, están a la orden del día en la agenda pública nacional, en el proceso de “Verdad, Justicia y Reparación” con los grupos paramilitares. A diferencia del pesimismo que manifiesta Nozick, tanto en la legislación como en la jurisprudencia nacional e internacional existen mecanismos (y hasta teorías, aunque no tan refinadas) para la restitución y la protección de los derechos de las poblaciones desplazadas y de otras víctimas de la violencia paramilitar. Pero lo que sí permite resaltar el minimalismo de Nozick es que la *rectificación* de las injusticias requiere de un aparato estatal poderoso para

revertirlas. Aún siendo un partidario del Estado mínimo, Nozick considera que la “rectificación” exige una excepción a ese principio: se debe fortalecer el aparato Estatal. Por otra parte, es evidente que en la sociedad colombiana existen concepciones legítimas de justicia distributiva que van mucho más allá de la tímida propuesta de justicia retributiva que defiende Nozick. Pero hasta la distribución más igualitaria resultaría inoperante si no se acompañara de reglas de juego claras y de solidez en la protección de los derechos de propiedad. Sería una exageración y una inexactitud afirmar que los problemas de precariedad y legitimidad que afectan a la propiedad de la tierra en Colombia son generalizados. Pero el reconocimiento de diferencias en esta materia exacerba la desigualdad y conduce a la pregunta de ¿Por qué algunos individuos, sectores sociales, regiones, municipios o departamentos tienen bien garantizados los derechos de propiedad y otros no? ¿No es acaso esa la primera causa de la ausencia de verdadero desarrollo político, económico y social en las regiones sometidas a tal precariedad?

### **Una Política Estatal para posibilitar la Justicia en el Sector Rural**

De lo dicho hasta aquí se concluye que es necesaria una Política Estatal para crear las condiciones que permitan el desarrollo de la justicia en muchos ámbitos del campo colombiano. Tal política tendría que estar basada en un amplio consenso nacional. Este consenso ha existido durante breves lapsos en nuestra historia política, tan breves que han sido insuficientes para producir resultados de hondo calado. Para lograr tal consenso sería necesario que retornaran *con fuerza* a la esfera pública algunos de los temas aquí analizados. Sin lugar a dudas, la prioridad fundamental de tal Política de Estado sería fortalecer la institucionalidad pública del sector rural. ¿De qué sirven planes, intenciones o modelos de desarrollo si no hay instrumentos para implementar las decisiones de política ni capacidad coercitiva para hacer cumplir por los agentes económicos y sociales las reglas del juego que se definan por consenso político democrático?

Dentro de ese fortalecimiento institucional, ocupa el primer lugar el aparato de la justicia Estatal, civil y penal. La jurisdicción penal debe fortalecerse para aplicar con rigor, imparcialidad y eficiencia los principios de la Justicia Transicional, los establecidos en la ley 975 de 2005, dándole prioridad a la restitución de bienes y a la reparación de víctimas de la violencia reciente (desplazados, masacres, etc. ). Para el logro de los objetivos de la Justicia Transicional son de particular importancia las actividades de las Comisiones de Restitución de Bienes previstas en la ley 975 de 2005, bajo la



coordinación de la Comisión de Reparación. Pero también es necesario fortalecer la jurisdicción Civil para corregir la injusticia ancestral a la que han estado sometidos los campesinos, los indígenas, los afrocolombianos e incluso ciertos grupos de clase media rural. Éstos sectores nunca han alcanzado siquiera el estatus de “clientes” de los servicios de justicia del Estado y por ello, en muchas oportunidades, han debido someterse a esa caricatura de “justicia” que proveen los grupos guerrilleros o paramilitares. Hay que decir que son muy pocos los programas financiados con recursos del Estado o de la cooperación internacional que apunten a fortalecer la presencia del Estado en su dimensión de Justicia en el sector Rural<sup>21</sup>.

El derecho de acceso a la tierra podría garantizarse a los sectores que lo reclaman a través de una estrategia de reforma agraria que, siendo vigorosa y persistente, debe esquivar los riesgos de la “ultrapolitización”. No hay que espantar a los grandes e ineficientes propietarios, pero tampoco dejarse espantar por ellos. Esto se lograría con políticas de reforma agraria focalizadas, diversificadas, adecuadas a la gran heterogeneidad de situaciones socioeconómicas de nuestra geografía humana y social. No es necesaria una reforma agraria masiva, pero sí una selectiva, en función de criterios de eficiencia productiva (los retos del TLC y la apertura económica), de incidencia de la mala distribución de la tierra en los conflictos locales y regionales y también teniendo en cuenta factores tales como la necesidad de reconocimiento social y político de amplios colectivos humanos de nuestro país.

Habrá que ver si las nuevas instituciones creadas por la ley de Desarrollo Rural refuerzan la probabilidad de lograr estos propósitos: el Consejo Nacional de Tierras, el renovado INCODER y la flamante Unidad Nacional de Tierras Rurales cuyas funciones son de la máxima importancia para el tema de los derechos sobre la tierra en el sector rural. De altísima importancia es la Oficina de Catastro, fuente primordial de información predial. Esta institución debe ser fortalecida, actualizada y articulada a las tareas de control territorial del Estado (incluyendo lo militar y lo policial). Si el Estado no conoce qué ocurre en su propio territorio, si carece de información sobre como están establecidos los derechos de propiedad, tenencia y uso sobre la tierra ¿Cómo podrá hacer una eficiente defensa de los derechos civiles de los ciudadanos, de los derechos humanos de sus nacionales? ¿Cómo podrá desarrollar una política tributaria equitativa y eficiente? Por último, las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y las Notarías constituyen

una red institucional que ha despertado muchas dudas en su función de garante de la fe pública. Tal andamiaje institucional es muy vulnerable a la corrupción. Esa red es producto de una particular estructura normativa contenida en nuestro Código Civil, que, a su vez, proviene del Código Civil Napoleónico. Probablemente para modificar ese diseño institucional habría que modificar algunos capítulos del sacrosanto Código Civil. Y, como decía López Michelsen, el Derecho Público es dúctil y reformable pero nada más difícil que modificar la normatividad del Derecho Privado. Sin embargo, ¿cómo podemos hablar de ciudadanía si hay tantos colombianos excluidos de la protección los derechos civiles elementales: propiedad, circulación, libertad de contratación, expresión y demás? En últimas debemos lograr que el Estado Social de Derecho ordene el campo y no los paramilitares o la guerrilla.

---

#### \*Notes

1 La última medición del crecimiento económico del sector agrario indica que en el trimestre de Abril –Junio éste creció al 1.9% en contraste con el 7% promedio de la economía.

2 Procuraduría General de la Nación. Proyecto Seguimiento a las políticas públicas en materia de Desmovilización y Reinserción. Tomo I. Bogotá: Procuraduría General de la Nación., 2006; p. 189. Las referencias exactas de dichos estudios pueden encontrarse en este texto.

3 Foro Revista Semana Julio 18 de 2007 Versión Audio en [http://www.unradio.unal.edu.co/UNIMEDIOS\\_Radio/Programas/129/001.html](http://www.unradio.unal.edu.co/UNIMEDIOS_Radio/Programas/129/001.html)

4 Para una versión muy lúcida de esta perspectiva ver Alvaro Balcazar et al” Colombia: Alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria” CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, 2001.

5 El Pacto de Chicoral fue un acuerdo bipartidista (liberal/conservador) que se suscribió en una hacienda de ese municipio tolimense y que dio lugar a la posterior expedición de la ley 4 de 1973, que modificaba los términos de la reforma agraria.

6 Esta evidencia permitiría concluir que no hay relación positiva necesaria entre alta politización del tema y eficiencia en la redistribución de la tierra. Los datos son tomados de Alvaro Balcazar *et al Ibidem*

7 El Gini es una metodología de evaluación de índices de concentración de tierra o ingreso. 1 indica la máxima desigualdad 0 expresa la máxima igualdad.

8 S. Kalmanovitz y E. López Enciso, La Agricultura Colombiana en el Siglo XX , Ed. Fondo de Cultura Económica y Banco de la República (2006).

9 S. Kalmanovitz y E. López Enciso *Ibidem*.

10 Es preciso aclarar que el sector rural no ha mostrado ser tan sensible a las políticas de seguridad, pues su crecimiento económico no ha seguido la pauta de crecimiento positivo de la economía como un todo.

11 Dario Fajardo Montaña, Desplazamiento forzado: una lectura desde la economía política, en Territorio, Patrimonio y Desplazamiento, Seminario Internacional- Edición Procuraduría General de la Nación y Consejo Noruego para Refugiados, 2006.

12 Ver versión libre de “El alemán” *El Colombiano*, Las declaraciones de El Alemán permiten entrever que las alianzas entre empresarios y paramilitares no están exentas de

permiten entrever que las alianzas entre empresarios y paramilitares no están exentas de conflicto.

13 Ver versión en audio en [http://www.unradio.unal.edu.co/UNIMEDIOS\\_Radio/Programas/129/001.html](http://www.unradio.unal.edu.co/UNIMEDIOS_Radio/Programas/129/001.html).

14 “Habla Vicente Castaño”, *Revista Semana*, junio 5 de 2005.

15 Obviamente se refiere a la consulta constitucionalmente obligatoria a las Comunidades indígenas y Afrocolombianas. Comunicado de Prensa Procuraduría General de la Nación No. 0368. 08/09/07.

16 Alvaro Balcazar et al, *ibidem*.

17 Dario Fajardo Montaña, *Ibidem*

18 Ana Maria Ibañez, Pablo Querubín “*Acceso a Tierras y Desplazamiento Forzado en Colombia*” Documento Cede 2004.

19 Geoffrey, Demarrest, *Mapping Colombia: The Correlation Between Land Data and Strategy*” Strategic Studies Institute, 2004.

20 Robert Nozick, *Anarquía, Estado y Utopía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

21 Hay que reconocer positivamente la existencia, en la actualidad, de un programa estratégico de Justicia Rural ejecutado por la Universidad Internacional de la Florida (FIU) y financiado con recursos de USAID.