

La cuestión agraria hoy en Colombia: diálogos de paz, movilización campesina y profundización del modelo corporativo

Freddy Ordóñez Gómez²

Universidad Nacional de Colombia

Presentación

Este texto tiene como finalidad hacer un abordaje aproximativo a los aspectos principales de la cuestión agraria en Colombia en el último periodo, el que se caracteriza por un reposicionamiento del tema y la disputa sobre ‘lo agrario’, a partir del resurgimiento de las clases subalternas y las luchas campesinas, luego de un periodo en el que el discurso predominante fue el de las clases en el poder que privilegió un ‘régimen territorial corporativo’ y la ‘descampesinización del campo’.

En este orden, en un primer momento se expone el problema del acceso y tenencia de la tierra como elementos introductorio, aspecto central de la cuestión agraria; posteriormente, se exponen los aspectos relacionados con la movilización agraria vivida en el año 2013 y los aspectos orgánicos y programáticos que se dieron en el llamado paro nacional agrario; en un tercer momento se hace referencia a las conversaciones entre el Gobierno

-
- 1 Una versión preliminar de este texto fue presentada en la conferencia realizada en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa (Santa Rosa, Argentina) el 12 de noviembre de 2013. Transcripción realizada por la Prof. Macarena Martínez. El autor agradece a las docentes - investigadoras del Departamento de Geografía de la UNLPam Betty Dillon y Leticia Nora García por la invitación extendida a su Alma Matter, por la sistematización preliminar de la intervención realizada y por los importantes comentarios hechos a este ensayo. A las dos está dedicado este corto escrito.
 - 2 Abogado y Candidato a Magister en derecho con profundización en derechos humanos y derecho internacional humanitario de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Clacso “Crítica jurídica latinoamericana. Movimientos sociales y procesos emancipatorios” (2014-2016). Investigador del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, ILSA.

Nacional y las FARC-EP, diálogo en el cual el tema de la tierra y el desarrollo rural ha estado presente; finalmente se exponen una serie de conclusiones preliminares.



Conferencia en el Salón Azul. Fotografía: Leticia García, 2013

El problema medular de la tierra en Colombia

El acceso, la propiedad y uso de la tierra ha estado presente en la realidad social, política, económica y ‘violenta’ del país a lo largo de su historia. En efecto, la disputa por la tierra ha sido eje central de los conflictos acaecidos en Colombia desde 1865, cuando sectores políticos y económicos buscaban implementar un modelo de desarrollo bajo la lógica capitalista, mientras que, otros sectores políticos preferían la generación de riqueza a partir de la concentración de la propiedad territorial (Ruíz, 2006: 11). Así:

El problema de la tierra ha estado presente de manera medular en la construcción de la república. [...] las veinticinco guerras nacionales y alrededor de 60 regionales, que se dieron en los pasados 185 años y que generaron una gran movilidad poblacional, estuvieron relacionados con la confrontación de esquemas de acumulación y desarrollo económicos diferentes, estrechamente relacionados con la concentración de la tierra y el papel de lo rural, al punto que, los procesos de acaparamiento de tierras por

medios ilícitos, como la usurpación, fueron comunes en las guerras civiles, y se dieron con la aquiescencia y tolerancia de las autoridades (Ordóñez, 2012: 7).

A lo largo del siglo XX el problema de la tierra no fue resuelto, ni de los conflictos asociados a ella. El historiador Marco Palacio señala que en Colombia existe un problema de tierras “mayúsculo y espinoso” (Palacios, 2011: 24) sin resolver, con a nuestro juicio, cuatro características centrales, en primer lugar, la concentración y desigualdad histórica en la tenencia de la tierra, la imposibilidad de acceso a ella. Valga acá señalar que ninguno de los gobiernos en Colombia ha tenido una seria intención de implementar una reforma agraria que redistribuya la tierra³, por el contrario, se han dejado intactos los intereses de los grandes propietarios, centrando las posibilidades de los campesinos y pequeños productores en la colonización y la titulación de baldíos nacionales⁴ (Bejarano, 1976; Moncayo, 1991; Suárez, 1991), siendo la última –y vigente– Ley de reforma agraria una normativa en clave de ‘reforma agraria de mercado’ (Kalmanovitz & López, 2006; De Schutter, 2010, ago. 11).

Como segundo aspecto, se tiene la exclusión social, política y económica del campesinado, que encuentra su máxima expresión, en la precaria presencia de los campesinos en el marco constitucional, quienes en la Carta de 1991 no son sujetos de derechos particulares, ni de medidas afirmativas específicas⁵. Los campesinos y en general los habitantes de las zonas rurales presentan las peores condiciones socioeconómicas, existiendo una

3 Colombia tiene un índice de Gini del 0,85 (Fajardo, 2014: 27). Las cifras más recientes señalan que la gran propiedad ocupa el 42,4 % del área, representa el 1 % de los predios y se encuentra en manos del 3,8 % de los propietarios. Por su parte, el microfundio y el minifundio sumados ocupan el 10,6 % del área, representan el 79,3 % de los predios y pertenecen al 63,4 % de los propietarios (IGAC, 2012: 124-125).

4 Las cifras dan cuenta de un mayor énfasis en la política rural en la titulación de baldíos que hacia la dotación de tierras por parte del Estado. Según el ex ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan Camilo Restrepo en el periodo 1962-2011 la titulación de baldíos llegó a los 17.067.337 hectáreas, mientras que la cantidad de tierras adjudicadas fue de 1.920.638 hectáreas (Restrepo y Bernal Morales, 2014: 74).

5 El campesino sólo figura una vez en la Carta política, equiparado al ‘trabajador agrario’ limitando así y desconociendo la complejidad de ‘lo campesino’. Sobre el tema Marco Palacios señala que en los años treinta el asunto que se planteó fue si los campesinos podían ser ciudadanos en el sentido lato y constitucional del término (Palacios, 2011, p. 24). Haciendo referencia a la Constitución Política de 1991 Mondragón (2002, p. 3) expone que la Carta fue incapaz de identificar los derechos de los campesinos, lo que es parte de la ‘invisibilidad’ del campesinado como sector específico de la sociedad colombiana.

fuerte brecha urbano - rural, a lo que se suma la carencia de representación política en las instituciones⁶.

Un tercer elemento está dado por la orientación el modelo de desarrollo que ha privilegiado la globalización alimentaria, la agroindustria, y la ‘proletarización’ del campesinado o su ‘conversión’ en pequeño empresario. El modelo de desarrollo rural y la alimentación se han encajado en la dinámica del mercado global, lo que ha implicado la importación masiva de alimentos subvencionados –en contravía de la soberanía alimentaria–, la dependencia nacional a los insumos agrícolas foráneos –que se encuentran determinados por los precios internacionales del petróleo y la lógica del capital global–, la promoción e impulso de los Gobiernos a la producción de ‘agrocombustibles’ y productos exportables, etc., un sistema agroalimentario y territorial fundamentalmente corporativo.

Y un cuarto factor, es el relacionado con el conflicto armado que fundamentalmente ha golpeado a los habitantes del campo, lo que ha significado más de 3,6 millones de personas desplazadas y un total de predios abandonados o despojados que supera los 8 millones de hectáreas (Acción Social-PPTP, 2010, pp. 120 y ss.)⁷. Las afectaciones relacionadas con el conflicto han implicado adicionalmente la persecución y estigmatización al movimiento campesino por parte de las autoridades nacionales, como ocurrió frecuentemente durante las presidencias de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010).

Fueron afectaciones relacionadas con el modelo de desarrollo las que fundamentalmente desataron el paro campesino vivido en 30 de las principales ciudades del país durante 24 días del año 2013.

El paro nacional agrario y popular

El ‘paro nacional agrario y popular’ que desde el 19 de agosto del 2013 se vivió en 16 departamentos del país, implicó exigencias referidas a la implementación de medidas ante la crisis agropecuaria, acceso a la propiedad de las tierras, reconocimiento de la identidad campesina, participación efectiva de las comunidades mineras en el desarrollo de las políticas del sector, adopción de medidas y cumplimiento de medidas reales para el

6 Al respecto véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2011).

7 A pesar de la magnitud de la afectación, la política de restitución de predios (contenida en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios) ‘avanza’ a paso muy lento: en dos años se han restituido 80 mil hectáreas, existiendo un total de 2.368.908 hectáreas en las solicitudes presentadas ante la Unidad de Restitución.

ejercicio de los derechos políticos de la población rural y políticas sociales efectivas para la población rural (educación, salud, vivienda, servicios públicos). Así existieron demandas históricas y estructurales que dan cuenta de un desafío institucional de tiempo atrás (el tema de la tierra), pero también las peticiones dejan ver nuevas amenazas al campesinado como el tema minero y los megaproyectos, así como nuevas demandas, como el reconocimiento a una concepción territorial propia. Este paro si bien no puede ser leído en clave en un proceso de oposición al régimen alimentario corporativo (McMichael, 2009) y contra la espacialidad capitalista, si se identifican rasgos de lucha contra estos modelos y su implementación en Colombia.

Ahora bien, del Paro Nacional se deben señalar una serie de aspectos trascendentales, entre ellos: (i) la magnitud organizativa y espacial del paro, que logró la articulación de diferentes apuestas gremiales y de sectores no organizados del campesinado en diferentes regiones del país, incluyendo regiones que no tienen tradición organizativa o de movilización social y zonas cercanas a importantes centros urbanos; (ii) el desbordar la protesta de los escenarios rurales, obteniendo fuertes expresiones urbanas de solidaridad y rechazo a las injusticias padecidas por el campesinado; (iii) la continuidad en la convergencia de los sectores, que se encontraron posteriormente en el 2014 en la *Cumbre Agraria: Campesina, Étnica y Popular* realizada del 15 al 17 de marzo en la ciudad de Bogotá y que durante este año realizaron un nuevo paro campesino, esta vez con una duración menor (15 días), pero con un alcance mayor: el logro de la expedición por parte del Gobierno Nacional del Decreto 870 de 2014⁸. En la actualidad el Gobierno Nacional y voceros de los campesinos mantienen una mesa nacional única de interlocución, en la cual se discuten las demandas de los labriegos.

Finalmente, se reseñan del paro dos salidas en falso del Gobierno Nacional. En primer lugar, negar la existencia de la movilización campesina, fue célebre la frase pronunciada en su momento por el Presidente Juan Manuel Santos: ‘el tal paro no existe’, situación que caldeó los ánimos de los manifestantes y sirvió como incentivo para continuar y acrecentar la manifestación. De otra parte, sectores ligados al Ministerio de Defensa expresaron que ‘el paro estaba infiltrado por las FARC-EP’, lo que demuestra la continuidad en la estigmatización al campesinado, pero también da cuenta

8 Por el cual se regula un espacio de interlocución y participación con las Organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular que se denominará Mesa Única Nacional. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/MAYO/08/DECRETO%20870%20DEL%2008%20DE%20MAYO%20DE%202014.pdf>

del reconocimiento por parte del Establecimiento de la capacidad política y social del grupo insurgente (esto último siempre negado ante medios de comunicación y opinión pública). La violenta respuesta de la fuerza pública contra los labriegos, debe ser relacionada con este último tipo de salidas en falso del Gobierno⁹.

Más allá de estos aspectos, lo cierto es que el Paro coincidió con los diálogos adelantados entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en La Habana (Cuba) y con la discusión del punto 1 de la Agenda del Acuerdo General, ‘Política de desarrollo agrario integral’.

Los diálogos en La Habana y la cuestión agraria

El Acuerdo de La Habana expone la decisión mutua del Gobierno Nacional y las FARC-EP de “poner fin al conflicto como condición esencial para la construcción de una paz estable y duradera” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2012, ago. 26). Con este objeto y tomando en cuenta otras consideraciones, las partes inician conversaciones directas e ininterrumpidas sobre los seis puntos de la Agenda¹⁰, “con el fin de alcanzar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto”¹¹ (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2012, ago. 26).

Dentro de las reglas de funcionamiento establecidas por las partes, se indica que “las conversaciones iniciaran con el punto Política de desarrollo agrario integral” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2012, ago. 26), abordándose posteriormente los otros puntos en el orden que los delegados consideren. Se destaca así la centralidad e importancia que logra el punto 1 de la agenda en las conversaciones, el cual estipula:

1. Política de desarrollo agrario integral

9 “La represión gubernamental deja un saldo desolador, que incluye la pérdida de 12 vidas humanas, 4 personas desaparecidas, 660 casos de violaciones a los derechos humanos individuales y colectivos en todo el país, 262 detenciones arbitrarias, 485 personas heridas, 21 personas heridas con arma de fuego, 52 casos de ataques de hostigamientos y amenazas contra los manifestantes y líderes sociales y 51 casos de ataques indiscriminados a la población civil en diferentes departamentos del país”. (Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, 2013, sep. 13).

10 La agenda del Acuerdo General contempla seis puntos, a saber: (1) Política de desarrollo agrario integral; (2) Participación política; (3) Fin del conflicto; (4) Solución al problema de las drogas ilícitas; (5) Víctimas; y (6) Implementación, verificación y refrendación. (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2012, ago. 26).

11 Sobre el contenido del Acuerdo General, véase: Lozano Guillén (2014, pp. 21 y ss.); Fajardo Marulanda (2013, pp. 50-54).

El desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país.

1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
2. Programas de desarrollo con enfoque territorial.
3. Infraestructura y adecuación de tierras.
4. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.
5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Créditos. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.
6. Sistema de seguridad alimentaria. (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2012, ago. 26).

Los contenidos del punto 1 pueden ser agrupados en dos grandes componentes: (i) Reforma agraria (Acceso a la tierra y medios para trabajarla) y (ii) Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En efecto, los subtemas que se presentan dan cuenta de demandas históricas y necesidades actuales (nunca resueltas) del sector agropecuario nacional que convergen en estos dos aspectos, los cuales, se encuentran presente en las múltiples demandas y plataformas del movimiento campesino. Ahora bien, si se hace una mirada holística de los subtemas se puede entender que estos gozan de una gran amplitud y complejidad, así por ejemplo, el abordaje del uso de la tierra implica la discusión sobre el modelo extractivista, la minería, los megaproyectos y la extranjerización de la tierra; y por su parte, la discusión sobre el sistema de seguridad alimentaria, contempla la importación de alimentos, los tratados de libre comercio, la introducción y producción de transgénicos, las grandes cadenas transnacionales de distribución de alimentos, etcétera.

El acuerdo parcial se estructura sobre tres grandes ejes: (i) Política de Reforma Rural Integral; (ii) Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET; y (iii) Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. A continuación se abordan los contenidos de cada uno de ellos. En el primero, se destacan las acciones de política pública para el acceso a la tierra y la actualización catastral y predial. El enfoque territorial, se efectuará mediante una serie de programas, los cuales darían cuenta del conjunto de acciones con las que se compromete el Estado para la intervención (o el desarrollo) de los territorios a partir de unos planes de acción para la

transformación regional, que serían, en sentido estricto, planes de ejecución local/regional de los doce Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. Finalmente se destaca de lo acordado una serie de medidas de protección al trabajo y fomento al empleo rural y un sistema de seguridad (soberanía) alimentaria.

Conclusiones

En síntesis lo que es el paro campesino y las discusiones (y acuerdos) en la mesa de negociaciones, evidencian lo que es el irresuelto problema agrario en Colombia, pero también permiten identificar aspectos orientados a superar particularidades de éste, y dan cuenta de lo que puede ser considerado *un momento de definiciones* a nivel nacional sobre el tema, que, según como se desenlacen los acontecimientos –específicamente la Mesa de La Habana- tendrá repercusiones a nivel regional.

Particularmente, los Acuerdos en la Mesa de La Habana, su implementación y un futuro escenario de posacuerdo y posconflicto pueden llevar a un nuevo impulso de las corrientes alternativas y de izquierda en América Latina.

Fuentes

- AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL-PROYECTO PROTECCIÓN DE TIERRAS Y PATRIMONIO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, ACCIÓN SOCIAL-PPTP (2010) *Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*. Bogotá: Acción Social.
- BEJARANO, J. A. (1976). Orígenes del problema agrario. En M. Arrubla (comp.). *La agricultura colombiana en el siglo XX* (pp. 17-82). Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- CUMBRE AGRARIA, CAMPESINA, ÉTNICA Y POPULAR (2013, sep. 13). *Declaración política de la Cumbre Nacional Agraria, Campesina y Popular*. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article12071> [Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2014]
- DE SCHUTTER, O. (2010, ago. 11) *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Naciones Unidas, Asamblea General. A/65/281.
- ESTRADA, J. (Coord.) (2013). *Solución política y proceso de paz en Colombia. A propósito de los diálogos entre el Gobierno y las FARC-EP*. México: Ocean Sur.
- FAJARDO, D. (2014). *Las guerras de la agricultura colombiana. 1980-2010*. Bogotá: ILSA.
- FAJARDO MARULANDA, N. (2013). ¿Camino de una paz estable y duradera? En J. Estrada (Coord.) *Solución política y proceso de paz en Colombia. A propósito de los diálogos entre el Gobierno y las FARC-EP* (pp. 35-60). México: Ocean Sur.
- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA y FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-EJÉRCITO DEL PUEBLO, FARC-EP (2012, ago. 26) *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

- GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA Y FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-EJÉRCITO DEL PUEBLO, FARC-EP (2014, sep. 24) *Comunicado Conjunto No. 44*.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, IGAC (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- KALMANOVITZ, S. & LÓPEZ ENCISO, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: FCE y Banco de la República.
- LOZANO GUILLÉN, C. (2014). *Diálogos de La Habana. El difícil camino de la paz*. Bogotá: Ediciones Izquierda Viva.
- MCMICHAEL, P. (2009). A food regime genealogy. *Journal of Peasants Studies*, Vol. 36, No. 1 [January]. pp. 139-169.
- MONCAYO, V. (1991). Política agraria y desarrollo capitalista. En A. Machado (coord.). *Problemas agrarios colombianos* (pp. 85-120). Bogotá: Siglo XXI Editores.
- MONDRAGÓN, H. (2002). *La organización campesina en un ambiente de terror*. Bogotá: ILSA.
- ORDÓÑEZ, F. (2013, may. 6) *Tierra y paz: la cuestión agraria en las FARC-EP en el marco de los diálogos con el Gobierno Nacional en La Habana*. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article10814>[Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2014]
- PALACIOS, M. (2011). *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: FCE y Universidad de Los Andes.
- RESTREPO, J. C. & BERNAL MORALES, A. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- RUIZ, N. Y. (2006). Desplazamiento forzado en Colombia 2000-2004. Aportes teóricos, análisis demográfico y territorial. En Autores Varios, *Desplazamiento, movilidad y retorno en Colombia* (pp. 9-55). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SUÁREZ, I. (1991). Actualidad de las luchas agrarias. En A. Machado (coord.). *Problemas agrarios colombianos* (pp. 403-429). Bogotá: Siglo XXI Editores.
- VARGAS, A. (Ed.) (2013). *Diálogos de La Habana: Miradas múltiples desde la Universidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Investigación y Extensión, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.