



Fotografía: Leidy Benítez

Idas y vueltas de la Reforma Agraria en Colombia

Carlos Duarte¹

Las luchas por la democratización en el acceso a la tierra y la reducción de las enormes desigualdades entre el campo y la ciudad constituyen una parte clave de nuestra agenda modernizadora. Aunque en varios momentos de nuestra historia nacional nos hemos puesto de acuerdo en que solucionar el problema de la tierra es vital para dar un paso adelante en nuestras guerras internas, la sensación general es que se discute mucho, pero se avanza muy poco. Cada intento busca ser novedoso a su manera, pero por lo general terminan chocando frente a la resistencia de élites políticas hostiles, así como frente a los intereses de diversos grupos armados y economías ilícitas.

En el contexto del presente número de la revista Semillas propongo que hagamos una breve revisión a los principales hitos que enmarcan los procesos de Reforma Agraria en los últimos 40 años en el país. Existen muchas maneras de agrupar los hechos que han marcado nuestra genealogía en pos

de modelos de reformismo agrario; sin embargo, creo que la manera más sencilla de realizar tal ejercicio sería tomando tres variables determinantes para el tema: i) las modificaciones normativas; ii) los paradigmas de desarrollo rural y iii) la agencia de los actores colectivos sujetos de reforma agraria.

Tomando como referencia los anteriores ítems propongo una división analítica en tres periodos. Revisemos a continuación cada uno de estos tres momentos para luego analizar lo que han sido las idas y vueltas de la reforma agraria en nuestro país.

1982 - 1993 El PNR: La Paz y el diseño participativo del Desarrollo Rural

Es fundamental enmarcar este periodo como un ejercicio de transición entre la Reforma Agraria dirigida de 1961 y la posterior contra reforma del Pacto de Chicoral en 1972. Así mismo, el país vivía la expansión guerrillera en varias zo-

1. Profesor del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana. Observatorio de Tierras.
C.e. caduarte@javerianacarli.edu.do



nas y el narcotráfico comenzada a despuntar como un actor con capacidad de influencia política y territorial.

Virgilio Barco llegó al poder en 1986 con la promesa de erradicar la pobreza absoluta. La reforma agraria fue concebida como una herramienta clave dentro de esta estrategia, especialmente para mejorar las condiciones de vida en el campo, al mismo tiempo que el gobierno promovía una política de diálogo y concertación, buscando la paz con los grupos guerrilleros y la integración de los sectores marginados.

Así las cosas, emergió el programa presidencial conocido como Plan Nacional de Rehabilitación - PNR (1982-1994). En sus inicios, el PNR contribuyó a la rehabilitación económica y social de los guerrilleros amnistiados en 1982 por Belisario Betancur. Pero luego, durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas se buscó que dicha oferta institucional se especializara en contribuir a la obtención y consolidación de la paz, en territorios específicos afectados por la violencia, buscando quebrar la centralización endémica del país por medio de escenarios de participación local que se conocieron como Consejos de Rehabilitación. Mientras que las propuestas identificadas por las comunidades serían organizadas bajo Planes Regionales de Rehabilitación.

Es difícil no observar las similitudes formales entre la estrategia del PNR y los actuales Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Sin embargo, a diferencia de la homogenización en la intervención PDET, el PNR buscó agrupar las regiones rurales del país para garantizar una mayor efectividad de su accionar, concluyendo que nuestra gran heterogeneidad agraria podía sintetizarse en la siguiente tipología de intervención prioritaria: i) Regiones de colonización espontánea; ii) Regiones de enclave; iii) Regiones de agricultura deprimida; y iv) Regiones de comunidades indígenas.

La intención descentralizadora y de gobernanza local del PNR fue mucho más profunda que las estrategias derivadas del actual Acuerdo de Paz de la Habana. El PNR contó con un fondo de inversión para proyectos especiales con el propósito de asignar a cada región y municipio dentro del Plan, una cuota de inversión, cuya distribución estuvo en manos de los distintos Consejos de Rehabilitación. El funcionamiento de estos recursos buscaba limitar la participación burocrática en la toma de decisiones e incentivar la participación comunitaria en la selección, operación y contratación de los proyectos; colocando a las juntas de acción comunal, cabildos indígenas y asociaciones en las piedras angulares de la contratación local.

A nivel de legislación agraria vale la pena mencionar la Ley 30 de 1988, como una forma de atenuar las herramientas de obstrucción a la Reforma Agraria derivadas de la Ley 4 de 1973. La ley 30 permitiría comenzar a valorar la imbricación

necesaria entre acceso a tierra y desarrollo rural integral. Igualmente estableció criterios para garantizar tanto la participación comunitaria, como su correspondiente articulación interinstitucional por medio de los comités municipales, departamentales y la junta nacional de reforma agraria.

1994 - 2016 La orientación neoliberal y el fracaso del mercado de tierras

Este periodo está atravesado por múltiples ambigüedades, progresos y retrocesos en el ámbito del acceso a tierras y la promoción de los derechos rurales.

En primer lugar, los esfuerzos iniciados años atrás por lograr procesos sostenibles de paz, tuvieron resultados ambivalentes. De una parte, se lograría concretar un acuerdo con el M-19, que a la postre significaría un gran acuerdo nacional logrando como resultado remarcable la Constitución Política de 1991. En donde un novedoso paradigma multicultural sentaría las bases jurídicas para reforzar las territorialidades colectivas, (Resguardos Indígenas y posteriormente las titulaciones colectivas afrocolombianas); así como la mención del campesinado en el Artículo 64 de la misma.

Sin embargo, las guerrillas más grandes y con fuerte presencia en la ruralidad (FARC y ELN) no harían parte de dicho proceso de pacto constitucional. Esta situación, la presencia cada vez más significativa de las economías ilícitas en el campo colombiano, y la reacción de las elites regionales en colusión con las fuerzas armadas, incentivaría la emergencia de poderosas estructuras paramilitares que convertirían este periodo de análisis, sobre todo a lo largo de la primera década del milenio bajo el gobierno de Uribe Vélez, en el momento de mayor desplazamiento forzado interno, y el asesinato sistemático de liderazgos campesinos, indígenas y afrodescendientes.

En segundo lugar, a pesar de que la Constitución colombiana fue uno de los más significativos ejemplos de actualización de derechos de tercera generación en el ámbito latinoamericano, (étnicos, género, etario, ambientales). Al mismo tiempo, su interpretación burocrática se decantó por una lectura neoliberal de la política pública, reduciendo notablemente la capacidad de agencia del Estado; colocando el interés y la iniciativa privada por encima de las promesas sociales. El ámbito rural, no sería ajeno a esta transformación nuclear del Estado, y la década de los 90 redujo notablemente la capacidad estatal en el campo (se disolvió el *Incora* y se creó una institución más pequeña *Incoder*); así mismo, la política pública agraria abrió los productos colombianos a la libre competencia por medio de tratados de libre comercio que aunque significarían mejores condiciones para la agroindustria exportadora, a la postre lesionarían gravemente a los pequeños productores.



Fotografía: Antonio Herrera

Bajo el anterior contexto se enmarcó la Ley 160/94 por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (SNRADRC). Al igual que su contexto de origen, el balance de la Ley 160 es agri dulce. De una parte, se buscó resolver la inequitativa estructura en la propiedad de la tierra rural por medio de créditos para que los usuarios de reforma agraria compraran su propia tierra. Esta iniciativa mostró rápidamente sus falencias en la medida que muy pocos campesinos, estuvieron en la capacidad de superar las barreras de infraestructura y comercialización para responder a los créditos adquiridos.

Sin embargo, de otra parte, las organizaciones sociales indígenas y campesinas luego del despojo generalizado de la primera década del siglo XXI, reactivaron sus demandas de acceso a tierra por medio de la movilización social. Luego de varios Paros Agrarios y Mingas Indígenas, emergieron Mesas de Negociación con los diferentes gobiernos buscando aterrizar una dinámica de acceso a tierras a escala local y regional, para gestionar los numerosos conflictos que en torno a la tierra comenzaron a manifestarse.

Aunque las Mesas de Dialogo Social cambiaron muy poco la estructura desigual en la propiedad de la tierra, las figuras de ordenamiento social de la propiedad, comenzaron a construir potentes aspiraciones de gobernanza territorial entre las segmentaciones identitarias que el multiculturalismo colombiano fue consolidando luego de la Constitución de 1991.

Es de resaltar que bajo la apertura democrática del gobierno Santos, se hizo posible plantear la discusión en torno al despojo y desplazamiento generalizado de millones de campesinos y comunidades rurales durante los periodos de recrudescimiento del conflicto armado ya mencionado. En

dicho contexto, apareció la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011), la cual buscó devolver las tierras a la enorme masa de desplazados que comenzaron a engrosar los ejércitos de reserva laboral en las ciudades y áreas periurbanas. Lamentablemente, amenazas a reclamantes, lentitud judicial y falta de garantías de seguridad le imprimieron un ritmo particularmente lento al proceso de restitución.

Luces y sombras del Acuerdo de Paz 2016 - 2024

Este último periodo permite observar de una manera privilegiada la poderosa interrelación entre guerra y reforma agraria para el contexto colombiano. Las barreras de diversa índole que ha tenido el cumplimiento del Acuerdo de Paz de la Habana debido al diseño de las instituciones y la burocracia del Estado colombiano, pero también por los desafíos que significan las diversas economías extractivas e ilícitas.

El gobierno Santos fue relevante porque sentó las bases legales que dieron vida al Acuerdo de Paz; sin embargo, los recientes fracasos de la Paz Total muestran que un proceso de dicho calado no es un asunto menor, ha quedado ampliamente demostrado que además de la voluntad política es necesaria mucha paciencia y técnica de negociación. Adicionalmente, se transformó el paradigma de atención a la Reforma Agraria desde una histórica atención a la demanda de los sujetos sin tierra, en dirección a una oferta territorial focalizada y con un fuerte acento en el esclarecimiento de los derechos de propiedad.

El *Incoder*, en medio de fuertes acusaciones de servir a los señores de la guerra para legalizar el despojo de tierras y la apropiación indebida de baldíos de la nación fue sustituido por dos Agencias: Agencia Nacional de Tierras (ANT) y





Fotografía: Diego Lagos

Agencia de Desarrollo Rural (ADR); igualmente, se creó la Agencia de Renovación Territorial (ART) como un ente especializado en cumplir con el Acuerdo de Paz en zonas focalizadas (PDET). A este cambio de paradigma se le denominó Reforma Rural Integral (RRI). De manera paradójica, a pesar del diseño de las agencias en tanto estructuras operativas especializadas, la estructura del Ministerio guardó direcciones que también se encargaban de programas de acceso a tierras y desarrollo rural.

Sin embargo, lo que se había arduamente ganado en la negociación comenzó a desmoronarse con el incumplimiento del Acuerdo por parte del mismo Estado. La lenta implementación, los intereses de las economías criminales en territorios específicos, el trato displicente con los reincorporados, y el funcionamiento descoordinado entre la ANT, ADR y ART, engendraron el contemporáneo reciclaje de nuestro conflicto armado, con una peligrosa variante: la progresiva despolitización de las estructuras armadas irregulares. La anterior situación se profundizó en la época del presidente Duque con la poca importancia que su gobierno le dio a cumplir con el espíritu fundamental de los Acuerdos de Paz.

El actual gobierno del presidente Petro salió elegido bajo la promesa de ampliar las negociaciones de paz a un espectro amplio de los actores armados irregulares; igualmente nodal en su propuesta de gobierno fue el apostarle de manera decidida a la transformación del campo bajo tres pilares fundamentales: la reforma agraria; el apoyo de las economías campesinas; y la sostenibilidad ambiental por encima del extractivismo energético.

Como ya lo mencioné a profundidad en un texto anterior de esta misma revista, la propuesta de reformismo agrario

del gobierno actual contiene innovaciones estructurales en los ámbitos presupuestales para el sector; así como en el ámbito jurídico (campesinado como sujeto de especial protección constitucional y la jurisdicción agraria). Así mismo le ha ido mejor tanto en la formalización de la propiedad rural, como en el impulso a procesos de ordenamiento territorial bajo figuras de gobernanza colectiva (Resguardos, Títulos colectivos y Zonas de Reserva Campesina), que en la misma compra de tierras.

En un tema donde por años se pensó que lo más importante era la chequera y la voluntad política, comenzaron a aparecer numerosos vacíos y debilidades administrativas en la arquitectura institucional de la reforma agraria. Por ejemplo, en los dos primeros años, cuando se tuvo el presupuesto para invertir de manera contundente en estos temas, fue evidente que las Agencias cuentan más con contratistas al servicio de las clientelas de turno de cada gobierno, que con profesionales especializados y capaces en los temas en cuestión. Así mismo, la separación y descoordinación entre la ANT y la ADR se han profundizado de tal manera que la idea de Reforma Rural Integral, parece haberse desdibujado de manera insalvable.

Quizás más grave, las múltiples tensiones entre algunos directores de las Agencias y el Ministerio como cabeza del sector, han puesto a pensar si la dura realidad es que cada entidad funciona por su lado. A estas alturas y con la repartición de cuotas burocráticas propias del sistema de gobernanza colombiano, es difícil no pensar si ¿tendría mayor coherencia y capacidad de funcionamiento práctico, la eliminación de enormes clientelas en las Agencias y su agrupación bajo la dirección misma del Ministerio de Agricultura?



Igualmente nodal en su propuesta de gobierno fue el apostarle de manera decidida a la transformación del campo bajo tres pilares fundamentales: la reforma agraria; el apoyo de las economías campesinas; y la sostenibilidad ambiental por encima del extractivismo energético.

Para terminar

Desde el PNR (1982) hasta el gobierno actual del presidente Petro, Colombia ha repetido un ciclo de reformas agrarias truncadas por la combinación de violencia, intereses económicos y debilidad institucional. Igualmente, a lo largo de los tres periodos analizados (1982–2024), se identifican patrones de recurrencia que revelan problemas estructurales no resueltos en el acceso a tierras y la reforma agraria en Colombia. Estas similitudes trascienden gobiernos y contextos políticos, destacando las limitaciones sistémicas del Estado para transformar el campo. Aquí los principales:

1. Concentración extrema de la tierra: El Censo Agropecuario de 1984 ya mostraba que el 0.4% de propietarios controlaban el 40% de la tierra. Este mismo índice para 2014 luego de la fuerte oleada de violencia paramilitar y desplazamiento forzado se ubicó en 0.89, donde cerca del 1% de los dueños controlan casi del 80% de la tierra. Si bien el gobierno del presidente Petro ha buscado intervenir la estructura desigual de la propiedad por medio de la intervención estatal en el mercado de tierras, la verdad es que es casi nada lo que se ha movido el índice de Gini nacional (0.89 en 2023).
2. La violencia como obstáculo estructural: Muchos gobiernos, incluido el actual, han tenido la correcta corazonada que un país sin una solución al conflicto armado, difícilmente podrá desarrollar una reforma agraria de fondo. Las cifras históricas muestran que entre 1985 y 2024, el número de campesinos desplazados podría fácilmente llegar a 6 millones; situaciones que han causado vaciamiento y reconfiguración poblacional agenciada por diversos actores armados. La anterior es una dinámica que ni siquiera ha terminado con el Acuerdo de Paz. Entre 2016 y 2024 van 1477 líderes y lideresas sociales asesinados, la mayor parte de ellos viven en la ruralidad

o en cabeceras municipales rurales. En un contexto en el que un vacío de poder por parte de un actor armado es llenado por su competencia irregular, es muy difícil agenciar los procesos técnicos que requiere una reforma agraria no violenta.

3. Institucionalidad rural débil y cooptada por intereses clientelares: La corrupción es un fantasma que recorre de arriba abajo el Estado colombiano y las instituciones rurales históricamente se han convertido en fortines burocráticos y partidistas. Desde los años 80 se hizo evidente la corrupción en la ejecución del PNR, en cuanto a la cooptación de narcotraficantes en los escenarios locales de implementación. Mientras que el *Incoder* se liquidó en medio de múltiples escándalos de corrupción regional, la conducción de la Agencia Nacional de Tierras ha estado en la picota pública por numerosos debates, bien sea por irregularidades procedimentales o porque la implementación de la norma causa profundas fracturas en la opinión pública.
4. Promesas incumplidas y ciclos de esperanza-frustración: Cada ciclo analizado ha buscado solucionar el problema agrario utilizando las herramientas técnicas, políticas y presupuestales a su favor; sin embargo, la dinámica general ha mostrado una perspectiva de solución más paliativa que verdaderamente estructural. A pesar que el PNR generó expectativas de desarrollo rural, resultó estancado en medidas paliativas que a la postre resultaron en infraestructuras que las elites locales y regionales aprovecharon a su favor. El análisis de la Ley 160 es muy agri dulce, aunque fue aprovechada por los movimientos sociales para generar interpretaciones favorables a ordenamientos territoriales comunitarios, su patrón más recurrente fue el agenciamiento de la tierra bajo patrones clientelares. Mientras que la reforma agraria de Petro ha tenido que enfrentar fuertes bloqueos políticos y ritmos menos intensos de lo esperado, por apuestas técnicas cuestionables y un recambio inusitado de funcionarios.

Como conclusión general podemos observar que nuestros reformismos agrarios a lo largo de los últimos 30 años dibujan un círculo vicioso donde la desigualdad en la tierra alimenta el conflicto, y el conflicto impide la redistribución. A esto se suma un modelo económico extractivista que prioriza la agroindustria y la minería sobre la economía campesina, y una clase política que, aunque en varias ocasiones manifiesta su deseo de modernización rural, termina plegada a los intereses de terratenientes y acaparadores de la tierra. Desafortunadamente, si no somos capaces de romper estas dinámicas, las reformas agrarias seguirán siendo parciales o simbólicas.

