

Campesinado y Acuerdo de Paz: ¿hay avances en la democratización de la tierra?

Adriana Patricia Fuentes López¹



Quisiera empezar por recordar que sin pleno respeto por los derechos del campesinado será imposible lograr la paz. Esto que parece una frase de cajón, es en realidad una constatación de las lecciones que nos han dejado los diversos y numerosos procesos de paz que este país ha emprendido a través de su historia. Lo anterior, se corresponde también con lo que los estudiosos del conflicto armado han indicado, al concluir que el problema de la tierra del cual es gran protagonista el campesinado, ha estado en el centro del desarrollo y evolución del conflicto armado en Colombia desde sus orígenes hasta nuestros días.²

El proceso de negociación iniciado por el Gobierno nacional en el año 2013 con la guerrilla de las FARC-EP vuelve sobre esta evidencia y el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado en La Habana en el 2016 (en adelante el Acuerdo de Paz o el Acuerdo), pone nuevamente sobre la mesa muchos de los problemas del campesinado y la necesidad de revisar su situación. Pero sobre todo pone énfasis en un asunto fundamental para el sujeto campesino: la necesidad de democratizar el acceso a la tierra.

En lo que sigue presentaremos brevemente como el campesinado está presente de diversas maneras

¹ Abogada, especialista en derecho constitucional y magíster en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia; miembro del grupo de investigación en Política y Derecho Ambiental de dicha universidad e investigadora del Centro de Estudios Rurales, Ambientales y Apoyo Legal - CERAL. C.e: apfuentesl@unal.edu.co

² Al respecto se pueden consultar varios de los ensayos producidos por la Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas en 2015, en el trabajo titulado: "Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia."

a lo largo del contenido del Acuerdo de Paz, para posteriormente detenernos en el tema de la democratización de la tierra y en analizar de qué manera siendo esta una premisa fundamental ligada a lo campesino que está contenida en el Acuerdo, no ha tenido los avances deseados. Por ello, más que revisar una a una las medidas del acuerdo y su implementación, sobre lo cual ya hay juiciosos ejercicios realizados periódicamente por diversas instancias,³ nos interesa revisar los avances en torno al objetivo específico de democratización de la tierra.

1. El campesinado en el Acuerdo de Paz

Al revisar el Acuerdo de Paz se comprueba que el campesinado está presente de manera importante a lo largo de todo su contenido. Lógicamente aparece en el punto uno sobre “Reforma Rural Integral”, en el cual se presenta como beneficiario directo e indirecto de varias de las medidas que allí se establecen, como las relacionadas con el acceso a tierras, los programas de desarrollo con enfoque territorial, los planes nacionales, las medidas para la estabilización de la frontera agrícola y la atención y solución para quienes están en ecosistemas estratégicos o colindan con estos. Igualmente, el sujeto campesino aflora cuando se habla de las ne-

cesidades de formalizar las precarias relaciones laborales del campo, la protección de las semillas y la necesidad de reestructurar el sistema alimentario desde una perspectiva de derechos humanos. El Acuerdo también dispuso una serie de acciones que promueven la regularización y protección de los derechos de la propiedad rural y el uso adecuado de la tierra, trató de impulsar la jurisdicción agraria, la formación y actualización del catastro multipropósito, todas las cuales son medidas en las que el campesinado encuentra participación y beneficios.

El campesinado también está presente en el punto dos del Acuerdo de Paz, ya que también esta población debería poder contar con mejores garantías democráticas y de participación política, aspectos de los que ha estado históricamente excluido. Por lo mismo, desde hace algunos años con mucha fuerza el movimiento campesino a través de diversas iniciativas y estrategias está luchando por su reconocimiento como sujeto político. Dentro de estas iniciativas cabe resaltar: i. Las propuestas de reforma constitucional que han cursado en el Congreso desde el 2016 y que incluso actualmente se tramitan, las cuales buscan incluir expresamente la noción de campesinado en la Constitución;⁴ ii). La solicitud para

La reforma Rural Integral, presenta varias medidas como el acceso a tierras, los programas de desarrollo con enfoque territorial, los planes nacionales, estabilización de la frontera agrícola y la atención para quienes están en ecosistemas estratégicos.



Foto: infomazonia.org

³ Para una revisión sobre la implementación del acuerdo pueden consultar los informes de seguimiento que elabora el Instituto Kroc o los del Centro de Investigación y Educación Popular- CINEP y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos – CERAC.

⁴ Al respecto ver los proyectos de Acto Legislativo 6 de 2016 Senado y 19 de 2019 Senado.



Foto: Álvaro Cardona.

Aunque el Acuerdo busca reconocer, apoyar y proteger la economía campesina e incluso otras formas de economías propias (étnicas por ejemplo), no se enfoca solo en ellas y concede un lugar importante a la agricultura comercial de escala y al fomento de la inversión en el campo con visión empresarial.

que la categoría campesino/a fuera incluida en las preguntas del Censo de Población que se realizó en el 2018, que aunque no fue incorporada ahí, si ha logrado algunas acciones del Estado en torno a ello, principalmente a través de una acción de tutela en la que Corte Suprema de Justicia exhortó a las autoridades a que elaboren estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitan delimitar a profundidad el concepto “campesino”, contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional, identificar su situación actual y apoyar la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas “que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano” (Corte Suprema de Justicia, 2018). iii. El arduo trabajo por el reconocimiento del campesinado como sujeto político, encontró también un triunfo importante en que como resultado de la minga y de las negociaciones se incluyera en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, un artículo que ordena expresamente la construcción de una política pública especial para la población campesina.⁵

El campesinado también está presente en el punto tres del Acuerdo de Paz y en todo lo referido a la

reincorporación, porque también algunos de los excombatientes de las FARC-EP que se reintegraron a la vida civil, eran de origen campesino.

En el punto cuatro del Acuerdo, el campesinado está de manera importante, pues plantea, entre otros temas, que para solucionar el problema de las drogas ilícitas hay que empezar por entender la diferencia entre el campesino cultivador de coca y el narcotraficante, y por lo mismo debe haber un tratamiento penal diferente para quien siembra y quien comercia, trafica y se enriquece con el negocio ilegal de la droga.

Finalmente, el campesinado también está en el punto cinco, pues gran parte de las víctimas del conflicto armado han sido precisamente las poblaciones campesinas. Son estas las que en muchos casos han puesto los muertos, los torturados, los desaparecidos, los masacrados, los desplazados e incluso los soldados. Así, campesinos y campesinas aún esperan las medidas de reparación integral, sueñan con poder retornar a sus tierras y que se sepa la verdad sobre los crímenes que padecieron. En este tema en particular, no cabe duda de la necesidad de que instancias como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición, que fueron creadas en virtud del

⁵ Dice la Ley 1955 de 2019 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Artículo 253. Política pública del sector campesino. El Gobierno nacional construirá una política pública para la población campesina. El proceso de elaboración de dicha política se realizará a partir de la recolección de insumos de diferentes espacios de participación que incluyan a las organizaciones campesinas, la academia y las entidades especializadas en el tema campesino, se tendrán en cuenta los estudios de la Comisión de Expertos del campesinado, entre otros. El proceso será liderado por el Ministerio de Agricultura con el acompañamiento del Ministerio del interior y el Departamento Nacional de Planeación. Parágrafo. Una vez sancionada la presente Ley se iniciará la construcción de la ruta de elaboración de la política pública del sector campesino.”



Acuerdo y que están ya en funcionamiento, incluyen análisis y menciones expresas a las afectaciones específicas sufridas por el campesinado en el marco de la guerra. La Jurisdicción Especial para la Paz también podría hacer lo propio para aquellos casos en que conozca de delitos que hayan afectado especialmente a la vida campesina.

Ahora bien, aunque es innegable que el campesinado está presente en estos y muchos otros apartados del texto del Acuerdo, es necesario reconocer que dicho documento no se refiere exclusivamente a los derechos campesinos. Por el contrario, en lo referido a los supuestos para el desarrollo del campo, el pacto de La Habana mantiene el enfoque dual que ha caracterizado las visiones sobre el campo colombiano, por una parte dirigen acciones a la agricultura comercial y por otra a la agricultura tradicional o campesina. Aunque el Acuerdo busca reconocer, apoyar y proteger la economía campesina e incluso otras formas de economías propias (étnicas por ejemplo), no se enfoca solo en ellas y concede un lugar importante a la agricultura comercial de escala y al fomento de la inversión en el campo con visión empresarial. El texto tampoco resuelve las tensiones derivadas del modelo económico, ni las asociadas al concepto predominante de “desarrollo”, que corresponde a lo que las partes anunciaron que no sería negociado⁶ y de lo que está pendiente por ser discutido en este país de manera amplia y democrática, en primer lugar con la sociedad civil y luego con otros grupos armados que busquen

procesos de paz. No obstante, el Acuerdo sí recoge una consigna fundamental para el campesinado, siendo el reconocimiento de democratizar el acceso a la tierra, el cual quedó incorporado como uno de los principios de la Reforma Rural Integral.

2. La democratización del acceso a la tierra como objetivo del Acuerdo de Paz y reivindicación campesina

Colombia es el país con la distribución más desigual de la tierra en toda Latinoamérica y uno de los primeros del mundo, donde el 1% de las fincas más grandes ocupan el 81% del territorio y 704 fincas controlan la mitad de la tierra, mientras 2.046.536 se reparten la otra mitad (Oxfam, 2017). Esto lo señalan diversos estudios y lo ratifican los análisis de los resultados del último Censo Nacional Agropecuario, que corroboran que una de las características de la ruralidad colombiana es la elevada concentración de propiedad de la tierra (Suescún y Fuertes, 2017). Este modelo deja para unos pocos el control de amplias superficies agrícolas, al tiempo que excluye del acceso a la tierra al resto de la población.

Sin embargo, la política de tierras del Estado antes que corregir esta situación y racionalizar el uso de las tierras en la frontera agraria, se ha orientado a su expansión a través de la titulación de baldíos, aun a costa de las reservas forestales y la selva. La prevalencia de la adjudicación de baldíos se observa al revisar los resultados en materia de acceso a la tierra rural en Colombia entre 1962 y 2011, detallados en la siguiente tabla:

Para la democratización en el acceso a la tierra, en el acuerdo de paz se debía crear el Fondo de Tierras con tres millones de hectáreas y desarrollar un proceso de formalización masiva de siete millones de hectáreas.

Tabla 1. Mecanismos estatales de redistribución de la tierra rural en Colombia 1962-2011

	Compra directa		DNE		Fondo Nacional Agrario		Subsidio integral de tierras		Titulación de baldíos a colonos*		Titulación de baldíos a comunidades negras		Constitución y ampliación e resguardos indígenas		Total	
	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has	Filas	Has
1962-1984					56.041	1.496.455			291.569	10.006.268			38.055	12.058.144	385.665	23.560.867
1985-2000					57.852	869.315	15.762	237.468	174.666	7.687.115	21.945	2.295.221	52.310	19.117.935	322.535	30.207.053
2001-2011	5.885	59.477	3.844	49.982	3.332	35.180	3.511	26.936	89.285	2.486.004	44.507	3.002.789	13.456	455.169	163.820	6.115.536
Total	5.885	59.477	3.844	49.982	117.225	2.400.950	19.273	264.404	555.520	20.179.397	66.462	5.298.009	103.821	31.631.248	872.020	59.883.457

* Para 1962-2000 se habla de predios

** Para 1962-2000 son datos de CGR

Fuente: Incoeder citado en Contraloría General de la República, 2013:48 - Adaptación propia sin datos ZRC

⁶ En una entrevista publicada en el 2012 el entonces presidente Juan Manuel Santos dejó muy claro que los modelos económico y político del país no estaban en discusión dentro del proceso de paz con las FARC y afirmó: “no vamos a entrar a negociar ni a conversar sobre aspectos fundamentales de la vida nacional, como la propia Constitución, el modelo de desarrollo, el concepto de propiedad privada, eso no está en discusión ni va a estar en discusión”. Ver: <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-el-modelo-economico-politico-no-esta-discusion-farc/267919-3>



De los cuarenta y tres municipios priorizados en el año 2017 para la formulación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, únicamente se encuentran aprobados mediante acto administrativo doce planes, de los cuales once se encuentran suspendidos, y solo uno en ejecución.

Como se observa en la tabla 1, la adjudicación de baldíos de la nación tiene un papel predominante, que asciende a 20.179.387 hectáreas en ese periodo, en comparación a otros mecanismos como la compra directa de tierras (59.477 hectáreas), y la extinción de dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad y otros que solo llega a 2.400.950 hectáreas. Lo anterior demuestra que han sido los baldíos una de las fuentes principales de tierra para los programas de acceso, aún con la falta de precisión en torno a la determinación del área que estos representan en el país, los conflictos e irregularidades en varias de las adjudicaciones y las múltiples deficiencias que tiene su gestión.

La democratización en el acceso a la tierra es uno de los objetivos del Acuerdo de paz, lo cual garantizaría que hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente pudieran acceder a ella “incentivando el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y participación” (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016:13). Para ello se debía crear el Fondo de Tierras con tres millones de hectáreas y desarrollar un proceso de formalización masiva de siete millones de hectáreas. El fondo de tierras para la paz se creó mediante el decreto Ley 902 de 2017 y a través de este y de otras normas reglamentarias, el Estado ha puesto en marcha su visión del ordenamiento social de la propiedad, focalizada y vertical, junto con los programas de formalización. El primer informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo, elaborado por la Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz publicado recientemente, señala como de los cuarenta y tres municipios priorizados en el año 2017 para la formulación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, de acuerdo con la información de la Agencia Nacional de Tierras, únicamente se encuentran aprobados mediante acto administrativo doce planes, de los cuales once se encuentran suspendidos, y solo uno en ejecución.⁷ La Procuraduría muestra además como, con corte al 31 de marzo de 2019, al Fondo de Tierras habían ingresado tan solo “546.700 hectáreas que representan 4273 predios, provenientes de las doce fuentes señaladas en el artículo 18 del Decreto 902 de 2017” y especifica que de estas, 6719,45 hectáreas corresponden a bienes de extinción judicial de dominio, 5840 a

procesos agrarios de extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, 217.541,79 corresponde a predios del inventario del antiguo Fondo Nacional Agrario y 316.599 a baldíos” (PGN, 2019:28). Igualmente, señala como hay poca gestión frente a otros mecanismos con mayor componente redistributivo, por tanto tienen una mayor capacidad de incidir en la democratización. Dice el mencionado ente de control en su informe:

“El número de hectáreas ingresadas al fondo evidencia una baja gestión de la Agencia en cuanto al trámite de procesos agrarios de recuperación de tierras en favor de la nación, por ejemplo, en la recuperación de baldíos indebidamente ocupados o procesos de extinción administrativa de dominio, así como en solicitudes de sustracción de tierras en zonas de reserva forestal – ZRF (Ley 2ª de 1959). La mayor parte de las tierras que actualmente integran el Fondo se encontraban en el Fondo Nacional Agrario o se trata de baldíos” (PGN, 2019, p.30-31).

Así mismo, la Procuraduría afirma que lo que hay en el Fondo de Tierras es lo que ya había antes, y el resto son baldíos, sumado al marcado énfasis que tiene la gestión actual de la Agencia Nacional de Tierras en la formalización. No hay duda de que trabajar en la formalización es un objetivo del Acuerdo, pero no es el único ni el más importante y sin embargo, es el que la Agencia Nacional de Tierras hasta ahora ha privilegiado. A través de la formalización se legaliza y asegura un derecho y se avanza en seguridad jurídica, pero poco se impacta la inequitativa distribución de la tierra, el latifundio improductivo, ni el minifundio, ambos fenómenos antieconómicos. Los procedimientos que verdaderamente podrían apuntar a una democratización, como los derivados de compras de tierras a grandes propietarios para luego ser entregadas a campesinos/as pobres o los procesos de extinción de dominio (agraria y judicial) que son los que mayor impacto producirían en términos de redistribución de la tierra y democratización, son precisamente los que brillan por su ausencia en lo que la Agencia Nacional de Tierras ha priorizado en su actuación.

Lo dicho pone en evidencia que los errores y tendencias del pasado se mantienen, teniendo una oportunidad de modificarse para avanzar en la democratización propuesta en el Acuerdo, pero

⁷ Los Planes de Ordenamiento social de la propiedad aprobados corresponden a los municipios de: Puerto Gaitán, Guaranda, San Marcos, Caimito, Lebríja, San Carlos, Topaipí, Ituango, Tarazá, Cáceres, Valdivia y Ovejas. Los demás se quedaron en fases previas. El único de los aprobados que se encuentra en fase de implementación es el del municipio de Ovejas, Sucre.



Foto: Gregorio Díaz.

simplemente están volviendo a repetirse. La gestión del Estado vuelve a poner el énfasis en adjudicación de baldíos y la formalización de predios privados, dejando intacta la estructura agraria causante de la profunda inequidad en la distribución de la tierra. Queda claro que, si entre los principales objetivos del Acuerdo de Paz estaba la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, entre ella el campesinado, aún estamos bastante lejos de que esto sea una realidad. Sin embargo, como desde los tiempos de la colonia, mucho más allá de las decisiones tomadas por otros, de los acuerdos políticos, las normas y sus interpretaciones y las sentencias judiciales, será la fuerza propia del campesinado, sus autonomías y resistencias las que continuarán recordándonos su existencia e importancia, en un país que pese a todo no se resigna a dejar de luchar por abrir la participación ciudadana democrática y superar la violencia como expresión predominante de la vida social. ■

Bibliografía

- Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas. (2015). "Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia".
- Congreso de la República. (2016). Proyecto de acto legislativo No. 6 Senado "Por el cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular". Publicado en su versión inicial en la Gaceta del Congreso 591 de 2016, imprenta Nnacional.
- Congreso de la República. (2019). Proyecto de Acto Legislativo No. 14 de 2019 Senado. "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular". Publicado en su versión inicial en la Gaceta del Congreso 726 de 2019, imprenta nacional.
- Congreso de la República. (2019). Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022". "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Contraloría General de la República. (2013). Informe sobre la acumulación de baldíos en la Altillanura. Bogotá
- Corte Suprema de Justicia, sentencia del 13 de febrero de 2018 STP2028-2018, Radicación No. 96414 Acta 47, M.P. Patricia Salazar Cuéllar.
- Gobierno Nacional y Farc-Ep. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Versión noviembre 24 de 2016. pp.10-34.
- Oxfam. (2017). Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>
- Procuraduría General de la Nación - PGN. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz (2019) Primer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019. Agosto de 2019.
- Revista Semana. (2012). Santos: "El modelo económico y político no está en discusión con las FARC". Artículo publicado el 16/11/2012. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-el-modelo-economico-politico-no-esta-discusion-farc/267919-3>
- Suescún C y Andrés Fuertes. (2017). La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia. En: Razón pública. Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10243-la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia.html>.

La gestión del Estado vuelve a poner el énfasis en adjudicación de baldíos y la formalización de predios privados, dejando intacta la estructura agraria causante de la profunda inequidad en la distribución de la tierra.