

# La paz, la tierra y lo rural: viejos caminos y nuevos obstáculos

Alejandro Mantilla Q.  
CED-INS<sup>1</sup>

*Los hombres luchan y pierden la batalla, aquello por lo que pelearon se consigue, a pesar de la derrota, y entonces resulta no ser lo que ellos tenían la intención de lograr, de modo que otros hombres tienen que luchar para obtener lo mismo que aquellos deseaban, aunque ahora lo llamen de otro modo.*

William Morris

La vieja frase de William Morris nos recuerda que a pesar de las victorias y las derrotas, las mujeres y los hombres tienden a repetir las luchas de sus antepasados, a buscar los mismos objetivos, o a recorrer los caminos ya andados. Algo similar ocurre con la tierra en Colombia. Morris decía que en ocasiones “aquello por lo que pelearon se consigue, a pesar de la derrota”, pero en nuestro caso aquello que se consigue bien puede conllevar la derrota. Por eso lo obtenido bien puede no ser aquello que se desea y sea necesario que otros hombres y mujeres deban volver a luchar para obtener lo mismo que aquellos deseaban en primera instancia.

Desde el inicio de la República, las luchas de las comunidades rurales han tenido a la tierra como su meta crucial, aunque no haya sido su única demanda. En nuestro tiempo la tierra vuelve a estar en el centro de los debates nacionales por varias razones: Por la reactivación del movimiento popular rural, compuesto especialmente por desplazados, pescadores, campesinos, indígenas y afros. Por la realización del *Congreso Nacional de Tierras, Territorios y Soberanías* que aprobó varios mandatos de las organizaciones sociales sobre tierras, territorios y paz. Por los anuncios del gobierno nacional sobre el impulso de una política de titulación y restitución de tierras despojadas. Por el inicio de una nueva etapa de los diálogos de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC, así como un posible diálogo con el ELN. Nuevamente se habla de tierras, el país vuelve a poner los ojos en el campo, e incluso se habla de redistribución de la propiedad agraria para alcanzar la paz.

No obstante, aunque los debates retornen, algunos de sus contornos han cambiado. Sin tener en cuenta esos cambios podemos transitar un camino con la brújula averiada, pues el camino ha cambiado, aunque parezca el mismo.

## Tierra, guerra y poder político

La importancia de la tierra para la sociedad, la política y la guerra en Colombia, se explica por varios factores. En primer lugar, hay que tener en cuenta que el poder político y militar

---

<sup>1</sup> Corporación para la Educación, el Desarrollo y la Investigación Popular- Instituto Nacional Sindical, CED-INS.

tradicional ha estado ligado a la gran hacienda, de ahí que la continuidad del latifundio haya sido un soporte tanto del régimen político, como del conflicto armado. No es casual que el estudio pionero de Fernando Guillén sobre el poder político en Colombia tuviera como centro a la hacienda como institución reguladora de la política nacional. Para explicar las guerras civiles del siglo XIX, para rastrear los orígenes de “La Violencia” de los 50 o el gamonalismo tradicional, debe mirarse hacia la hacienda y el latifundio. La gran hacienda ha sido el catalizador de un régimen excluyente, especialmente en las regiones, al constituirse en un factor que ha reforzado el poder político tradicional. Por lo anterior, la ausencia de una política seria de reforma agraria que desmonte la gran hacienda, ha sido un obstáculo para la solución política del conflicto, factor que a su vez ha evitado la democratización del régimen.

En segundo lugar, los intereses políticos de los actores del conflicto armado han estado ligados a la propiedad de la tierra. La plataforma agitada por la insurgencia en su nacimiento tuvo como uno de sus ejes la defensa del campesinado y la exigencia de una reforma agraria. El primer manifiesto político de las FARC se llamó “Programa Agrario de los guerrilleros de Marquetalia”. Este documento, al igual que el “Programa de Simacota” del ELN, proclamaba como objetivo una revolución agraria basada en la proclama “la tierra para quien la trabaja”. Por oposición, la articulación del proyecto paramilitar a inicios de los años ochentas puede explicarse como una reacción de sectores ganaderos, terratenientes y narcotraficantes, frente a una negociación de paz con la guerrilla auspiciada por el gobierno Betancur. De acuerdo con Mauricio Romero, la posibilidad de políticas reformistas resultado de la negociación de paz generó una reacción de los grandes propietarios de la tierra en algunas regiones, reacción que desembocó en la promoción del paramilitarismo. La redistribución de la tierra se constituyó en su principal temor, de ahí que los ganaderos cordobeses no dudaran en rechazar las negociaciones que, según ellos, buscaban “imponer la reforma agraria y hundir los campos en la miseria”<sup>2</sup>.

En tercer lugar, los intentos de impulsar una política pública de redistribución de la propiedad agraria por algunos sectores de las élites fueron enfrentados por los sectores de hacendados y ganaderos que hicieron varios pactos políticos para evitar la aprobación de leyes de reforma agraria, o para asegurar su ineficacia en caso de que fueran aprobadas. La ley 100 de 1944 que sepultó lo alcanzado por la *Revolución en marcha* de López Pumarejo, el *Pacto del Chicoral* como reacción a las políticas impulsadas por Lleras Restrepo, o el fraude parlamentario (protagonizado en los ochentas por el luego parapolítico Álvaro “el gordo” García) contra el proyecto de ley de tierras de Virgilio Barco, dan cuenta de una tendencia constante de un sector de las élites colombianas.

En cuarto lugar, la ausencia de una reforma agraria se ha complementado con la ausencia de un ordenamiento territorial democrático, situación que ha llevado a que la apropiación privada y desordenada del espacio sea el eje del poblamiento y la territorialidad en Colombia. La expansión terrateniente y la colonización campesina que amplía la frontera agrícola han sido las dos caras complementarias de la configuración del campo. Esas

---

2 *El Tiempo*, 17 de agosto de 1984, p 5b. Citado por Mauricio Romero, “Paramilitares y autodefensas 1982-2003”, Bogotá, IEPRI, 2003.

tendencias en la apropiación del territorio son a la vez causa y catalizador de un conflicto armado que tiene como escenario principal las zonas rurales, y que contribuye a configurar las aspiraciones, los intereses y los campos de acción de las partes en conflicto.

En quinto lugar, el núcleo de la guerra, como en cualquier confrontación armada, es el control territorial. Ese control no solo es importante para la maniobra militar, también es crucial para disponer de los activos económicos en los territorios. Por esa razón, los actores del conflicto dejaron de pensar solo en la tierra para concentrarse en el territorio en su complejidad, controlando los recursos del suelo, las ganancias derivadas de las bonanzas y el dinero derivado del narcotráfico.

Por último, el desplazamiento forzado ha reorganizado el territorio y la disposición de la propiedad de la tierra afectando, principalmente, a las familias campesinas, y a las comunidades indígenas y afro. La principal causa del desplazamiento ha sido el despojo de tierras, favoreciendo la expansión de proyectos agroindustriales, el desarrollo de planes minero-energéticos y el control del suelo para el narcotráfico. El desplazamiento no ha sido un daño colateral del conflicto, sino un objetivo de los actores armados, principalmente del paramilitarismo, y de los empresarios del campo legales e ilegales que han impulsado el modelo de la “acumulación por desposesión” a gran escala.

### La tierra y la paz

Por las anteriores razones, no es un accidente que el primer punto de la agenda de diálogos entre el gobierno nacional y las FARC sea, precisamente, una “Política de Desarrollo Agrario Integral”. Cabe destacar que en los últimos años se han planteado dos posiciones sobre la relación entre reformas y paz. La primera posición rechaza condicionar la paz a las reformas, esta tesis fue sostenida hace una década por algunos sectores del *Mandato ciudadano por la paz* quienes decían “primero la paz y luego arreglamos todo lo demás”. Uno de sus defensores actuales es Alejo Vargas, quien escribió en carta abierta dirigida al ELN: “Una negociación del cierre del conflicto interno armado en la Colombia de hoy no puede condicionarse a la resolución de históricos problemas que afectan a millones de nuestros compatriotas”<sup>3</sup>.

La segunda posición ha sido sostenida por buena parte de las organizaciones populares, en especial por el movimiento campesino, indígena y afro. En abril de 2003, el *Mandato Agrario* incluyó en sus demandas la solución política al conflicto; a su vez, el *Congreso de los Pueblos*, en su Congreso de Tierras, Territorios y Soberanías, cerró sus Mandatos con una consideración sobre conflicto social y armado, incluyendo su llamado a la realización del *Congreso Nacional para la Paz*.

Quienes defienden la paz sin condicionamientos mantienen una posición que no parece sólida por dos razones: Por un lado, porque la guerra está atada a tendencias derivadas o

---

3 La columna está disponible en:

[http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/carta\\_abierta\\_a\\_gabino\\_y\\_al\\_coce\\_d\\_el\\_eln/carta\\_abierta\\_a\\_gabino\\_y\\_al\\_coce\\_del\\_eln.asp?CodSeccion=219](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/carta_abierta_a_gabino_y_al_coce_d_el_eln/carta_abierta_a_gabino_y_al_coce_del_eln.asp?CodSeccion=219)

bien de la ausencia, o bien de la ineficacia de las políticas del Estado. Aquí la historia de los desastrosos de la política pública agraria es fundamental. Por otro lado, porque tanto gobierno como insurgencia ya acordaron como primer punto de los diálogos el desarrollo rural. Si la tierra, como histórico problema que afecta a millones de colombianos, no tuviera relación alguna con el conflicto, esta cuestión no se trataría como parte de los diálogos.

Así que la pregunta clave es *¿qué tipo de reformas rurales deben diseñarse para alcanzar la solución política al conflicto?*

### 3. ¿Qué tipo de reformas para qué tipo de solución al conflicto?

“...cuando yo estaba en la guerrilla siempre nos planteamos que los gobiernos jamás abordaban las causas del conflicto. Sin embargo llega Santos y aborda un tema sustancial que originó este conflicto, como es el problema de la tierra y plantea la ley de restitución de tierras y la de desarrollo rural integrado. ¡Hombre, yo creo que aquí hay un futuro político para las guerrillas!”... “Este tipo de medidas económicas para el campo serían el espacio propicio para que la guerrilla dijera ‘dejamos estas armas y nos incorporamos a este proceso de desarrollo del campo’”<sup>4</sup>.

La anterior reflexión es del ex guerrillero Francisco Galán, quien deja ver una posible línea de discusión sobre el campo. Aquí el discurso sobre el campo y la paz sufre un desplazamiento, pues se deja de hablar sobre la redistribución de la tierra para hacer énfasis en el desarrollo del campo, dos cuestiones entrelazadas pero muy diferentes.

Galán ve en la política agrícola de Santos una base para la paz. De manera similar, el primer punto de la negociación entre gobierno y FARC se plantea, precisamente, en los términos del gobierno: democratización del acceso a la tierra, formalización de la propiedad y desarrollo rural.

Al respecto, el ministro Juan Camilo Restrepo considera que los instrumentos clave a discutir serían:

“...dotar de mayor cantidad de tierra a los campesinos; trabajar para formalizar la propiedad,...recuperar terrenos baldíos que han sido indebidamente apropiados; poner a trabajar tierras que han sido decomisadas o incautadas a los narcotraficantes, Y hay que subsidiar la adquisición de tierras para los campesinos... utilizar figuras constitucionales que se han utilizado muy tímidamente, como la expropiación cuando no se haya utilizado debidamente la tierra. Y hay que acompañar todo esto con un gigantesco esfuerzo de desarrollo rural, de dotación de medios de producción, para que la economía campesina se incorpore a la modernidad”<sup>5</sup>.

Aquí es donde entran en tensión dos modelos para pensar lo rural y la paz. El primero es

---

4 “Este es el mejor momento para hacer la paz”. Revista Semana, 25 de febrero de 2012, disponible en: [http://www.semana.com/wf\\_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=172717](http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=172717).

5 “La paz pasa por enfrentar el problema agrario” disponible en: <http://m.elspectador.com/impreso/politica/articulo-373676-paz-pasa-enfrentar-el-problema-agrario>

defendido por el gobierno Santos, modelo que se expresa en su Plan de Desarrollo, en la ley de víctimas y restitución de tierras, y en el proyecto de ley sobre desarrollo rural. Su objetivo es generar un modelo de producción intensivo basado en grandes inversiones en proyectos agrícolas y forestales. Aquí los principales instrumentos planteados son los siguientes:

- La reforma de la Unidad Agrícola Familiar, que permitió el acceso a los baldíos de la nación para grandes inversionistas, especialmente en la Orinoquía y los Montes de María.
- Incentivar la asociatividad entre grandes inversionistas y campesinos de las regiones, incluyendo la cesión de propiedad de los segundos a los proyectos productivos.
- Impulsar una política de titulación de la propiedad rural, especialmente en las zonas de colonización.
- Descartar la restitución de tierras en los casos donde el despojo generó proyectos agroindustriales (el famoso artículo 99 de la ley de víctimas). Cuando el nuevo propietario es de “buena fe” el magistrado podrá permitir la asociación entre el nuevo propietario y las víctimas; si es de “mala fe” el predio tampoco se restituye a la víctima, será explotado por un tercero cuyas utilidades aportarán a la reparación.
- Crea las “bolsas de *commodities*” un mecanismo de especulación bursátil para los agronegocios.
- Proponer el “derecho de superficie”, según el cual una persona puede ser propietaria de un predio pero ceder el uso, goce y disposición jurídica de su superficie. Este contrato es constituido a favor de terceros por los propietarios de predios susceptibles de ser utilizados para actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras o agroindustriales.

Francisco Galán y Juan Camilo Restrepo parecen defender la misma apuesta del gobierno: consolidar un modelo de desarrollo rural que genere ingresos por la vía de la asociatividad entre campesinos e inversionistas, la exportación y la especulación financiera. ¿Qué relación tendría este perfil de política con la paz? Las claves estarían en la redistribución de la propiedad y la participación en el modelo, esto es, la asociatividad. Así los diálogos, si le creemos a Galán, se centrarían en cómo los insurgentes podrían tener acceso a la propiedad de la tierra y cómo podrían participar de los agronegocios.

No obstante, esta propuesta tiene al menos cuatro problemas:

En efecto, el gobierno Santos busca democratizar la propiedad de la tierra, esto sería bien visto en la negociación. Pero la promoción del derecho de superficie es un riesgo inminente, pues de nada sirve que los campesinos sean dueños de la tierra pero no puedan usarla. Con la titulación de tierras y la democratización de la propiedad acompañadas del derecho de superficie el gobierno mataría tres pájaros de un tiro: 1) Reduciría la escandalosa desigualdad en la propiedad de la tierra, que tiene a Colombia bajo la lupa de los organismos internacionales; 2) Reduciría los costos de transacción para los inversionistas al garantizar los derechos de propiedad y reducir la incertidumbre y el riesgo financiero; y 3) libra a los inversionistas del “problema” de los territorios colectivos

indígenas y afro, donde la tierra es imprescriptible, inalienable e inembargable, pues ceder superficie no implica vender la propiedad, ni ser víctima de embargo.

Aunque el movimiento campesino siga insistiendo en la redistribución de la propiedad de la tierra hoy esa demanda puede ser un arma de doble filo, pues *¿de qué le sirve a los campesinos, indígenas y afros ser propietarios de su tierra o su territorio, si son los inversionistas quienes pueden sacar provecho de ella?* La demanda por la propiedad rural, individual o colectiva, solo tiene pertinencia si se acompaña del control efectivo del territorio por campesinos, indígenas y afros. Por eso decimos que a veces conseguir aquello por lo que se lucha bien puede conllevar la derrota.

El segundo problema radica en la participación campesina en los agronegocios. El ministro Restrepo ha hecho énfasis en que el modelo de desarrollo rural que propone busca introducir a los campesinos en las inversiones para mejorar su nivel de ingresos, cuestión fundamental al discutir la reinserción a la vida civil de los combatientes. Brasil es un buen ejemplo, pues los agronegocios de exportación han mejorado los ingresos del campesinado, pero la distribución de la tierra no ha variado y los daños ambientales siguen preocupando al movimiento ecologista<sup>6</sup>. ¿Vale la pena mejorar los ingresos arruinando los territorios?

El tercer problema es la inconstitucionalidad del modelo agrícola defendido por Santos. Un reciente fallo de la Corte Constitucional (sentencia C-644/12), mostró que las reformas a la Unidad Agrícola Familiar afectan directamente al campesinado, pues: “tales medidas resultan regresivas, pues propician la concentración de la propiedad rural en un país con escasez de tierras, en desmedro de los trabajadores agrarios que dejan de ser propietarios e implica un retroceso en el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de estos trabajadores, además que puede revertir los esfuerzos que se han efectuado en materia de titulación de tierras”, dice la Corte. ¿Tiene sentido que el gobierno y las FARC dialoguen tomando como base un modelo que reconcentra la propiedad y el uso de la tierra, y además es contrario a la constitución?

El cuarto problema radica en que el porvenir del campo no es una cuestión que le interese solo a las FARC y al ELN. Aunque ambas guerrillas tengan objetivos políticos ligados al campo, el movimiento campesino, indígena y afro debería ser el motor de la propuesta política para alcanzar la paz desde lo rural. El Mandato Agrario, los Mandatos del Congreso de Tierras, Territorios y Soberanías, o la Plataforma Política del Coordinador Nacional Agrario (CNA) y las demás organizaciones, muestran las expectativas del movimiento popular frente a las tierras y los territorios. *El porvenir del campo no puede discutirse a puerta cerrada, es necesario que las organizaciones populares del campo puedan expresar sus posiciones para generar una sociedad con una verdadera paz.*

En las posiciones del movimiento popular del campo se juega el segundo modelo de política pública rural hacia la paz. Ese modelo se basa en la redistribución de la propiedad de la tierra, la soberanía popular sobre tierras individuales y territorios colectivos indígenas,

---

6 Ver el artículo de Mark Aguirre, “A favor del agronegocio”, Revista El Viejo Topo, n.º 291, abril de 2012.

afros, e incluso campesinos, asumir con seriedad un proceso democrático de ordenamiento territorial, dar los primeros pasos para incentivar las actividades económicas productivas que debiliten el narcotráfico, y reabrir el debate sobre la restitución de tierras para los despojados. Estos son pasos ineludibles para desactivar la guerra desde la raíz.