

---

# La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia\*

The Comprehensive Rural Reform, the ending of the armed  
conflict and the agrarian problem in Colombia

Sergio Roberto Matias Camargo\*\*

Universidad Libre. Bogotá D.C. Colombia

*sergio.matias@unilibre.edu.co*

## Resumen

El tema de la reforma rural integral constituye el Punto 1 del primero y segundo *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, suscritos entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Contiene avances progresistas favorables a los campesinos y contribuye positivamente a la solución política del conflicto armado, ligado en sus orígenes al problema agrario colombiano, vigente aún y pendiente de una reforma agraria democrática.

**Palabras clave:** Reforma rural integral, acuerdo final para la terminación del conflicto, avances progresistas, problema agrario, reforma agraria democrática.

## Abstract

The Comprehensive Rural Reform is the first topic of the first and the second final Agreement for the ending of the conflict and the construction of a stable and lasting peace, signed between the Government of Colombia and the FARC-EP. It contains progressive advances favorable to

---

Fecha de recepción: 1 de mayo de 2017

Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2017

\* Cómo citar este artículo: Matias, S. (enero-junio, 2017). La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia. *Revista Diálogos de Saberes*, (46)19-39. Universidad Libre (Bogotá). Este artículo científico es un resultado y parte del proyecto de investigación titulado "Constitucionalismo democrático contemporáneo -cultura constitucional, derecho público y sistema" (Código 11010113), realizado en el Grupo de Investigaciones Socio Jurídicas del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, reconocido por Colciencias como Grupo Colombiano de Investigación Científica y clasificado en la Categoría A. COL0016837.

\*\* Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Profesor Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Investigador de su Centro de Investigaciones Sociojurídicas y Asociado de Colciencias. Director del Grupo de Investigaciones Sociojurídicas y Editor de la revista indexada *Diálogos de Saberes* del CISJ. Correo electrónico: [sergiomatias@hotmail.com](mailto:sergiomatias@hotmail.com)

the peasantry, it contributes positively to the political solution of the armed conflict, related in its origins to the Colombian agrarian problem, which is still current and pending a democratic agrarian reform.

**Key words:** Comprehensive rural reform, final agreement for the ending of the conflict, progressive advances, agrarian problem, democratic agrarian reform.

## Introducción

El problema agrario en Colombia ha sido una de las causas fundamentales de los conflictos sociales y en el último siglo ha generado varios periodos y formas de confrontación armada, entre estos, la llamada “La Violencia”, ocurrida entre los años de 1948 y 1957, que dejó miles de muertos<sup>1</sup>, despojo violento y desalojo de tierras de colonos, pequeños y medianos propietarios (Guzmán et al., 1962). Esta etapa de la violencia bipartidista –liberal y conservadora–, es al mismo tiempo la causa primera del surgimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, formalmente fundadas en 1964, que surgieron de grupos de campesinos constituidos como autodefensas, para defender sus tierras y sus vidas de la violencia conservadora-terrateniente, que utilizó grupos paramilitares de civiles (“chulavitas”) y la Policía Nacional, politizada a su favor.

De acuerdo con Carlos Salgado, economista e investigador colombiano, “La Violencia de los años cuarenta y cincuenta expulsó todo tipo de propietarios, poseedores y tenedores, promovió la apertura de nuevas tierras para que los desposeídos pudieran huir de sus efectos, dejó cerca de 300.000 víctimas y según

Paul Oquist (1978, citado por Machado, 2009), implicó la usurpación de 393.648 parcelas que, con un promedio de cinco hectáreas, habría arrojado que 1.968.240 hectáreas fueran despojadas, equivalentes al 11.2% del área utilizada en 1960” (2014, p. 8).

El último medio siglo de historia nacional colombiana se caracteriza por el conflicto armado y los múltiples conflictos políticos y sociales, generados y agudizados por la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la concentración del poder político y económico en las tradicionales oligarquías colombianas liberal-conservadoras (Matias y Huertas, 2016), que entregan los recursos naturales, las empresas y el trabajo de los colombianos a las multinacionales, como lo diagnosticó el líder popular Jorge Eliécer Gaitán el siglo pasado (1985).

Para el sociólogo e investigador colombiano Alejandro Reyes, existe una evidente relación entre la lucha por la tierra y la confrontación armada en Colombia, y afirma que:

La confrontación armada en Colombia ha sido fundamentalmente una guerra por el territorio, porque la tierra ha sido históricamente la fuente de rentas privilegiadas para los ricos y el recurso de supervivencia de los pobres. Por eso es necesario analizar en primer lugar las raíces y dimensiones agrarias de la violencia. Las mejores tierras del país han

---

<sup>1</sup> “Según Oquist, entre 1948 y 1966, 193.017 personas resultaron muertas producto de la violencia partidista en Colombia” (GMH, 2013, p. 115).

sido colonizadas por campesinos y apropiadas luego sistemáticamente por los hacendados. Así se difundió la ganadería extensiva en la Costa atlántica, el Magdalena medio y los Llanos orientales, después de haber ocupado durante varios siglos las altiplanicies y valles interandinos (2016a, p. 17).

La existencia del monopolio de la tierra y la ausencia del Estado, “son las dos características de esta fórmula política de la gran propiedad” (Reyes, 2016a, p. 17). Para él, este ha sido históricamente, y sigue siendo en la actualidad, el problema principal del problema agrario en Colombia:

Con el espíritu feudal de los señores de la tierra, heredado del ansia que se despertó entre los españoles pobres que venían a América, la propiedad privada de la tierra dejó de ser el motor de la prosperidad para ser el capital muerto de cuyas rentas pudo sobrevivir una clase dominante regional llena de pretensión e incompetencia empresarial. Y la casi ausencia de impuestos sobre la tierra reduce a cero el costo de oportunidad de acumular capital en tierras sin producir, al mismo tiempo que mantiene raquíticos a los municipios, ausente el Estado y empobrecida la población rural (2016a, pp. 17-18).

El problema de la tierra fue incluido en el primer punto de las dos versiones del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Gobierno Nacional y FARC-EP, 24 de agosto de 2016 y 12 de noviembre de 2016) titulado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, ratificado por el Presidente de la República, Juan Manuel Santos y por el Comandante de las FARC-EP, Rodrigo Londoño. Se trata de la solución política del conflicto armado, el cese bilateral y definitivo de esta confrontación, la desmovilización

de esta guerrilla y su tránsito a la acción política sin armas, hecho positivo que merece destacarse y apoyarse en que la Reforma Rural Integral contribuyó a resolver.

Debe señalarse que fue el único punto de carácter estructural de los Acuerdos y también el único referido a asuntos económicos, sobre los cuales el Presidente Juan Manuel Santos fue reiterativo en afirmar que el modelo económico no era tema de discusión de la Mesa de Negociaciones de La Habana<sup>2</sup> y por supuesto, como veremos más adelante, tiene impacto en lo acordado. El economista e investigador colombiano Eduardo Sarmiento hace una síntesis sobre estos asuntos:

En el diálogo de La Habana se llegó a uno de los diagnósticos más acertados del sector agrícola, que se caracteriza por la mayor exclusión de la población y la mayor concentración de la riqueza. De un lado, se propone elevar el ingreso de los pequeños productores cuyos salarios son menos de la mitad de los urbanos, y de otro, ampliar la inversión y reorientar la estructura productiva para impulsar el crecimiento del sector e incrementar el ingreso per cápita. Sin embargo, los propósitos se ven impedidos por la exigencia inicial del Gobierno de restringir el diálogo económico y

<sup>2</sup> “El presidente Santos ha sido enfático en afirmar que ni el modelo económico ni el político son negociables en La Habana. En 2012, señaló que no se discutiría con las FARC ‘ningún aspecto fundamental de la vida nacional, como la propia Constitución, el modelo de desarrollo, o el concepto de propiedad’. Luego, en 2015, ante un grupo de inversionistas internacionales y empresarios nacionales, aseveró que el modelo económico no estaba en discusión. Este año, en abril, señaló que había definido unas líneas rojas como que “con las FARC no se negocia el modelo económico ni la doctrina militar, ni el futuro de las Fuerzas Armadas, entre otras’. Por esto, el Presidente ha insistido en que no habrá constituyente” (Dangond-Gibson, 2016).

social a la agricultura y eximir de los cambios y reformas al resto del sistema.

La transformación de la agricultura requiere de acciones complementarias en la industria, el sistema fiscal y sobre todo en materia comercial y cambiaria, donde la apertura y los TLC deprimen el salario agrícola e impiden la producción de cereales y derivados de la ganadería que disponen de la mayor demanda mundial (Sarmiento, 2016a).

A la fecha de la terminación del presente artículo, la implementación de los Acuerdos de La Habana, apenas empezaba a vislumbrarse, razón por la cual no se incluye en su texto. Su importancia y el impacto que generen, ameritan nuevas publicaciones de estos acontecimientos en pleno desarrollo.

## 1. El problema de la investigación

El problema agrario colombiano, hunde sus raíces históricas en los tiempos de la Conquista y la Colonia españolas, no resuelto en la Independencia y persistente en la República, hasta nuestros días (Villegas, 1981; Zuleta, 1976). Contiene una contradicción entre pocos que tienen mucha tierra, en gran parte inexplorada, indebidamente apropiada, y muchos que tienen poca o ninguna, con precariedad jurídica, sin medios ni recursos para explotarla, carentes de crédito, infraestructura, sin servicios esenciales, agua potable, salud, educación, vivienda digna, sin derechos fundamentales y marginados económica, política y socialmente.

La Reforma Rural Integral, contiene avances progresistas, contribuye a la solución política del conflicto armado, vinculado en sus antecedentes al problema agrario colombiano, vigente aún y sin la solución democrática,

justa y necesaria para el desarrollo económico social, el bienestar de la mayoría de los habitantes del campo y en general de los colombianos.

## 2. La estrategia metodológica

**2.1. El enfoque.** Se aplica un enfoque socio jurídico e interdisciplinario, que integra la sociología jurídica con la ciencia política, el derecho, y la economía.

**2.2. Los métodos, las fuentes, las técnicas y los instrumentos de recolección y análisis de la información.** Se utiliza el método histórico y el lógico, el análisis y la síntesis, las fuentes primarias y secundarias y se hace análisis documental.

## 3. Resultados y hallazgos

### 3.1. El problema agrario en Colombia

La tenencia de la tierra en Colombia, se caracteriza por su alta concentración en pocas manos, la coexistencia de grandes latifundios, que ocupan la mayor cantidad de las mejores tierras, en gran parte inexploradas, los millones de minifundios y pobres del campo, que solo disponen de su fuerza de trabajo; a lo cual se agregan las formas atrasadas de producción.

Según Reyes,

Para la población rural, la propiedad es un derecho humano fuera del alcance para dos tercios de quienes trabajan la tierra, pues son jornaleros sin tierra propia. Del tercio del campesinado que posee tierra, el 60% es informal y no permite acceso al crédito... La expansión de la frontera agraria destruye reservas forestales y penetra en los territorios étnicos, primero para cultivos de coca y

luego para ganadería extensiva de mínima productividad, con un gran impacto ambiental que acelera el cambio climático. El 40% de la tierra incorporada al desarrollo tiene procesos de erosión que causan deslizamientos en las cordilleras e inundaciones en las tierras planas (Reyes, 2016b).

Según el Tercer Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en el área rural censada, la forma de tenencia predominante es la propia (72.7%), seguida de otras formas (11.7%); el arrendamiento (9.6%); la mixta (4.5%) y la aparcería (1.5%) (DANE, 2015a, p. 40). El 70.4 % de las fincas, ocupa el 2.0% del área rural y el 0.4% ocupa el 77.8%, respectivamente (2015a, p. 28). Desde el punto de vista de la distribución de la tenencia de la tierra, estos son los dos polos de la contradicción fundamentales del campo colombiano. Sin embargo, y de acuerdo con las mismas estadísticas oficiales, la contradicción es mucho más aguda, cada uno de estos grandes propietarios tiene predios mayores de 500 hectáreas y cada familia campesina menos de cinco hectáreas para subsistir.

**Tabla 1.** Unidades de producción agropecuaria-Upas/área ocupada.

Upas	Área ocupada	Tamaño promedio
70.4%	2.0%	-5 Ha.
0.4%	77.3%	+500 Ha.

Autoría propia. Fuente: DANE (2015a, p. 28).

La tendencia que indican los resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario-CNA, es la del crecimiento cuantitativo de las fincas menores a cinco hectáreas y la disminución del área rural ocupada. En los últimos 55 años

se incrementó la proporción de las fincas de menos de cinco hectáreas, pasando del 62.5% en 1960 (Primer CNA) al 70.4% en 2014 (Tercer CNA). En sentido contrario, el área rural ocupada descendió del 4.5% en 1960 (Primer CNA) al 2,0% en 2014 (Tercer CNA) (DANE, 2015a, pp. 30-31).

**Tabla 2.** Unidades de producción agropecuarias menores de 5 Ha. /área ocupada Comparativo Censo Nacional Agropecuario-DANE 1960-2014.

Censo Nacional Agropecuario-Dane	Proporción	Área ocupada	Área censada
1°. 1960	62.5%	4.5%	27.337.872 Ha.
3°. 2014	70.4	2.0%	109.054.567 Ha.

Autoría propia. Fuente: DANE (2015a, pp. 30-31).

En el polo opuesto, las grandes propiedades superiores a quinientas hectáreas, disminuyeron del 0.5% en 1960 (Primer CNA) al 0.4% en 2014 (Tercer CNA). En sentido contrario, aumentaron exponencialmente el área rural ocupada, creciendo del 40.4% en 1960 (Primer CNA, 27.337.872 Ha.) al 77.3% en 2014 (Tercer CNA, 109.054. 567 Ha.) (DANE, 2015a, pp. 30-31).

**Tabla 3.** Unidades de producción agropecuarias mayores de 500 Ha. /área ocupada Comparativo Censo Nacional Agropecuario-DANE 1960-2014.

Censo Nacional Agropecuario-Dane	Proporción	Área ocupada	Área censada
1°. 1960	0.5%	40.4%	27.337.872 Ha.
3°. 2014	0.4%	77.3%	109.054.567 Ha.

Autoría propia. Fuente: DANE (2015a, pp. 30-31).

Como puede observarse del análisis de las tablas y estadísticas anteriores, en el último medio siglo largo (1960-2014) se demuestra

la existencia del monopolio de la tierra (latifundios), su tendencia a perpetuarse en el periodo estudiado y a concentrarse más tierra en menos propietarios. En el polo opuesto, mas propietarios menores (minifundios), ocupando menos aérea rural y con menores cantidades de tierra para sobrevivir. Cada vez menos propietarios en más tierra y más propietarios en menos tierra, en consecuencia, con las secuelas de la desigualdad (Gini, 0.87)<sup>3</sup>, la pobreza (44.7%)<sup>4</sup>, la carencia de bienes y servicios esenciales y de derechos fundamentales (DANE, 2015a y 2015b).

De acuerdo con el Tercer Censo Nacional Agropecuario-DANE 2014, el área rural censada corresponde a 111.5 millones de Ha., el 56.7% corresponde a bosques naturales (63.2 millones Ha.) y el 38.6% a uso agropecuario (43.0 millones de Ha.). Del total del área para uso agropecuario el 80.0% (34.4 millones Ha.) en pastos y rastrojos y el 19.7% (8.5 millones Ha.) agrícola. Del total del área para uso agrícola, la mayoría, el 83.9% se destina a cultivos (7.1 millones Ha.), a descanso el 13.6% (1.2 millones Ha.) y a barbecho el 2.5% (0.2 millones Ha.) (DANE, 2015a, pp. 4-6).

<sup>3</sup> “En Colombia, el índice Gini de concentración de la propiedad de la tierra rural alcanza el 0.87 en una escala de 0 a 1, es decir, solo por 0.13 puntos no se concentra la propiedad en una sola persona. Este es un legado histórico del período colonial, desde el repartimiento en la Conquista, la feria de los baldíos en el siglo XIX y la consolidación del latifundio improductivo en el siglo XX” (Suescun, 2014).

<sup>4</sup> “Los datos del Censo Nacional Agropecuario confirman la enorme pobreza del campo colombiano y la inmensa brecha que lo separa de los centros urbanos (...) Según el censo, el índice de pobreza multidimensional en el campo es del 44.7 por ciento, el doble del registro total nacional, que para 2014 estaba en 21.9 por ciento y casi tres veces el urbano que se ubicaba en 15.4 por ciento” (Suescun, 2015).

El 81% de las unidades de producción tiene uso agropecuario y ocupa el 98.7% del total del área censada. El 18.6% tiene uso no agropecuario y ocupa el 2.2% del total del área censada (DANE, 2015b, p. 20). Del total de las unidades agropecuarias, el 34.5% usa el suelo principalmente para fines agrícolas y ocupa el 18.9% del área censada, el 56.6% principalmente para fines pecuarios y ocupa el 27.7% del área censada; y el 8.9% para bosques naturales y ocupa el 53.4% del área censada (DANE, 2015a, p. 33).

Todas las formas de violencia con objetivos económicos y políticos –paramilitares, guerrilla, fuerza pública, grupos armados no identificados–, han generado desde la tercera década del siglo XX hasta nuestros días, despojos de tierras y millones de desplazados a las ciudades (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 55), reduciéndose exponencialmente la población rural y aumentando en forma incontrolada la urbana, con cordones de desempleo, pobreza, miseria y carencia de derechos fundamentales, lo que ha producido una urbanización sin superar la feudalidad, sin industrialización urbana y/o rural, sin modernización del campo y de la ciudad (Bernal, 1974; Hobsbawm, 1975 y 1981).

De acuerdo con el Informe General del Centro Nacional de Memoria Histórica:

En Colombia, el desplazamiento forzado –delito de lesa humanidad– es un fenómeno masivo, sistemático, de larga duración y vinculado en gran medida al control de territorios estratégicos. Esta última característica evidencia que, más allá de la confrontación entre actores armados, existen intereses económicos y políticos que presionan el desalojo de la población civil de sus tierras y territorios. Sucede así con el narcotráfico y

sus estructuras de financiación, que han sido definitivos en el sostenimiento y agudización de la violencia sociopolítica en diferentes regiones del país. Por supuesto, no se puede dejar de lado intereses provenientes de sectores empresariales, que también han contribuido a propiciar el desalojo y apropiación de importantes territorios (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 71).

El masivo desplazamiento de campesinos y poblados rurales, ha producido una crisis humanitaria, que llevó a la Corte Constitucional a declarar esta grave situación, constitutiva de un “estado de cosas inconstitucional”, en la Sentencia de Tutela 025 de 2004. “Según CODHES,<sup>5</sup> en los diez años comprendidos entre 1985 y 1995 fueron desplazados de manera violenta 819.510 personas. De acuerdo con el RUV,<sup>6</sup> en solo seis años, entre 1996 y 2002, la cifra llegó a 2.014.893 víctimas. De acuerdo con el RUV, entre el 2000 y el 2003, el número anual de personas en situación de desplazamiento forzado superó las 300.000 personas (...) Entre 2003 y 2012, un total de 2.729.153 de personas fueron desplazadas” (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 71).

El Informe destaca la relación entre el desplazamiento y el despojo, una misma estrategia:

La magnitud del desplazamiento forzado generó las condiciones propicias para que del abandono se pasara al despojo de tierras, pues la desocupación de los territorios (desalojo de la totalidad de la población que habita un territorio) implicó que muchas tierras deshabitadas fueran apropiadas por diversas vías: algunos apropiadores recurrieron a mecanismos violentos de despojo, otros

apelaron a recursos legales para formalizar la toma de tierras y unos más aprovecharon la vulnerabilidad del mercado para comprar tierras a bajo precio (Grupo de Memoria Histórica, 2013, pp. 71 y 73).

Sobre el despojo de tierras, el Informe concluye: “Recientemente fuentes oficiales<sup>7</sup> han reconocido que existen más de 8.3 millones de hectáreas, 358.937 predios despojados o abandonados por la fuerza” (p. 76). En consecuencia, el problema de la tenencia y uso de la tierra, lejos de resolverse se agrava. La tierra se concentra más, sin limitación constitucional ni legal en sus extensiones,<sup>8</sup> el latifundio crece y se consolida, constituido por tierras ociosas o en ganadería extensiva ineficiente, sin tecnología, con escasa mano de obra y ocupando tierras más aptas para la agricultura.

Importantes y pertinentes resultan las conclusiones realizadas por los investigadores del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, Rocío del Pilar Peña Huertas, María Mónica Parada Hernández y Santiago Zuleta Ríos, quienes señalan en un artículo:

<sup>7</sup> El Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio y la Mesa de Tierras.

<sup>8</sup> En concordancia con la globalización neoliberal, la Constitución Política de Colombia de 1991, introduce los siguientes componentes: La internacionalización de la economía; el mercado libre; la fuerte protección y garantía plena del derecho de propiedad privada; la ausencia de una cláusula garantista de la propiedad pública y del patrimonio público; la libertad económica (la libre empresa y esta como el motor del desarrollo y la libre competencia como derecho constitucional). La eliminación de los monopolios estatales y la privatización de las empresas del Estado y de los servicios públicos esenciales; la “independencia” de la Banca Central; la Planeación; el Sistema General de Participaciones; la descentralización administrativa como problema fiscal y la sostenibilidad fiscal (Matias, 2011).

<sup>5</sup> Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado.

<sup>6</sup> Registro Único de Víctimas.

La Constitución de 1991, una de las más garantistas del continente, no consideró que los campesinos fueran sujetos de especial protección, como sí lo hizo con otros grupos vulnerables.

A pesar de haber realizado cambios estructurales en muchos sistemas normativos, la constitución de 1991 no realizó cambio alguno en el sistema normativo de propiedad, ni en su gobierno.

La constitución incluyó cláusulas que prácticamente imposibilitaban la expropiación, y no reformó aspectos cruciales relativos a la regulación de los derechos de propiedad que daban gran poder a los ricos y a las élites locales (Peñas Huertas et al., 2014, pp. 150-151).

En el citado artículo, al referirse al ordenamiento jurídico del Código Civil, a su impacto en el problema agrario en discusión, y a quienes han sido los principales beneficiarios, los investigadores expresan:

Las instituciones jurídicas contenidas en el Código Civil dictan unas reglas de juego claras que permiten las transacciones de bienes de manera equilibrada y justa, además que se garantice el respeto a los derechos de los ciudadanos. Todas estas intenciones se desfiguran por las lógicas que dominan el conflicto armado y la lucha por los activos rurales del país. Así las cosas, no es posible hablar de igualdad ante la ley cuando es un hecho notorio que un alto porcentaje de la tierra despojada y concentrada, que favorece el interés de solo algunos actores, se legalizó utilizando disposiciones y procedimientos regulados en el Código Civil (Peñas Huertas et al., 2014, p. 151).

Y, para cerrar los resultados de su artículo de investigación, los citados autores sentencian:

Desde la década de los noventa, el Estado colombiano, a través de las políticas públicas sobre acceso a la propiedad rural, ha perpetuado:

i) políticas que no atacan el problema estructural de la necesidad de redistribución de activos rurales y la inequidad en el campo, ii) la presencia de un Estado débil a la hora de regular las políticas encaminadas a la capitalización del campo y a la distribución de los activos rurales, al actuar como un árbitro y dejando en manos del mercado, de los gremios y de las organizaciones agroindustriales el futuro del sector agropecuario, además de que estos actores estaban en las mejores condiciones para hacerse propietarios de grandes extensiones de tierra, iii) la existencia de una población campesina marginada, que no es sujeto de políticas públicas y que no tiene una participación efectiva en la construcción de las políticas del sector rural, iv) una determinante omisión de la figura del campesino como un sujeto con un vínculo particular con la tierra, más allá de la de la producción y la participación en el mercado. Solo es posible entender dicho vínculo estableciendo los procesos históricos que dieron origen al campesinado colombiano y no olvidando que “los ritmos desiguales (según los individuos y los grupos) de la transformación de las actitudes económicas la regulación agraria en Colombia o el eterno *déjà vu* hacia la concentración y el despojo son ante todo el reflejo de las desigualdades económicas y sociales” (Bourdieu citado en Silveti, 2011, p. 24), v) un estancamiento de las estructuras coloniales y republicanas de poder que llevaron a que los índices de concentración de la propiedad rural llegaran a los niveles que se observan hoy y que permitieron la acumulación de grandes extensiones de tierra en manos de pocos; estas estructuras no cambiaron, incluso ante la necesidad de reorganizar el Estado y ponerlo en funcionamiento acorde con las nuevas necesidades mundiales (Peñas Huertas et al., 2014, pp. 152-153).

Actualmente, el viejo régimen terrateniente, colonial y semifeudal superviviente, se integra con el nuevo monopolio oligárquico financiero, coexistiendo al amparo del Estado



colombiano, que controlan. El viejo régimen sobrevive y en el último medio siglo se ha consolidado, ha concentrado más tierras en menos manos, por las vías legales o ilegales, por la vía “pacífica” o la violenta (narcotráfico, paramilitares), con el desplazamiento de millones de campesinos y generalizando el minifundio en su polo opuesto.

El nuevo monopolio oligárquico-financiero, se fundamenta en grandes o megaextensiones “agroindustriales” para el mercado externo, que se crea comprando a precios bajos tierras colonizadas, apropiándose legal o ilegalmente de grandes extensiones de baldíos nacionales, amparados en la Ley de las ZIDRES.<sup>9</sup> Este es el modelo rural de “modernización” neoliberal, de internacionalización de la economía, de los grandes capitalistas financieros, tipificados en Luis Carlos Sarmiento Angulo, propietario del más grande grupo financiero colombiano, y de los inversionistas extranjeros, promovido en los dos últimos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010, confianza inversionista y seguridad democrática) y de Juan Manuel Santos (2010-2018, ZIDRES).

A lo anterior se suma, para agravar más la situación, la política agraria tradicional del Estado colombiano, actualmente caracterizada por la liberalización e internacionalización de la economía, integrada a la globalización neoliberal, promovida por el FMI, el Banco Mundial, la OMC, la OCDE, el Consenso de Washington y el Gobierno de los Estados Unidos.<sup>10</sup> Particular importancia e

impacto negativo tiene la aplicación y dependencia de los Tratados de Libre Comercio, especialmente el suscrito con los Estados Unidos de América, fundamentados en la apertura económica y la libre importación de productos agrícolas, pecuarios e industriales, que han venido afectando negativamente la producción agropecuaria, la industria y el mercado nacional (Garay, 2013; Matias, 2011).

Para Sarmiento,

El sector agrícola se vino abajo hace 25 años y no ha podido salir del letargo. El censo agrícola revela cómo durante este período de predominio del neoliberalismo el sector experimentó un severo retroceso económico y social. El desmonte arancelario, la revaluación y los TLC provocaron una entrada masiva de los cereales y productos lácteos que son adquiridos a menores precios en los socios comerciales. Así, el desplazamiento de estas actividades que se caracterizan por la

---

Unidades Agrícolas Familiares (UAF), establecidas en la Ley 160 de 1994, las cuales son “flexibilizadas” para ampliar su extensión y asignación a grandes inversiones. La nueva normativa facilita la legalización de compras de tierras asignadas en UAF a través de reforma agraria y promueve su absorción mediante concesiones de tierras a grandes proyectos agroexportadores. Al mismo tiempo, minimiza su asignación a favor de los pequeños campesinos carentes de ellas o con muy pequeñas posesiones, para los cuales solamente se prevé su asociación con grandes emprendimientos en condiciones semejantes a la calidad de aparceros. Por otra parte, contempla el establecimiento de zonas francas agroindustriales (artículo 2, Ley 1776 de 2016) en el interior de las Zidres, lo cual las convierte en territorios autónomos frente a la legislación laboral y fomenta una precarización de las condiciones de trabajo de los asalariados. Ante los diagnósticos contenidos en los estudios citados, la propuesta oficial, lejos de intentar modificar las realidades reveladas, tienden a afianzarlas. La dirección del Estado no solamente persiste en las políticas que han conducido a la postración del campo y la exacerbación de la guerra, también omite los acuerdos establecidos dentro de las conversaciones de paz” (Fajardo Montaña, 2016).

<sup>9</sup> Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social.

<sup>10</sup> “Propuesta oficial. Expresada en la Ley 1776 de 2016 para el establecimiento de las Zidres, la propuesta agraria del gobierno descarta la titulación de baldíos a través de las

mayor demanda provocó una contracción del área y un crecimiento del sector de 2 %. La participación del sector en el producto, que hace 25 años ascendía a 18 %, bajó a 6 % (Sarmiento, 2016b).<sup>11</sup>

En síntesis, estas son las características y variables del problema agrario colombiano y queda evidenciada la tradicional política del Estado colombiano sobre la tenencia, uso y producción de la tierra, la reforma agraria, el desarrollo rural y el bienestar de su población.

La solución justa y necesaria del problema agrario, debe iniciarse con una reforma agraria democrática, eliminando el monopolio de la tierra y su escandalosa desigualdad (latifundio-minifundio), democratizándola y facilitando el acceso a quienes no la tienen o la tienen en pequeñas cantidades, con créditos de largo plazo y bajo costo, asistencia técnica, comercialización, infraestructura, agua potable, salud, educación y vivienda digna. Es un imperativo, la recuperación de las tierras despojadas y la devolución a sus legítimos dueños, la formalización de la pequeña propiedad legítimamente adquirida,<sup>12</sup> la extinción del dominio de

las tierras ociosas, de narcotraficantes, de paramilitares, de las grandes extensiones de baldíos apropiados indebidamente, y la limitación racional, constitucional y legal, de la extensión territorial de la propiedad de la tierra. Aquí se requiere la presencia y participación activa del Estado, para garantizar los derechos fundamentales de la población rural y no dejarla en las “manos invisibles del mercado”, del capitalismo salvaje, de la oligarquía financiera nacional e internacional y del poder terrateniente, actualmente aliados y acuartelados en el Estado colombiano.

### 3.2. Los Acuerdos y la cuestión agraria

**3.2.1. El segundo y definitivo Acuerdo final suscrito el 12 de noviembre de 2016.** El problema de la tierra, fue incluido en el Punto 1 del segundo y definitivo *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, igualmente titulado, "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral" (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, pp. 10-34)<sup>13</sup>. Suscrito

---

su incidencia es mayor en regiones con estructura de tenencia menos consolidadas. La informalidad tiene dos grandes variantes, según se trate de baldíos ocupados sin título de adjudicación o de tierras privadas. Afecta alrededor del 45% de los 3.9 millones de predios rurales existentes, llegando potencialmente a ser casi 1.8 millones de predios" (Reyes, A., 2016b, p. 103)."

---

<sup>11</sup> Aquí se aplican los tratados de libre comercio, las políticas de la OCDE, OMC, Banco Mundial y del FMI, con criterios de supremacía y superioridad, por encima de la Constitución Política de Colombia, que establece: Capítulo II. De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Título. De los Derechos, las Garantías y los Deberes. Artículo 65. *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.* (C.Pol., 1991).

<sup>12</sup> "Son diversas las razones de la informalidad, desde la falsa tradición hasta la carencia de registro, y en general

<sup>13</sup> El Primer Acuerdo fue ratificado el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena (Colombia) por el Presidente de la República, Juan Manuel Santos y el Comandante de las FARC-EP, Rodrigo Londoño. Sometido a una refrendación popular, por medio de un Plebiscito, tuvo un resultado negativo con el 50.21%, 6.431.376 votos por el NO y un 49.79%, 6.377.482 votos por el SI, una minúscula diferencia del 0.42%, 53.894 votos. No obstante lo anterior, el ganador fue el abstencionismo, de 34.899.945 de ciudadanos habilitados para votar,

el 12 de noviembre de 2016 en La Habana (Cuba) entre los negociadores, representantes del Gobierno Nacional y de las FARC-EP, y ratificado el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá (Colombia) por el Presidente de la República, Juan Manuel Santos y el Comandante de las FARC-EP, Rodrigo Londoño.

Fue refrendado por el Congreso de la República por el 77% de sus integrantes, en el Senado de la República el 28 de noviembre, con setenta y cinco votos y en la Cámara de Representantes, el 29 de noviembre, con ciento treinta (Santos, 2016a). El presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, en su alocución pública, pronunciada en Bogotá el sábado 12 de noviembre de 2016, dijo que: “Este nuevo acuerdo de paz con las FARC-EP retoma y refleja las propuestas y las ideas de todos los que participaron en el gran diálogo nacional” y “responde y aclara las preocupaciones que muchos tenían frente a la letra, el sentido del acuerdo o su implementación” (Santos, 2016b). Sobre la Propiedad privada, la legislación agraria e inversiones para el posconflicto, manifestó, que:

Se ratificó el respeto a la propiedad y la iniciativa privada y a que a nadie se expropie por fuera de la ley vigente. Se creará una comisión para revisar temas relacionados con

---

21.833.898 de ciudadanos no lo hicieron (62.57%) y solo hubo 13.066.047 de ciudadanos participantes (37.43%) (Redacción Semana, 2016, p. 32; Matias y Huertas, 2016). Después de la renegociación entre el Gobierno y las FARC-EP, en el segundo Acuerdo se hicieron cambios en 56 de las 57 categorías en las que los promotores del No pedían modificaciones. El único punto que continúa igual es el de participación política relacionado con elegibilidad o los derechos políticos de los dirigentes de las FARC-EP (Redacción El Espectador, 2016).

la legislación agraria que no hacen parte del acuerdo anterior. El catastro no modificará por sí mismo los avalúos de las tierras. No se autorizarán nuevas zonas de reserva campesina, más allá del trámite normal de acuerdo con la legislación vigente que hay sobre estas zonas. Las inversiones del posconflicto se harán con respeto al principio de sostenibilidad fiscal. Se amplió de 10 a 15 años el plazo de implementación de estas inversiones (Santos, 2016b).

### 3.3. La Reforma Rural Integral

#### 3.3.1. El contenido del Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

a. Este punto se inicia con un conjunto de quince *Considerandos*, que podríamos denominar el marco teórico (pp. 10-12). Entre los *Considerandos*, se destacan los siguientes:

Consideran:<sup>14</sup>

Que en el marco del presente Acuerdo para la Terminación del Conflicto, la Reforma Rural Integral, en adelante RRI, sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural –hombres y mujeres– y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera (primero).

Que a juicio del Gobierno esa transformación debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las

---

<sup>14</sup> Aquí se utiliza muy de cerca y con frecuencia, sin comillas, la literalidad de los textos oficiales del Acuerdo, indicando las páginas del documento original y en algunos casos el tipo de letra (calibri), correspondientes al texto oficial elaborado y suscrito en Word, publicado en el sitio web oficial de la Presidencia de la República de Colombia (Gobierno Nacional y FARC-EP, 12 de noviembre de 2016).

causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños (segundo).

Que la RRI concibe el territorio rural como un escenario socio-histórico con diversidad social y cultural, en el que las comunidades –hombres y mujeres– desempeñan un papel protagónico en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural (tercero).

Que si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural –niñas, niños, hombres y mujeres– (séptimo).

Que en su visión, la RRI reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria. La RRI reconoce el rol productivo y reproductivo de las mujeres y en esa medida su papel fundamental en el desarrollo y la economía rural y hará mayores esfuerzos para ellas y en la población más vulnerable para garantizarle condiciones de bienestar y buen vivir y para fortalecer sus formas de organización y producción (octavo) (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, pp. 10-12).

b. A continuación, se analiza la parte operativa, que materializa los *Considerandos* del Punto

1 del *Acuerdo*. Contiene los siguientes componentes principales:

- 1.1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
- 1.2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- 1.3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, pp. 14-34).

### **1.1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva**

Este punto se inicia con la creación del *Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral*, que tiene como propósito, lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita (p. 14).

Para cumplir con estos propósitos, el Fondo de Tierras tiene un carácter permanente y dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros doce años de creación.<sup>15</sup> Las fuentes que proveerán el Fondo serán las siguientes:

- a. Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación.
- b. Tierras recuperadas a favor de la Nación.

<sup>15</sup> Marco Romero, Director del CODHES, calcula en 6.6 millones de Ha. las tierras despojadas en los últimos treinta años (Romero, 2017).

- c. Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras.
- d. Tierras inexplotadas. e. Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.
- f. Tierras donadas (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, p. 14).

En cuanto a la expropiación administrativa y la extinción del dominio sobre tierras incultas, se realizarán de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, la Constitución Política de Colombia y las Leyes de República y literalmente dice:

Los procedimientos de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y la extinción administrativa del derecho de dominio por inexplotación (extinción del dominio sobre tierras incultas) se aplicarán de conformidad con la Constitución y siguiendo los criterios establecidos en la leyes vigentes (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, p. 14).

En el mismo sentido se orienta el contenido del Octavo Considerando, arriba transcrito, que, “...reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo”, “en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria”.<sup>16</sup> Ningún espacio queda aquí, para las críticas infundadas y el macartismo de la extrema derecha, de Álvaro Uribe, de “entregar el país a las FARC”, “a los terroristas” y al “castrochavismo”.

Como complemento de los mecanismos anteriores, se incluyen otros para promover el acceso a la tierra, que comprometen al

gobierno: a) Subsidio integral para compra. b) Crédito especial para compra. c) Trámite de una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, p. 15).

Los beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral y el crédito especial, serán trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, p. 15).

Para un acceso integral, en desarrollo de los principios de bienestar y buen vivir, y de integralidad, además del acceso a tierra, el Gobierno Nacional pondrá a disposición de los hombres y mujeres beneficiarios del Fondo de Tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, pp. 15-16).

Para la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se recurra de nuevo

<sup>16</sup> Agroindustriales, ZIDRES, etc. Nota del autor.

a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina. En el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, p. 16).

Las Tierras inalienables e inembargables, con el fin de garantizar el bienestar y el buen vivir de las personas beneficiarias y de evitar la concentración de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra y los baldíos formalizados, éstos y aquella serán inalienables e inembargables por un período de 7 años. Pasarán al Fondo de Tierras los predios distribuidos y los adquiridos mediante el subsidio integral para compra que hayan recibido apoyo integral y sin embargo caigan durante este período en situación de in explotación por parte de las personas beneficiarias, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o que sean usados ilegalmente. En todo tiempo se promoverá y protegerá la función social de la propiedad rural y, en particular, la agricultura familiar (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, p. 17).

Para la restitución de tierras, el Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el

propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5, “Víctimas”.

Sobre la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, pp. 18-19).

Con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible, el Gobierno Nacional, entre otras política públicas, desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un Plan de zonificación ambiental que de, la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial y apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial

detalladas previamente en la estructuración de planes para su desarrollo (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, pp. 19-21).

### 1.2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) tienen como objetivo general, lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad (p. 21). Se trata de asegurar el cumplimiento de los siguientes objetivos específicos:

- El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales –niños y niñas, hombres y mujeres– haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto;
- La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza;
- El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales.
- El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo;
- El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo;

- Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, pp. 19-21).

Para cumplir con los objetivos de los PDET, en cada zona priorizada es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades. Para la participación activa de las comunidades en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales (base de los PDET), se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales con el ánimo de garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes, en desarrollo de lo acordado en la RRI en las que se incluya la presencia representativa de las comunidades, incluyendo la de las mujeres rurales y sus organizaciones, y el acompañamiento de los órganos de control.

Los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo. El Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales. Los programas y planes de acción para la transformación regional de cada zona priorizada tendrán mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional, como parte de los mecanismos generales de verificación y seguimiento de los que tratan el

Punto 6 para garantizar que lo que se acuerde, se implementa y se cumple (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, pp. 22-23).

### **1.3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral**

El objetivo central de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral es, por una parte, la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. De conformidad con el presente Acuerdo, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales en el territorio.

La superación de la pobreza no se logra simplemente mejorando el ingreso de las familias, sino asegurando que niños, niñas, mujeres y hombres tengan acceso adecuado a servicios y bienes públicos. Esa es la base de una vida digna. Por eso la superación de la pobreza en el campo depende, ante todo, de la acción conjunta de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, que en una fase de transición de 15 años, logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, así como la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo. En todo caso el plan marco debe garantizar los máximos esfuerzos de cumplimiento de los Planes Nacionales en los próximos 5 años. Para la superación de la pobreza se implementarán medidas específicas y diferenciadas para hacer frente a las necesidades particulares de las mujeres en el campo y lograr la igualdad

efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, pp. 23-24).

### **3.4. Luces y sombras del Acuerdo y el problema agrario**

#### **3.4.1. Las luces**

Los Acuerdos sobre la *Reforma Rural Integral*, y todos los demás, contienen políticas públicas, que comprometen al Gobierno Nacional a su cumplimiento en mediano plazo (Reyes, 2016a, p. 76). Los avances progresistas relacionados con la cuestión agraria (Fondo de tierras de distribución gratuita, restitución, formalización de la pequeña y mediana propiedad, subsidios, créditos, cierre de la frontera agrícola, actualización del catastro, políticas públicas en infraestructura, salud, educación vivienda) contribuyen positivamente a la terminación del conflicto armado, cuestión fundamental de este proceso de negociación, que no obstante sus altibajos, está culminando exitosamente, para bien de Colombia y de los colombianos.

#### **3.4.2. Las sombras**

En contravía, existen políticas públicas, hechos, tendencias ideológicas, políticas y sociales hegemónicas, que conspiran contra la solución política del conflicto armado, su culminación y su implementación. Algunas en ascenso, como las expresadas en la campaña contra el Plebiscito del 2 de octubre, la posterior campaña contra el nuevo Acuerdo y el desarrollo del posconflicto armado con las FARC-EP, para evitar su avance y culminación exitosa, encabezadas por la extrema derecha acaudillada por Álvaro Uribe y su partido Centro Democrático, representante fiel del



poder terrateniente y de las fuerzas más atrasadas y retardatarias.

Hecho grave lo constituye el asesinato de líderes sociales, en ascenso coincidente con las negociaciones de La Habana. Es una ola de terror, que arriesga seriamente la actual desmovilización de los integrantes de las FARC-EP y oscurece las negociaciones con el ELN, actualmente en curso. Según informaciones divulgadas por la BBC de Londres, el 12 de abril de 2017:

De acuerdo con la ONG Somos Defensores, los asesinatos de líderes sociales en Colombia pasaron de 55 en 2014 a 63 en 2015 y 80 en 2016. Hasta marzo de 2017 Somos Defensores había confirmado 20 casos; pero la ONG espera que sean más... Por una parte, la Defensoría del Pueblo da una cifra mucho más alta: 156 homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos en los 14 meses previos al 1 de marzo de 2017, además de 500 amenazas. Por otra, el informe anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia contabilizó 64 homicidios de defensores de derechos humanos en 2016 (también registró un aumento respecto al año anterior) (Cosoy, 2017).

El conflicto político y social continúa, por la concentración del poder político y económico en las tradicionales oligarquías colombianas liberal-conservadoras (parceladas en distintos grupos y diferentes nombres) y la exclusión de las mayorías nacionales. La hegemonía del modelo neoliberal, aplicado desde hace tres décadas, que el Gobierno de Juan Manuel Santos profundiza, reitera que no lo modifica y adelanta políticas abiertamente antipopulares y antidemocráticas.

Son muestras representativas de lo anteriormente planteado, las siguientes:

En el sector rural, las ZIDRES (V/Lex Colombia, 2016)<sup>17</sup> que legalizan grandes extensiones de terrenos baldíos de la nación indebidamente apropiados y entrega miles de hectáreas a la gran oligarquía financiera, nacional e internacional; para proteger el latifundio, no limitado constitucional ni legalmente en su extensión, se propone la expansión de la frontera agrícola a expensas de los baldíos nacionales; el problema agrario, su contradicción principal (latifundio-minifundio) no se resuelve, ni es parte de la agenda oficial.<sup>18</sup> En el fiscal, la constitucionalización del principio de sostenibilidad fiscal, que predomina sobre las necesarias inversiones en los derechos económicos, sociales y culturales y aplicado en el segundo Acuerdo, extendiendo los plazos

<sup>17</sup> Se trata de un instrumento que legalizaría la acumulación irregular de predios —**con antecedentes de baldíos**— por parte de empresas nacionales y extranjeras, causando efectos negativos en términos de concentración y expropiación de tierra... En Oxfam estamos en contra de esta iniciativa legislativa porque atenta contra los derechos de los campesinos, campesinas y la pequeña producción agraria; porque legalizaría la acumulación irregular de tierras que llevan a cabo tanto personas como empresas; y porque esta concentración **aumentaría la desigualdad que hoy sufre Colombia**. Seguiremos haciendo trabajo de investigación, facilitando la articulación entre los movimientos y organizaciones sociales y políticas y difundiendo en los medios cualquier iniciativa que, como ésta, avancen en dirección contraria a la igualdad (OXFAM, 2015).

<sup>18</sup> Esta divergencia de fondo, no resuelta, quedó expresada en el Considerando octavo del Punto 1 (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016b, p. 10; Reyes, p. 54). Sergio Jaramillo, uno de los más importantes negociadores del Gobierno en La Habana, en un discurso pronunciado en la Universidad de Harvard, expresó: “Las bases de la transición son los puntos que estamos desarrollando en La Habana y que acordamos en 2012 en el acuerdo general. No son todos los temas de la agenda nacional, sino los necesarios para asegurar la terminación del conflicto y la construcción de la paz (Reyes, p. 45).”

para las inversiones de diez a quince años;<sup>19</sup> una reforma tributario fiscalista y regresiva, que disminuye el impuesto a las rentas de los grandes capitalistas y aumenta la base tributaria sobre la base de bienes y servicios esenciales y el aumento de los impuestos indirectos (IVA del 15% al 19%), que afectan principalmente a los sectores medios y populares. La promoción creciente de los tratados de libre comercio, en perjuicio del sector agropecuario, la industria y el mercado nacional.<sup>20</sup>

## Conclusiones

El Punto 1 del primero, segundo y definitivo *Acuerdo para la terminación del conflicto armado*, sobre la *Reforma Rural Integral*, suscrito y ratificado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, refrendado por el Congreso de la República, en la etapa de implementación y aplicación, contiene avances progresistas, favorables a los campesinos en el acceso a la tierra, el desarrollo de la economía campesina y el bienestar de la población rural. Contribuye positivamente a la solución política del conflicto armado con las FARC-EP,

propósito fundamental, justo y necesario de los Acuerdos exitosos de La Habana.

Es necesaria e irremplazable la acción del Estado y la movilización social, que neutralice las contracorrientes guerreristas y retardatorias, despeje el camino de la desmovilización plena de las FARC-EP, su tránsito a la acción política y sus garantías plenas, empezando por el derecho a la vida; facilite las negociaciones con el ELN y garantice una paz justa y democrática, estable, duradera y con garantía de no repetición.

La solución definitiva, justa y necesaria del problema agrario colombiano debe realizarse con una reforma agraria profunda que democratice la tierra, elimine y prohíba su monopolio (viejo y nuevo) y erradique su escandalosa desigualdad (latifundio-minifundio). Que entregue la tierra a quienes la trabajan, tienen poca o ninguna cantidad, acompañado de créditos de largo plazo y bajo costo, asistencia técnica, comercialización, infraestructura, agua potable, salud, educación y vivienda digna. Es imperativa la limitación racional, constitucional y legal, de la extensión territorial de la propiedad de la tierra. Se requiere la presencia y participación activa del Estado, para garantizar los derechos fundamentales de la población rural y no dejarla en las “manos invisibles del mercado” y del capitalismo salvaje.

La contradicción latifundio-minifundio, y en general, el conflicto político y social colombiano en sentido nacional y democrático, requieren de la corrección del rumbo, de la eliminación del neoliberalismo imperante, de un modelo agrario y económico para el desarrollo del mercado nacional, el progreso social y humano de Colombia y de los colombianos. También,

---

<sup>19</sup> “Las inversiones del posconflicto se harán con respeto al principio de sostenibilidad fiscal. Se amplió de 10 a 15 años el plazo de implementación de estas inversiones (Santos, 2106b).”

<sup>20</sup> El actual Gobierno de la Prosperidad para todos, continúa profundizando las políticas aperturistas y privatizadoras, de esencia neoliberal, que han tenido un impacto negativo para el sector agropecuario. Ha acelerado de manera particular la apertura comercial, suscribiéndose por Colombia antes de terminar 2013, 14 acuerdos entre comerciales, de alcance parcial y complementación económica con alrededor de 45 países, la mayoría en este Gobierno Nacional. Entre los más recientes se destacan, por su impacto negativo para la producción nacional, el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Panamá y la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Chile y Perú) (Matias, 2013).

es necesario, el acceso al poder del Estado de Gobiernos Progresistas, que promuevan y orienten una Constituyente Democrática y Popular, para construir un Nuevo Orden Constitucional Colombiano, orientado por los principios del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano y un auténtico Estado Social, Democrático y Soberano, que tenga relaciones en condiciones de igualdad, ayuda mutua, beneficio recíproco y coexistencia pacífica con todos los pueblos de la Tierra.

## Referencias

- BERNAL, A.M. (1974). *La propiedad de la tierra y las luchas agrarias andaluzas*. Barcelona: Ariel.
- COSOY, N. (2017). “El preocupante aumento de asesinatos de líderes sociales en Colombia que las autoridades no logran detener”. BBC Mundo, Bogotá, 12 de abril de 2017. Recuperado el 18 de abril de 2017, de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39448854>
- Constitución Política de Colombia (1991). Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. Bogotá: Presidencia de la República.
- DANGOND-GIBSONE, C. (2016). “Negociar lo innegociable”. *El Tiempo*. 20 de junio de 2016. Recuperado el 3 de enero de 2017 de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/negociar-lo-innegociable-claudia-dangond-gibsone-columnista-el-tiempo/16624964>
- DANE (2015a). *Tercer Censo Nacional Agropecuario 2014. Uso, cobertura y tenencia del suelo*. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Recuperado el 30 de diciembre de 2016 de: <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-1-Usodelsuelo/1-Presentacion.pdf>
- DANE (2015b). *Tercer Censo Nacional Agropecuario 2014. Informe de contexto del 3er Censo Nacional Agropecuario*. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Bogotá, 12 de agosto. Recuperado el 2 de enero de 2017 de 2015 de: [https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/CNA\\_Contexto\\_2015.pdf](https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/CNA_Contexto_2015.pdf)
- FAJARDO MONTAÑA, D. (2016). Política agraria omite lo acordado en La Habana. UN Periódico Impreso 203, 17 de septiembre de 2016. Recuperado el 3 de enero de 2017 de: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/politica-agraria-omite-lo-acordado-en-la-habana.html>
- GAITÁN, J.E. (1985). *Escritos políticos*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Gobierno Nacional y FARC-EP (2016a). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. 24 de agosto de 2016. Recuperado el 27 de agosto de 2016 de: <http://www.urnadecristal.gov.co/sites/default/files/acuerdo-final-habana.pdf>
- Gobierno Nacional y FARC-EP (2016b). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. 12 de noviembre de 2016. Recuperado el 22 de noviembre de 2016 de: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/12-1479102292.11-1479102292.2016nuevoacuerdofinal-1479102292.pdf>
- GARAY, L.J. (2013). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República. Bogotá, Colombia.

Grupo de Memoria Histórica. (2013). *Informe General. ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

GUZMÁN, G. Et al. (1962). *La violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo editores.

HOBBSAWM, E.J. (1981). *La era del capitalismo*. Barcelona: Guadarrama.

HOBBSAWM, E.J. (1975). *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. Barcelona: Siglo XXI editores.

MACHADO, A. (2009). “El despojo y abandono de tierras frente a la política pública”, conferencia dictada en el foro “Despojo de tierras y subsidios a la agricultura”. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

MATIAS CAMARGO, S. (2011). *La política pública de liberalización y privatización de las telecomunicaciones en Colombia*. Bogotá: Universidad Libre.

MATIAS CAMARGO, S. (2013a). “Editorial. Los Indignados Campesinos Colombianos”. *Diálogos de Saberes*. 39, 11-13. Disponible on line en: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/investigacion/revista-dialogos-de-saberes>.

MATIAS CAMARGO, S. (2013b). “Neoliberalismo, neoconstitucionalismo y democracia”. *Diálogos de Saberes*. 39, 69-86. Disponible on line en: [http://www.unilibre.edu.co/bogota/investigacion/revista-dialogos-de-saberes.file:///C:/Users/win7/Downloads/Dialnet-NeoliberalismoNeoconstitucionalismoYDemocracia-4763557%20\(2\).pdf](http://www.unilibre.edu.co/bogota/investigacion/revista-dialogos-de-saberes.file:///C:/Users/win7/Downloads/Dialnet-NeoliberalismoNeoconstitucionalismoYDemocracia-4763557%20(2).pdf)

MATIAS CAMARGO, S. (2016b). “La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”.

*Diálogos de Saberes*. 44. Disponible on line en: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/investigacion/revista-dialogos-de-saberes>

MATIAS, CAMARGO, S. y HUERTAS, O. (2016a) “Nuevo Constitucionalismo Colombiano: luces y sombras. Revista Análisis Político. IEPRI-Universidad Nacional de Colombia. En trámite de evaluación para su publicación.

MEDINA, C. (2009). *FARC-EP. Notas para una Historia Política. 1958-2008*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

NEIRA, A. (2016). “Asesinatos de líderes sociales, el lunar que deja el 2016”. El Tiempo, 28 de diciembre de 2016. Recuperado el 5 de diciembre de 2016 de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/asesinatos-de-lideres-sociales-en-colombia/16781487>

OXFAM (2015). “Colombia: las falacias detrás de ZIDRES, una ley de ‘subdesarrollo rural’”. Recuperado el 28 de diciembre de 2016 de: <https://www.oxfam.org/es/colombia-las-falacias-detras-de-zidres-una-ley-de-subdesarrollo-rural>

PEÑA HUERTAS, R.P., Parada Hernández, M.M. & Zuleta Ríos, S. (2014). “La regulación agraria en Colombia o el eterno *déjà vu* hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010)”. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), pp. 123-166. Disponible on line en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/2939>

Redacción El Espectador (2016). “Estos son los cinco cambios más importantes en el Acuerdo de Paz con las Farc”. El Espectador, 15 de noviembre de 2016. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/>

estos-son-los-cinco-cambios-mas-importantes-el-acuerdo-video-665623

REYES, A. (2016a) ¿Cómo regularizar los derechos de propiedad? *El Espectador*, 19 de noviembre de 2016. Recuperado el 19 de noviembre de 2017 de: <http://www.elespectador.com/opinion/regularizar-los-derechos-de-propiedad>

REYES, A. (2016b). La reforma rural para la paz. Bogotá: Debate.

ROMERO, M. (2017). ¿Para qué sirven los papeles? Telesur, 11 de enero de 2017.

SALGADO, C. (2014). Colombia: Estado actual del debate sobre el desarrollo rural. Bogotá: Ediciones desde abajo.

SANTOS, J.M. (2016a). “El 77% del Congreso refrendó acuerdo de paz”: *El Espectador*, 1 de diciembre de 2016. Recuperado el 2 de diciembre de 2016 de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/el-77-del-congreso-refrendo-acuerdo-de-paz-santos-articulo-668413>

SANTOS, J.M. (2016b). Presidencia de la República. Discurso de Juan Manuel Santos. 12 de noviembre de 2016. Recuperado el 12 de noviembre de 2016 de: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/161112-Este-nuevo-acuerdo-de-paz-retoma-y-refleja-las-propuestas-de-todos-los-que-participaron-en-el-gran-dialogo-nacional-Presidente-Santos>

SARMIENTO, E. (2016a). “Sí al acuerdo por la paz”. *El Espectador*, 17 de septiembre de 2016. Recuperado el 18 de septiembre de 2016

de: <http://www.elespectador.com/opinion/si-al-acuerdo-paz>

SARMIENTO, E. (2016b). “El estancamiento agrícola”. *El Espectador*, 25 de junio de 2016. Recuperado el 3 de enero de 2017 de: <http://www.elespectador.com/opinion/el-estancamiento-agricola>

SUESCUN, C.A. (2014). “Macroeconomía e inequidad entierran el campo”. *UN Periódico* 177, 10 de mayo de 2014. Recuperado el 3 de enero de 2017 de: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/macroeconomia-e-inequidad-entierran-el-campo.html>

SUESCUN, C.A. (2015). “Una dura radiografía del campo colombiano”, *Revista Semana*, 15 de agosto de 2015, recuperado el 10 de enero de 2017 de: <http://www.semana.com/economia/articulo/campo-colombiano-en-la-pobreza/438618-3>

Semana (2016). “País dividido”. *Revista Semana*, 3 al 9 de octubre de 2016.

VILLEGAS, J. (1981). *Colombia: Enfrentamiento Iglesia-Estado. 1819-1887*. Medellín: La Carreta.

V/Lex Colombia. (2016). Ley 1776 de 2016, por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Recuperado el 28 de diciembre de 2016 de: <http://diario-oficial.vlex.com.co/vid/ley-1776-2016-crean-592939746>.

ZULETA, E. (1976). *Proceso evolutivo de la propiedad*. Medellín: Editorial La Oveja Negra.

1.5.2017.