

# LA REFORMA AGRARIA COMO DEUDA HISTÓRICA EN COLOMBIA\*

\* Versión corregida y ampliada de la ponencia presentada en el Congreso Nacional de Paz, Universidad del Valle, Cali, Octubre 25 de 2013.

1. Se entiende por reforma agraria una actuación estatal o una política pública con la cual el gobierno interviene para modificar la estructura agraria vigente en un Estado. Se entiende por estructura agraria el armazón institucional de la agricultura: incluye la distribución de la tierra, sus formas de tenencia y las modalidades de explotación. Supone la cristalización en el espacio territorial de un sistema de relaciones sociales cuyo último objetivo es la apropiación de plusvalía. Constituye la expresión materializada del poder de las diferentes clases sociales. En su acepción más general la reforma agraria implica la transformación de los sistemas y las formas de tenencia de la tierra. Se trata de un proceso que, acompañado de vastos programas de desarrollo agrícola, incluye la redistribución en gran escala del ingreso, de las oportunidades y de otros beneficios derivados de la propiedad de la tierra a favor del cultivador y de la sociedad entera; según Chonchol, “la reforma agraria trata de establecer una nueva estructura de poder en la sociedad, y eso se hace a través de la lucha política”, en síntesis, la reforma agraria es la resultante de dos corrientes de reivindicaciones cuyas fuerzas aparecen más o menos intrincadas: la reivindicación social que tiene como finalidad una mejor distribución de bienes y la reivindicación económica cuyo objetivo es la implantación de unidades de producción eficaces. La reforma agraria implica entonces, la existencia de una acción del Estado planificada, voluntaria y concertada, dirigida a transformar las condiciones de acceso a los recursos para equilibrar la estructura social. Ver al respecto: Solón Barraclough, “¿Qué es una reforma agraria?”. En *Reformas agrarias en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
2. Trabajos como: “Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra” (2002) de Darío Fajardo, “Vigencia de una reforma agraria democrática” de Darío González (2007) y “Reforma agraria en Colombia: veinte y por hacer” (2005) de Regis Manuel Benítez (ex contralor delegado para el sector agropecuario), entre otros, insisten en la Reforma Agraria como una necesidad para la construcción de paz en Colombia.
3. En Colombia el paramilitarismo ha sido un recurso permanente de las clases dominantes para la defensa de sus privilegios. En la etapa histórica más reciente fue una política que le permitió al Estado compartir el monopolio de las armas con grupos de particulares de la sociedad, terratenientes principalmente, siendo legalizado mediante la ley 48 de 1968. En mayo de 1989 la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional dicha ley, sin embargo, cinco años más tarde, en febrero de 1994, el Estado nuevamente otorgó legalidad al paramilitarismo bajo la figura de Cooperativas de Seguridad Rural (Convivir). En 1997, el paramilitarismo se dio la identidad de Autodefensa Unidas de Colombia (AUC), su expansión fue muy significativa en regiones latifundistas.

*José Honorio Martínez*

Doctorado en Estudios Políticos Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de la Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos, Universidad Nacional de Colombia

## INTRODUCCIÓN

La histórica ausencia de una reforma agraria<sup>1</sup> redistributiva es una de las razones fundamentales del origen y la prolongación del conflicto social y armado en Colombia durante más de 60 años<sup>2</sup>.

La disputa por la tierra ha estado presente a lo largo de toda nuestra historia. Durante la conquista, la colonia y también en la era republicana, la apropiación territorial ha sido tanto fuente de poder como de enriquecimiento. Colombia estuvo sometida durante tres siglos por la colonización española, en los cuales caudales de oro y plata, extraídos por indígenas y africanos esclavizados fluyeron hacia Europa, consolidando así las fuerzas del capitalismo en Europa. Sobre el dominio territorial y el de las comunidades rurales se forjaron las instituciones coloniales; la encomienda y la mita, y figuras republicanas como el caudillo y el gamonal surgieron ligadas al control de tierras y poblaciones.

El control de la tierra y su apropiación ha constituido históricamente una de las fuentes del poder político, hasta nuestros días, en los cuales grandes terratenientes y sus testaferros controlan millones de hectáreas del territorio “nacional” y las precarias instituciones públicas asentadas en dichos territorios. La acuñación del término “parapolítica” para referir la presencia del paramilitarismo<sup>3</sup> en el ejercicio de la política legal no es algo casual, sino el resultado de un largo proceso de apropiación del Estado y las instituciones públicas en manos de poderes mafiosos. La erección, en la primera década del siglo XXI,

de “la para-política” representó el triunfo de la clase terrateniente y a la vez el fracaso de la democracia liberal burguesa. El histórico carácter reaccionario, militarista y terrorista ostentado por el Estado colombiano encuentra su fundamento en el latifundismo. El cual ningún gobierno se ha atrevido a tocar, ante el cual han cedido incluso las iniciativas más progresistas, recuérdese la ley 200 de 1936 enterrada 8 años después con la ley 100 aprobada a expensas de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), o la ley 135 de 1961 clausurada en sus expectativas 11 años después con el pacto de Chicoral.

Durante los últimos cuarenta años las políticas gubernamentales han estado dirigidas a despoblar el campo de campesinos y comunidades negras e indígenas, y a incrementar la vastedad del latifundio. Las cifras y análisis que arrojan los diversos estudios (“Colombia rural razones para la esperanza”, “Atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia”, “Mercado de tierras en Colombia: acaparamiento o soberanía alimentaria”, “Dinámicas en el mercado de la tierra en Colombia”, “Saldar la deuda histórica con el sector rural”, entre otros), sobre la concentración de la tierra en el país son más que elocuentes.

El problema de la tenencia y explotación de la tierra ha corrido paralelo con el problema de la construcción y el carácter del Estado nacional. Dicho de otro modo, el latifundismo ha sido el sostén de un Estado reaccionario, militarista y terrorista, o en los términos mediáticos de *hoy*, un Estado *para-político*.

El propósito de este artículo es mostrar que la política estatal en materia de tierras y agraria ha sido contraria a los intereses gente del campo (sean campesinos, indígenas, afrodescendientes, trabajadores agrícolas, colonos) y los sectores populares de la nación colombiana, y en ese sentido, que es necesaria una política redistributiva de la tierra, que fomente la producción agraria individual y colectivamente, garantizando no sólo la digna existencia del campesinado sino la alimentación de toda la nación colombiana.

### **LAS REFORMAS AGRARIAS DE LÓPEZ (1936) Y LLERAS (1961): CONTENCIÓN Y COLONIZACIÓN**

Las leyes de reforma agraria de 1936 y 1961 se expidieron como respuesta a las crecientes exigencias de tierra por parte del campesinado, en ese sentido, se trató de reformas encuadradas en estrategias de contención del movimiento campesino. Ambas leyes a pesar de sus perspectivas modernizantes fracasaron en establecer un modelo agrario que obligase al uso productivo de la tierra. La reforma agraria aprobada en el primer mandato de López Pumarejo fue frustrada en su segundo mandato en 1944 con una ley de contrarreforma agenciada por los gremios latifundistas, la reforma agraria del gobierno Lleras fue absorbida por un intenso proceso de colonización y finalmente abandonada con el Pacto de Chicoral, suscrito en enero de 1972 entre el gobierno de Misael Pastrana Borrero, los partidos liberal y conservador, y los gremios delatfundistas, ganaderos y agroindustriales.

### **DE LA LEY 200 A LA LEY 100: REFORMA Y CONTRARREFORMA**

Entre 1929 y 1937, se movilizaron cerca de 20.000 campesinos en 40 municipios y regiones de Colombia exigiendo el derecho a la tierra. En respuesta al auge de la movilización campesina el gobierno de la eufemística “revolución en marcha” expidió la ley 200 de 1936.

La ley 200 de 1936 declaró la propiedad de la nación sobre los terrenos no cultivados existentes en toda la república, extinguió el derecho de propiedad sobre las tierras sin cultivar o explotar al cabo de los diez años siguientes a partir de la sanción de la ley y permitió la titulación de las tierras trabajadas por aparceros, colonos y arrendatarios luego de diez años. A pesar que la ley impedía el lanzamiento de colonos de las parcelas trabajadas, y remitía a la justicia las ocupaciones de tierras mayores a treinta días, los terratenientes se adelantaron a su aplicación expulsando masivamente a aparceros, colonos y arrendatarios<sup>4</sup>.

Los gremios de los terratenientes –la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Acción Patriótica Económica (APEN)<sup>5</sup>– agenciaron a través de sus representantes en el Congreso una contrarreforma que se impuso en dos etapas; la primera, en enero de 1938 con la expedición del decreto 59, y la segunda, en

4. Ver al respecto: Pierre Gilhodes, “La cuestión agraria en Colombia en Nueva Historia de Colombia 1900-1985”, en la *Nueva Historia de Colombia*, Volumen III, Planeta Bogotá, 1989.
5. La APEN se expresó el 7 de marzo de 1935 en la sede de la Federación de Cafeteros de Cundinamarca como un gremio falangista, defensor de la propiedad privada y anticomunista.

1944 con la aprobación de la Ley 100. Mientras el decreto 59 legalizó la ocupación de la tierra por medio de la ganadería extensiva, al establecer como unidad de explotación económica una cabeza de ganado mayor por hectárea de tierra plana de primera calidad, la ley 100 abolió la aplicación de la extinción del derecho de propiedad sobre las tierras sin utilizar al cabo del plazo de diez años fijado en la ley 200 de 1936.

La imposición de los intereses latifundistas significó el destierro de dos millones de personas entre 1946 y 1958, a las cuales les fueron arrebatadas 350 mil parcelas. Así, desde los años 1940 el campesinado fue lanzado a las ciudades<sup>6</sup> u obligado a convertirse en colonizador permanente sobre las fronteras agrícolas.

La violencia latifundista de los años 1940 y 1950 sentó las bases para el surgimiento del movimiento campesino armado. La guerrilla del Llano promulgó la Primera Ley del Llano el 11 de septiembre de 1952<sup>7</sup>. Esta consagró normas sobre reglamentación agrícola y ganadera, creación de colonias y granjas agrícolas, impuestos a los terratenientes y la prestación de servicios para la revolución. El movimiento insurgente enarboló la consigna “la tierra es para quien la trabaja”, con base en ella prohibió las tierras ociosas e impuso penas de confiscación a la ganadería que no acogiera las reglas establecidas.

En 1953, la amnistía<sup>8</sup> ofrecida por la dictadura del general Rojas Pinilla a las guerrillas del Llano relegó a un plano secundario el problema de la redistribución de la tierra y la modificación de la estructura agraria.

### LA LEY 135: INFRAESTRUCTURA PARA EL LATIFUNDIO DESPOJO Y COLONIZACIÓN PARA EL CAMPESINADO

La segunda oportunidad en que se intentó una reforma agraria fue en 1961, con la ley 135 denominada “reforma agraria integral”, la cual se implementó en el marco de las políticas contrarrevolucionarias y de contención del comunismo esbozadas por el gobierno estadounidense para América Latina en el marco de la “Alianza para el Progreso”.

En abril de 1960, el gobierno del presidente Alberto Lleras recibió un préstamo de cien millones de dólares del gobierno de los Estados Unidos para implementar una política agraria cuya destinación principal fue la construcción de 16 distritos de riego en beneficio de la agroindustria y la ganadería de los valles interandinos y la Costa Atlántica. Una pequeña parte de dichos recursos se destinaron a apoyar programas de colonización de baldíos.

Entre 1961 y 1994 el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) tituló doce millones de hectáreas de baldíos, mientras que la titulación de tierras dentro de la frontera agrícola fue de solamente un millón de hectáreas. La colonización agraria, fruto de la expulsión del campesinado de las regiones de frontera agrícola, fue continuamente presentada por el Estado como un proceso de reforma agraria.

La reforma fue orientada por los consejos de la misión estadounidense dirigida por Lauchlin Currie que recomendó fomentar la ganadería y la agroindustria de exportación e incentivar la migración de los campesinos a las ciudades para emplearlos como mano de obra en proyectos de vivienda e infraestructura. Es decir, fue contraria al concepto de redistribución de la tierra concentrada en manos de unas pocas familias propietarias.

La regresiva reforma que se puso en práctica fue complementada con una política de seguridad y defensa, que al hacer pleno eco del anticomunismo fomentado por Estados Unidos, convirtió al campesinado en el objetivo de una agresiva confrontación armada. En aplicación de esta política, el Estado bombardeó regiones campesinas aplicando una política que tierra arrasada que propició la formación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1964. Nuevamente el propósito central del movimiento campesino armado hizo énfasis en el problema de la tenencia de la tierra tal como fue planteado en el programa agrario de Marquetalia en julio de 1964. Desde entonces el campesinado encarnó en el imagi-

6. Un dato indicativo de la desterritorialización producida durante esta época por el modelo de desarrollo sobre el campo es el cambio en la relación entre la población rural y urbana. En un lapso de 35 años la población rural pasó de representar 71% en 1938 a 35.5% en 1973 sobre el total de la población.

7. Ver al respecto: Las leyes del Llano y la regulación del conflicto durante el período conocido como la violencia, Centro Memoria. <http://www.centromemoria.gov.co/archivos/las%20leyes%20del%20llano.pdf>

8. Gonzalo Sánchez citando a Gabler afirma que “fue curiosamente un militar sin mayores méritos el que sin utilizar las armas logró el objetivo político en el que militarmente fracasó uno de los más avezados políticos del país. La amnistía en apariencia constituía una concesión al movimiento (guerrillero), pero en verdad significaba su peor derrota”. Gonzalo Sánchez, *Bandoleros, gamonales y campesinos El caso de la violencia en Colombia*, Punto de lectura Bogotá 2011, p.72.

nario oficial del Estado al “enemigo interno” y en esa medida ha sido objeto del combate librado por las políticas gubernamentales en todos los aspectos.

### PACTO DE CHICORAL, COLONIZACIÓN Y HEGEMONÍA LATIFUNDISTA

Desde hace cuarenta años el Estado ha desenvuelto una política agraria abiertamente anticampesina, una política que se ha orientado en función de dos propósitos primordiales: el primero, sostener el latifundio y las rentas de la tierra a los terratenientes, y el segundo, viabilizar la transnacionalización de la agricultura. El sostenimiento del latifundio ha sido un signo del capitalismo dependiente<sup>9</sup>, pues, si bien se trata de una estructura que frena el desarrollo de las fuerzas productivas a escala local, en la lógica global del sistema, y sobre todo en el ordenamiento geoeconómico prevaleciente, resulta funcional al proceso de acumulación rentista de las metrópolis centrales del capitalismo.

El Pacto de Chicoral clausuró el discurso reformista agrario, abocándose a neutralizar los avances alcanzados por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) mediante la toma de tierras. La ANUC se planteó en agosto de 1971 como propósito fundamental la eliminación del monopolio de la tierra y liquidación definitiva de la propiedad latifundista. Bajo esa bandera encabezó la toma de unas 1.000 fincas por parte de más de 16 mil familias campesinas en 21 de los 23 departamentos del país de entonces. La respuesta gubernamental inmediata fue la represión y criminalización del movimiento agrario y la división del mismo. Entre enero de 1970 y abril de 1981 fueron asesinados por agentes estatales y organizaciones privadas 501 campesinos e indígenas<sup>10</sup>, la invasión de tierras se convirtió en un delito castigado con extremas penas de prisión y la organización fue dividida a expensas del gobierno, el cual también suprimió los recursos financieros para su funcionamiento.

Años más tarde, la ley 30 de 1988, relegó el concepto de reforma agraria como criterio para la dotación de tierras, y en su reemplazo se instituyó el término “comercialización de tierras”. La limitada acción del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) se concentró en la compra de tierras a los latifundistas para el programa de reforma agraria a precios comerciales y con altas tasas de interés<sup>11</sup>.

Antes que propiciar un masivo reparto de tierras, la acción gubernamental se distendió al impulso de la colonización. Según el INCORA, entre 1961 y 1994 fueron tituladas doce millones de hectáreas de baldíos, mientras que la redistribución de tierras dentro de la frontera agrícola fue de solamente un millón de hectáreas.

De acuerdo con la CEPAL: “En un poco menos de 40 años de reforma agraria se han redistribuido apenas 1.5 millones de hectáreas. Adicionalmente se titularon 15 millones de hectáreas de tierras baldías. Al interior de la frontera agrícola el índice de concentración de la propiedad no cambió en forma significativa”<sup>12</sup>.

La colonización, fruto de la expulsión del campesinado de las regiones de frontera agrícola, fue sistemáticamente presentada por el Estado como un proceso de reforma agraria. El empuje de la colonización ha supuesto el afianzamiento de la concentración de la tierra en pocas manos dentro de la frontera agrícola.

Las cifras del INCORA sobre su gestión dan cuenta de la férrea hegemonía de la clase terrateniente en la orientación de la política agraria.

### LA PROBLEMÁTICA AGRARIA EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL

Desde 1990, los distintos gobiernos, comenzando por el de César Gaviria, han aplicado a fondo el receptor neoliberal. En un marco denominado de apertura económica se ejecutaron tres grandes procesos en relación al campo: en primer lugar, el desmantelamiento y privatización de la institucionalidad para el sector agrario (instituciones como el IDEMA, el Inderena, el Himat, el INPA, el ICA, la Caja Agraria, entre otras, desaparecieron o fueron “reestructuradas” creándose en su lugar instituciones orientadas a desenvolver la política neoliberal entre ellas: La Bolsa Nacional Agropecuaria, Finagro, la Corporación Co-

9. Ver sobre este concepto los trabajos de Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra, Theotonio Dos Santos y Agustín Cueva, entre otros.

10. Ver al respecto: Jaime Torres Sánchez, *Colombia Represión 1970-1981*, Cinep Bogotá 1982.

11. Ver: Gilberto Tobón, “La reforma agraria y la apertura democrática”, en la *Revista Ensayos de Economía* No.1 de 1990.

12. Ver: *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia agraria*, Cepal, Chile 2001, p.46.

13. Actualmente seis trasnacionales controlan la agricultura mundial y en una serie de bolsas –Chicago, New York y Londres, básicamente– se fijan los precios de los productos agrícolas. Una de las grandes multinacionales es Cargill, que controla en 70% del comercio mundial de comida. El mercado alimentario se reparte entre las siguientes empresas: Cargill y Bunge en la producción y comercialización; Monsanto, DuPont y Syngenta, en la producción de semillas; Mosaic Corporation (propiedad de Cargill) y Potash Corp. en la industria de fertilizantes químicos; Nestlé y Unilever, en el procesamiento de alimentos; Wal-Mart, Tesco y Carrefour, grandes distribuidoras, entre otras. Entre 2006 y 2008 subieron los precios de los productos agrícolas, especialmente trigo, maíz y arroz. Las alzas son de 40% en productos básicos como el maíz y el trigo. La especulación en los mercados financieros de futuros es la causa de la escalada de precios de los productos agrarios y las materias primas. El volumen de negocio de los mercados de futuros ha pasado de los 13.000 millones de dólares en 2003 a los 260.000 millones de dólares en 2008. Así se explica que en 2010, mientras las cosechas han sido de las mayores de la historia, el precio de los productos agrarios creció sin parar.
14. Ver al respecto: Ruth Suárez, *El mercado de tierras en Colombia ¿una alternativa viable?*, CEGA, Bogotá, 1999.
15. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, Las convocatorias para el subsidio de tierras 2008: entre la farsa, el fracaso y la fechoría, Noviembre 13 de 2009. <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article3281>
16. Héctor Mondragón, “¿Es la renta de la tierra!”, *Caja de Herramientas*, Edición 329 Noviembre de 2012.

lombiana Internacional y el Banco Agrario de Colombia), en segundo término, la tierra ingreso en un acentuado proceso de mercantilización especulativa reglado por la figura del mercado de tierras y en tercer lugar, las importaciones alimentarias se acrecentaron y el mercado interno de alimentos fue tomado por las trasnacionales<sup>13</sup>.

La ley 160 de 1994 estableció, a expensas del Banco Mundial, la figura del “mercado subsidiado de tierras” como mecanismo para el acceso de los campesinos a la tierra. La ley estableció la creación de un mercado de tierras al que confluían ofertantes y demandantes, entregándose un subsidio oficial de 70% para la obtención de tierra a quienes calificaran bajo los criterios técnicos del sistema, y contasen con el crédito bancario para pagar el 30% restante. A pesar de la advertencia de la Oficina de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) y el INCORA, en el sentido que “el mercado de tierras” no era el mecanismo más idóneo para que los campesinos accedieran a la propiedad de la tierra el mecanismo se impuso<sup>14</sup>.

Una evaluación del mecanismo realizada por la ANUC señala que “en el año 2008, de 16.009 familias solicitantes solamente 357 fueron beneficiadas, y de 5.534 familias desplazadas solamente 562 fueron beneficiadas, lo que ejemplifica el gran fracaso de esta política. Después del cumplimiento de excesivos trámites administrativos, los campesinos fueron burlados por el Estado aduciendo la insuficiencia de fondos<sup>15</sup>.”

El incremento de la concentración de la tierra es indicador muy significativo de la inoperancia del mercado de tierras como un mecanismo para que los campesinos accedan a la tierra. “El índice Gini de concentración de la propiedad de la tierra, entre 0 y 1, subió de 0,840 en 1984 hasta 0,875 en 2009. En 2000, Antioquia era el sexto departamento en concentración de la propiedad de la tierra se refiere con un índice de Gini de 0,86, pero en 2009 pasó a ser el primero con un índice de Gini de 0,91, el más alto del país, junto con el del Valle, que pasó de 0,89 a 0,91<sup>16</sup>”.

El incremento de la concentración de la tierra es indicador muy significativo de la inoperancia del mercado de tierras como un mecanismo para que los campesinos accedan a la tierra.

A la regresividad del mercado de tierras, como el mecanismo fundamental de la política neoliberal para estructuración de la propiedad agraria, hay que sumar la profunda inequidad prevaleciente en materia tributaria en el campo. Según datos del año 2009, el microfundio paga en promedio 2.423.517 pesos por hectárea mientras que la gran propiedad paga 338.649 pesos, es decir, el más pequeño de los propietarios agrícolas paga siete veces más impuestos por la tierra que el gran latifundista.

**AVALÚO CATASTRAL POR TAMAÑO DEL PREDIO****Tabla 1. Avalúo promedio por hectárea (Pesos corrientes. 2009)**

Región	Microfundio	Pequeña Propiedad	Mediana Propiedad	Gran propiedad
Central	4.329.212	1.993.627	1.515.423	1.159.520
Caribe	1.706.485	944.400	987.653	692.489
Nororiental	492.324	204.253	263.786	77.645
Sur	1.037.427	489.359	707.288	349.653
Amazoroquia	106.616	81.622	120.001	108.868
Pacífico	421.944	271.179	199.231	194.366
Nacional	2.423.517	975.162	1.028.447	338.649

Fuente: PPTP Acción Social 2010.

El abandono institucional del campo y la mercantilización de la tierra fueron aspectos claves para el avance de las corporaciones transnacionales sobre el mercado de alimentos en Colombia. A finales de la década de 1980, Colombia prácticamente se autoabastecía en sus requerimientos agrícolas básicos y generaba el 90% de los alimentos requeridos<sup>17</sup>. En 2010, el país importaba cerca de la mitad de los alimentos que requiere. Entre 1990 y 2006 dejaron de cultivarse 1.300.000 hectáreas y el país importa actualmente cerca de 12 millones de toneladas de alimentos a elevados precios, al tiempo, miles de campesinos no tienen tierra o no pueden trabajarla y miles de colombianos padecen hambre.

La reafirmación de políticas gubernamentales contra el campesinado tiene un punto adicional en la suscripción en abril de 2012 de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Las abismales desigualdades entre las economías de Estados Unidos y Colombia traerán como consecuencia inmediata la destrucción de la magra producción campesina. El PIB estadounidense es 122 veces más grande que el colombiano, el PIB agropecuario es 15 veces mayor, la superficie cultivada es mayor 26 veces, la capacidad exportadora es 20 veces mayor, y algo similar acontece en materia tecnológica<sup>18</sup>. A esto hay que agregar la colosal dimensión de los subsidios y apoyos que recibe la agroindustria norteamericana. En estos términos, la firma del TLC equivale a la suscripción de un decreto para la desaparición del campesinado.

La globalización neoliberal se ha traducido para el campesinado en la pérdida del mercado interno, la disminución de sus ingresos y la quiebra crónica. Este proceso se verificó al tiempo que los terratenientes, las mafias y las compañías transnacionales expandían su dominio sobre la tierra, el territorio y los recursos minero-energéticos mediante la violencia. La apertura económica estuvo acompañada de una profusa violencia sobre el campesinado obligándolo a desprenderse de sus tierras y a abandonar forzosamente el campo.

El resultado más fecundo de la globalización neoliberal ha sido el asesinato de millones de campesinos y el despojo y el destierro de los sobrevivientes. De este modo puede asegurarse que la política del capital para el campesinado ha sido y es su desaparición.

17. Darío Fajardo, "Perspectivas del problema agrario colombiano", *Documento Mesa 1: Tierras y territorios*, CODHES, Bogotá, marzo de 2011, p.30.

18. Ver: Luis Garay, *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina colombiana*, ILSA Bogotá 2009.

### LA GESTIÓN DE URIBE Y LA CONSOLIDACIÓN DEL LATIFUNDISMO

Como si no hubiesen sido suficientemente retrógradas las políticas desarrolladas en la década de 1990 (desmonte de la institucionalidad agraria, mercado de tierras, acrecentamiento de las importaciones alimentarias y monopolización del mercado agroalimentario), al iniciar el siglo XXI, el gobierno Uribe acrecentó el respaldo estatal al paramilitarismo. El paramilitarismo operó favoreciendo el destierro y el

acaparamiento de tierras, siendo en numerosos casos “el método” para viabilizar la construcción de megaproyectos hidroeléctricos, viales, portuarios, agroindustriales, turísticos y minero-energéticos.

La articulación entre la labor del paramilitarismo y el capital transnacional ha sido bastante evidente en el caso del programa de impulso de los agrocombustibles<sup>19</sup>. En 1998, el presidente Pastrana gestionó con el Banco Mundial un crédito para fomentar plantaciones de palma aceitera, de las ocho zonas seleccionadas para el programa cinco eran de dominio de los grupos paramilitares Urabá, Córdoba-Sucre, Cesar, Magdalena Medio y centro-norte del Meta.

La palma aceitera comenzó a sembrarse en 1930 en distintas regiones del país: Costa Atlántica, Cundinamarca, Caquetá y Putumayo, a partir de 1960 se inició su gradual expansión, si bien media una abismal diferencia con los principales productores (Malasia con 3 millones de hectáreas e Indonesia/Kalimantan con 1.5 millones)<sup>20</sup>.

La meta gubernamental en materia de agrocombustibles consiste en sembrar 3,5 millones de hectáreas de palma y la misma cantidad de caña para etanol, gremios como Fedepalma y Asocaña defienden vehementemente estas iniciativas.

La política de impulso de los agrocombustibles ha contado con total respaldo del Estado, muestra de ello son la ley 138 de 1994 de fomento al cultivo de la palma, el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) de la ley 139 de 1994, el cual subsidia el 75% de los costos de establecimiento y 50% de los costos de mantenimiento del segundo al quinto año, los incentivos de la ley 101 de 1993 para la estabilización de precios de aceite palmero, la ley 693 de 2001 que obliga al consumo del “biodiesel” en las ciudades de más de 500.000 habitantes, la ley 788 de 2002 que exime de IVA e impuesto global a la gasolina y la sobretasa, la ley 939 de 2004 de estímulo a los biocombustibles. Distintos decretos<sup>21</sup> y resoluciones han desarrollado esta política estableciendo que para el año 2012 la proporción de etanol en la mezcla de combustible automotor sea de 20% y 10% en el biodiesel para el año 2010. Adicionalmente, el TLC contempla la fijación de un régimen libre de aranceles para la importación de biodiesel y etanol y el establecimiento de zonas francas para su producción. Según el informe más reciente de Fedepalma el cultivo de palma en 2012 alcanza las 452 mil hectáreas.

Como si siguiera siendo insuficiente con el abandono institucional del campo, la apertura económica y el paramilitarismo, el Estado agregó el desenvolvimiento de un plan de militarización impulsado por el gobierno de los Estados Unidos: el Plan Colombia<sup>22</sup>. Este plan complementó la labor del paramilitarismo, de modo que al cabo de una década (2000-2010) hubo dos millones más de desterrados y cuatro millones de hectáreas usurpadas. Según datos del Proyecto de protección de tierras y patrimonio<sup>23</sup>, entre 1995 y 2010, fueron abandonados por personas víctimas de desplazamiento forzado un total de 270.680 predios que comprenden 6.556.978 hectáreas.

Como quedó expresado en julio de 2001, el paramilitarismo se abocó a la refundación del Estado. El denominado Pacto de Ralito<sup>24</sup> suscrito entre paramilitares, militares, empresarios y políticos contó con total respaldo por parte del gobierno Uribe, el cual se dio la tarea de desenvolverlo y consolidarlo. En tal sentido, el gobierno Uribe expidió en 2005 la ley 975 de justicia y paz con la cual garantizó impunidad a los masacradores<sup>25</sup>, por otra parte viabilizó el despojo de tierras y su titulación a los usurpadores por parte del INCORA y complementó el cuadro entregando grandes subsidios a los latifundistas por parte del Ministerio de Agricultura.

19. Molano, Alfredo, “Paramilitarismo y palma en El Catatumbo”, *El Espectador*, Marzo 3 de 2012.

20. Darío Fajardo, “Perspectivas del problema agrario colombiano”, *Documento CODHES*, Bogotá Marzo de 2011, p.9.

21. Como el Decreto 2629 de 2007 de estímulo a uso de biocombustibles en el transporte.

22. Los recursos del Plan Colombia se destinaron al fortalecimiento militar (60%) y policial (14%), y el resto a programas de acción cívico-militar como los de desarrollo alternativo. Concomitantemente con la ejecución del Plan, el pie de fuerza se incrementó de 215 mil hombres en 1998 a 445 mil en 2010. Informe del Grupo de Memoria Histórica, *Basta Ya*, Bogotá, 2013.

23. Polo Democrático Alternativo, Política de desarrollo agrario integral, insumos para el debate, 17 de diciembre de 2012, p.5.

24. *Verdad Abierta*, “La historia detrás del ‘Pacto de Ralito’”, Enero 18 de 2010.

25. Gustavo Gallón, “Justicia y paz”, otro falso positivo, *El Espectador*, 11 de agosto de 2011.

Entre 1997 y 2003, el INCODER legalizó la usurpación de miles hectáreas. Solamente en un año, 2003, el Incora revocó 134 títulos a campesinos de 13 municipios de Magdalena, en zonas en donde delinquiró el paramilitarismo. El Incora revocó la adjudicación de 134 predios, dos en promedio por día, argumentando que los campesinos abandonaron la tierra o incumplieron con el pago de un crédito que les otorgaron quince años atrás. Se aprecia lo exagerado de la cifra, si se tiene en cuenta que entre 1996 y 2002, es decir, en los siete años anteriores, apenas se habían revocado los títulos de 80 predios.

El entonces gerente del Incora en Magdalena, José Fernando Mercado Polo, aseguró a las autoridades que nunca tuvo conocimiento de desplazamientos forzados de campesinos en la zona, ni mucho menos que 'Jorge 40' hubiera asesinado o intimidado a alguien para robarle sus tierras. Según datos de Acción Social en los 12 municipios del Magdalena donde el Incora revocó predios, al menos 199.746 familias fueron desplazadas entre 2000 y 2009 por grupos armados ilegales. En los mismos municipios, entre 1990 y 2009 fueron asesinadas 9.642 personas.

Después de las revocatorias de adjudicaciones de tierras, éstas volvieron a ser adjudicadas en tiempo récord. Los nuevos propietarios eran en su mayoría desmovilizados de "las Auc" o sus familiares, cuando no, testaferros de los propios ex jefes paramilitares. En menos de cuatro meses, el Incora firmó 137 nuevas adjudicaciones a otros propietarios. Así, 'Jorge 40' y sus hombres se apropiaron a punta de bala de cerca de 18 mil hectáreas de los campesinos<sup>26</sup>.

La apropiación ilícita de tierras tuvo un nuevo capítulo en agosto de 2014 con la detención de nueve funcionarios del INCODER e IGAC en Valledupar, Montería y Bogotá, entre ellos; Alexandra Lozano, gerente jurídica de gestión; David Gómez, director del Incoder en Sucre; José Ignacio Lacouture, ex subdirector de cartografía; el topógrafo Alfredo Sánchez; Manuel Cipagauta de la Dirección Técnica de Procesos Agrarios del Incoder, por la entrega irregular de más de 500 hectáreas de tierras baldías en San Marcos-Sucre, al ganadero y empresario Adalberto José Bula Bula, estas personas recibieron dinero a cambio de alterar documentos públicos para favorecer a Bula con la adjudicación de terrenos valorizados en 46 mil millones<sup>27</sup>.

Los casos del predio Carimagua<sup>28</sup> y la asignación de fondos del programa Agro Ingreso Seguro (AIS<sup>29</sup>) resumen el conjunto de la política agraria durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Carimagua es un predio de 17.000 hectáreas en Puerto Gaitán (Meta) que debió ser adjudicado a más de 700 familias desplazadas que esperaban acceder a dichas tierras, de forma ilegal el Incoder procedió a licitarlo para su entrega a las compañías palmicultoras.

El programa Agro Ingreso Seguro AIS (Ley 133 de 2007) fue supuestamente establecido para reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para competir en el mercado globalizado. Sin embargo, ocurrió todo lo contrario, ya que sus recursos fueron a beneficiar a los latifundistas. El programa AIS se mantuvo en la línea usual del Estado, de orientar la inversión pública hacia los sectores del latifundio tradicional. El programa, en realidad, fue empleado para respaldar la financiación de la reelección presidencial de Uribe Vélez<sup>30</sup>.

26. *Verdad Abierta*, "El Incora 40 y sus ladrones de tierras", 28 de marzo de 2011.

27. *Las 2 orillas*, "Cayó cartel de baldíos en el INCODER e IGAC", Agosto 15 de 2014.

28. Ver al respecto el texto: Julieta Lemaitre Ripoll, (compiladora), "Derechos enterrados comunidades étnicas y campesinas en Colombia, nueve estudios de caso", Uniandes, Bogotá 2011.

29. Un ejemplo de ello es el caso de la familia Dávila. Ver al respecto: "Los Dávila, el parque Tayrona y AIS", Noviembre 15 de 2011. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article6781>

30. El 7% de los beneficiarios se quedó con el 70% de los recursos y 45 grandes propietarios que recibieron 33.497 millones de subsidios AIS aportaron 550 millones a la campaña de reelección, mientras que otros diez que recibieron 16.549 millones de subsidios hicieron aportes a la campaña por 128 millones de pesos. Jorge Robledo, "El epílogo de agro ingreso seguro", agosto 5 de 2011.



Tabla 2. Recursos entregados bajo el programa Agro Ingreso Seguro

Años	Familias	Monto (\$)
2007 y 2008	Familias Lacouture	\$ 11.996.021.3999
2007 y 2008	Familias Vives	\$ 7.068.996.154
2007	Familias Fernández Castro	\$ 942.130.880
2007 y 2008	Familias Posada Grillo	\$ 1.037.639.245
2007 y 2008	Familias Cuello	\$ 490.266.052
2007 y 2009	Familias Dávila Abondano	\$ 2.982.577.988
2008	Familias Villamizar	\$ 496.400.000
2008	Familias Solano Tribín	\$ 2.140.076.889
2008	Familias Riveros Paéz	\$ 1.622.063.767
2009	Familias Sardi de Holguín	\$ 200.000.000
2008	Familias Rengifo Vélez	\$ 35.466.764
2008	Familias Rojas Jiménez	\$ 37.961.000
2007	Familias Mejía Marulanda	\$ 112.020.641
2008	Familias Ochoa Daza	\$ 283.097.500
2009	Familias Carvalho y Díaz Saavedra	\$ 1.439.695.770
Total		\$ 30.884.414.049

Fuente: Gómez Hernández, Bersarión, La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia, Revista Verba Iuris, No.25, enero-junio de 2011, Universidad Libre Bogotá, p.78.

31. Héctor Mondragón, *La economía campesina y el futuro del agro*, 2011.

La entrega de los recursos del Estado a los terratenientes o agroindustriales confirmó lo que se puede decir es la regla histórica de la distribución de la inversión pública en favor de las clases dominantes. A este respecto señala Mondragón que mientras “en el año 2000 el 1% de los beneficiarios recibía el 17% de los recursos del Incentivo a la Capitalización Rural ICR, para 2007 el mismo 1% recibía el 45% de los recursos”<sup>31</sup>, lo mismo aconteció con los créditos de Finagro, los recursos del Fondo Agropecuario de Garantías y el programa Agro Ingreso Seguro. En este último “161 beneficiarios recibieron en créditos la misma plata que 79 mil (\$420 mil millones) y en ICR, 1.100 tomaron lo mismo que 75 mil (\$320 mil millones)”. Durante la última década, el gremio de los cultivadores de palma ha sido especialmente privilegiado en la recepción de incentivos y exenciones. Rápidamente se pueden mencionar: el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) de la ley 139 de 1994 para plantaciones forestales, palma africana y caucho fundamentalmente. El cual subsidia el 75% de los costos de establecimiento y 50% de los costos de mantenimiento del segundo al quinto año. A este se agregan los incentivos de la ley 101 de 1993 para la estabilización de precios de aceite palmero y la ley 788 de 2002 que exonera a los productores de etanol del impuesto del valor agregado IVA y de los impuestos y sobretasas a los combustibles.

La entrega de los recursos del Estado a los latifundistas confirmó lo que se puede decir es la regla histórica de la distribución de la inversión pública en favor de las clases dominantes. Durante la última década, el gremio de los cultivadores de palma ha sido especialmente privilegiado en la recepción de incentivos y exenciones.

En medio de este crítico panorama diversas organizaciones campesinas y agrarias confluyeron en un proceso unitario que permitió la elaboración de una propuesta de política pública para el campo colombiano en abril de 2003. Ésta propuesta se sintetizó en “El mandato agrario”<sup>32</sup>, texto que condensa en 14 puntos un camino de solución a la problemática del campo.

32. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2003). *Políticas agrarias para Colombia*. ILSA, Bogotá.

## EL GOBIERNO DE SANTOS Y LA CONSOLIDACIÓN DEL LATIFUNDISMO BURSATILIZADO

El gobierno de Santos ha orientado su gestión a resolver los intereses del gran capital en el territorio colombiano, ello ha implicado: 1. Legalizar el despojo y la ilegalidad habida en los años previos, 2. establecer las condiciones para el avance de la monopolización comercial mediante los TLC, 3. intensificar el modelo extractivista minero-energético y 4. integrar plenamente la economía colombiana a la lógica especulativa impuesta por la bursatilización. El desenvolvimiento de esta agenda implica el recrudescimiento del despojo y la injusticia social; sin embargo, el Gobierno ha tratado de presentarse como el adalid de las víctimas, y el Gobierno de la paz y el posconflicto.

La política de tierras del gobierno de Santos es continuadora de los derroteros neoliberales y de las líneas estructurales de la política estatal frente al problema de la tierra: conservación del latifundio, agroindustrialización dependiente, colonización (formalización) antes que reparto agrario, mercado especulativo de tierras y subordinación de los pequeños productores ante el agronegocio por medio de la alianzas productivas, entre otros aspectos.

El gobierno de Santos es un gobierno infinitamente alejado de los intereses populares, su política social prosigue bajo la senda del asistencialismo neoliberal, su preocupación por las víctimas en realidad es más una preocupación por garantizar seguridad jurídica a los llamados inversionistas, y su política de diálogo con la insurgencia no ha aminorado en nada el énfasis militarista de la acción estatal, tal como quedó refrendado en el presupuesto nacional aprobado para el año 2014.

La tónica impuesta por la penetración creciente del capital transnacional no implica la transformación ostensible del latifundismo, por el contrario avanza en su revitalización. La avanzada de las familias terratenientes, acompañando a las transnacionales, sobre las tierras de la Altillanura denota la prevalencia de las expectativas rentistas sobre las productivas. Lo que se constata con el auge en el acaparamiento de tierras y la *commoditización* de los alimentos, las materias primas y los recursos minero-energéticos, es un proceso de reactualización rentista que, antes que descomponer, tiende a revigorizar el latifundismo.

La política agraria santista agravará enormemente la ya precaria situación existente en el campo colombiano, una muestra de ello la vienen dando los paros y movilizaciones de campesinos, indígenas, y pequeños mineros, en este contexto al movimiento social y a las organizaciones populares les cabe notable protagonismo, pues de su capacidad de aglutinar y convocar al país dependerá en gran medida el quiebre del modelo neoliberal.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La revisión de la trayectoria histórica de la política estatal en torno a la cuestión agraria y la forma en que este hoy se articula con la problemática agroalimentaria lleva a concluir que el Estado tiene una deuda histórica con la gente del campo (sean campesinos, indígenas, afrodescendientes, trabajadores agrícolas, colonos), y que la resolución de tal deuda pasa por una serie de reformas que implican entre otras cosas:

1. La descomposición del latifundio, prioritariamente, aquel que dispone de grandes extensiones de tierra ociosa o dedicada a la ganadería extensiva.
2. El criterio de reparto de la tierra debe privilegiar las formas de tenencia y explotación colectiva (como las Zonas de Reserva Campesina), el fraccionamiento de la tierra en numerosos pequeños propietarios sienta, como lo han demostrado experiencias pretéritas en América Latina, las condiciones para el resurgimiento de los procesos de concentración. La tierra redistribuida debe afectarse por mecanismos jurídicos que impidan su mercantilización, ello para garantizar el uso y la explotación productiva. De manera complementaria deben establecerse límites a la tenencia de tierras y al usufructo del territorio mediante grandes proyectos mineros, energéticos, agroindustriales o infraestructurales.
3. Una política de redistribución de tierras debe articularse con un proyecto estratégico de soberanía alimentaria. La subsistencia de la población a escala local y regional y no la producción comercial debe ser el primer objetivo productivo de cualquier política de desarrollo agrario, especialmente en regiones caracterizadas por alta complejidad ecogeográfica y una gran riqueza biológica y genética. El mercado interno de alimentos debe garantizarse para los productores agrarios dentro de un plan alimentario nacional que disponga los tipos de alimentos, los apoyos institucionales (crédito, asistencia técnica, transporte, y mercados locales o regionales) y las formas organizativas para la producción.