

# TIERRAS Y CONFLICTOS RURALES

HISTORIA, POLÍTICAS AGRARIAS  
Y PROTAGONISTAS



INFORME DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA



Centro Nacional  
de Memoria Histórica

NO ACEPTE SU VENTA · NO ACEPTE SU VENTA ·  
**Distribución  
gratuita** · NO ACEPTE SU VENTA · NO ACEPTE SU VENTA



TIERRAS  
Y CONFLICTOS RURALES

---

HISTORIA, POLÍTICAS AGRARIAS  
Y PROTAGONISTAS

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA

---



**TIERRAS Y CONFLICTOS RURALES  
HISTORIA, POLÍTICAS AGRARIAS  
Y PROTAGONISTAS**

---

Rocío Londoño  
COORDINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Rocío Londoño  
Carolina Castro  
Álvaro Delgado  
Jaime Landinez  
INVESTIGADORES E INVESTIGADORAS

Carolina Hormaza  
Leonardo Parra  
ASISTENCIA DE INVESTIGACIÓN

Oscar Segura  
Mariana Ríos  
APOYO ESTADÍSTICO

Pablo Burgos  
Juan Marín  
DOCUMENTALISTAS

Edinso Culma  
Juliana Guerra  
Francisco Azuero  
EQUIPO PUTUMAYO

José Jairo González (coordinador regional)  
Érika Ramírez  
Tania Gómez  
Andrés Restrepo  
Camilo Gómez  
EQUIPO SUR

Martha Salazar  
Edwin de los Ríos  
Cristina Luna  
Carmelis Arrieta  
EQUIPO MONTES DE MARÍA

---

**CENTRO NACIONAL DE MEMORIA  
HISTÓRICA**

Gonzalo Sánchez Gómez  
DIRECTOR GENERAL



**TIERRAS Y CONFLICTOS RURALES  
HISTORIA, POLÍTICAS AGRARIAS Y PROTAGONISTAS**

ISBN: 978-958-8944-30-2

Primera edición: septiembre de 2016

Número de páginas: 692

Formato: 15 x 23 cm

**Diseño y diagramación:**

Leidy Sánchez

**Georreferenciación:**

Julio E. Cortés y Carolina Hormaza

**Fotografías:**

Portada: © Pablo Burgos

Internas: © Víctor Daniel Bonilla Sandoval y Pablo Burgos

**Impresión:**

Imprenta Nacional de Colombia

© Centro Nacional de Memoria Histórica

Carrera 6 N° 35 – 29

PBX: (571) 796 5060

comunicaciones@centrodememoriahistorica.gov.co

www.centrodememoriahistorica.gov.co

Bogotá D.C. – Colombia

Impreso en Colombia. *Printed in Colombia*

Queda hecho el depósito legal.

**Cómo citar:**

Centro Nacional de Memoria Histórica, (2016), *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, Bogotá, CNMH.

Este informe es de carácter público. Puede ser reproducido, copiado, distribuido y divulgado siempre y cuando no se altere su contenido, se cite la fuente y/o en cualquier caso, se disponga la autorización del Centro Nacional de Memoria Histórica como titular de los derechos morales y patrimoniales de esta publicación.

Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas / Centro Nacional de Memoria Histórica y otros. – Bogotá : Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016.

692 páginas; 23 cm. – (Informes de investigación)

ISBN 978-958-8944-30-2

1. Tenencia de la tierra - Historia - Colombia 2. Restitución de tierras - Historia - Colombia 3. Despojo de tierras - Colombia 4. Derecho de propiedad - Colombia I. Centro Nacional de Memoria Histórica.

333.110986 cd 21 ed.

A1545351

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

---

# CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS .....	13
PRESENTACIÓN .....	15
PRIMERA PARTE	
ASIGNACIÓN DE TIERRAS Y EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN COLOMBIA	
1. LEGISLACIÓN Y TITULACIÓN DE BALDÍOS 1874-1960 .....	31
1.1. LEGISLACIÓN Y TITULACIÓN DE BALDÍOS EN EL SIGLO XIX ....	35
1.1.1. Los derechos de propiedad sobre terrenos baldíos 1874-1900 .....	36
1.1.2. Titulación de baldíos en el siglo XIX .....	42
1.2. LEGISLACIÓN Y TITULACIÓN DE BALDÍOS 1901-1930 .....	50
1.2.1. Derechos de propiedad sobre terrenos baldíos .....	50
1.2.2. Titulación de baldíos 1901-1930 .....	59
1.3. LEGISLACIÓN Y TITULACIÓN DE BALDÍOS DURANTE LA REPÚBLICA LIBERAL (1930-1946) .....	64
1.3.1. Derechos de propiedad sobre baldíos .....	65
1.3.2. Titulación de baldíos 1932-1946 .....	73
1.4. LEGISLACIÓN Y TITULACIÓN DE BALDÍOS DURANTE LOS GOBIERNOS CONSERVADORES 1946-1953 .....	78
1.4.1. Derechos de propiedad sobre terrenos baldíos .....	78
1.4.2. Titulación de baldíos 1946-1953 .....	82

1.5. ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS DURANTE EL GOBIERNO DEL GENERAL ROJAS PINILLA 1954-1957.....	86
1.6. CONCLUSIONES .....	90
2. LA REFORMA AGRARIA DEL FRENTE NACIONAL.....	93
2.1. EL PLAN NACIONAL DE REHABILITACIÓN 1958-1961.....	94
2.2. LA LEY 20 DE 1959 Y LA COLONIZACIÓN DE BALDÍOS EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL FRENTE NACIONAL.....	101
2.3. LA REFORMA AGRARIA DEL FRENTE NACIONAL 1962-1974...	110
2.4. LA LEY 135 DE 1961 .....	123
2.4.1. Programas de apoyo a la colonización .....	137
2.5. ADQUISICIÓN DE TIERRAS, REPARTO DE PARCELAS Y TITULACIÓN DE BALDÍOS 1962-1988 .....	144
2.5.1. Resultados de los programas de tierras 1962-1986 ....	146
2.5.2. Adquisición de tierras 1962-1986 .....	149
2.5.3. Reparto de parcelas de reforma agraria 1962-1986....	151
2.5.4. Titulación de baldíos.....	151
2.6. ASIGNACIÓN DE TIERRAS A LOS AMNISTIADOS POR LA LEY 35 DE 1982 Y ADQUISICIÓN DE TIERRAS PARA EL PNR 1982-1987 .....	159
2.7. LEY DE REFORMA AGRARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE BARCO.....	161
2.7.1. Adquisición de tierras 1988-1994.....	163
2.7.2. Reparto de parcelas de reforma agraria.....	164
2.7.3 Titulación de baldíos .....	164
2.8. ALCANCES DE LAS REFORMAS AGRARIAS (1961-1988) Y OCASO DEL REFORMISMO AGRARIO.....	174
3. LA REFORMA AGRARIA DE 1994 .....	183
3.1. ADQUISICIÓN Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS DE REFORMA AGRARIA .....	184
3.2. ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS.....	189
3.3. COLONIZACIONES Y ZONAS ESPECIALES .....	193
3.4. EL MERCADO ASISTIDO DE TIERRAS .....	195
3.5. RESULTADOS DE LA LEY 160 DE 1994 .....	198
3.5.1. Compra y asignación de parcelas.....	199
3.5.2. Adjudicación de baldíos 1995-2012 .....	208

3.5.3. Adjudicación de baldíos por encima de los límites legales .....	217
3.5.4. Zonas de Reserva Campesina .....	223
3.6. CONCLUSIONES .....	232
4. DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA TIERRA EN COLOMBIA 1960-2009 .....	237
4.1. DESEMPEÑO DEL SECTOR AGRARIO 1960-2012 .....	239
4.2. INCIDENCIA DE LAS TIERRAS ADJUDICADAS POR EL ESTADO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA RURAL 1970-2009.....	243
4.3. CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA RURAL 1960-2009.....	248
4.3.1. Distribución de la propiedad privada rural 1970-1984 .....	250
4.3.2. Estructura de la propiedad privada rural 2000-2009 .....	261
4.4. COMPRAVENTA DE PREDIOS ADJUDICADOS COMO BALDÍOS 1980-2012 .....	275
4.4.1. Tendencias generales en la compraventa de predios adjudicados como baldíos durante los años comprendidos entre 1980 y 2012 .....	277
4.4.2. Tendencias departamentales de la compraventa de tierras adjudicadas como baldíos 1980-2012 .....	281
4.5. CONCLUSIONES .....	283

## SEGUNDA PARTE

### VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EFECTOS DEL ABANDONO Y/O DESPOJO DE TIERRAS

5. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA.....	291
5.1. VIEJAS PRÁCTICAS DE APROPIACIÓN DE TIERRAS.....	294
5.2. FRAGILIDAD DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD .....	298
5.3. LAS TIERRAS DE NARCOTRAFICANTES .....	302
5.4. ANOMALÍAS EN EL REGISTRO DE LOS PREDIOS RURALES.....	306
5.4.1. Valledupar .....	310

5.4.2. Casanare.....	312
5.4.3. Magdalena.....	312
5.5. IRREGULARIDADES EN LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS PÚBLICAS .....	314
5.6. LA JURISDICCIÓN AGRARIA.....	318
5.7. CONCLUSIONES .....	321
6. ABANDONO Y DESPOJO DE TIERRAS .....	325
6.1. ABANDONO Y DESPOJO DE TIERRAS .....	325
6.1.1. Análisis espacial y temporal.....	327
6.1.2. Nivel de formalidad de la propiedad de la tierra abandonada y eficacia del RUPTA.....	344
6.1.3. Abandono según tamaños.....	350
6.1.4. Despojo de tierras .....	352
6.1.5. Análisis de afectación por municipios.....	355
6.2. ABANDONO DE OTROS BIENES .....	357
6.3. VIOLENCIA, DESPLAZAMIENTO Y ABANDONO DE TIERRAS.....	362
6.3.1. Abandono y despojo.....	398
6.4. EL PROCESO DE RESTITUCIÓN .....	402
6.5. CONCLUSIONES .....	412
7. EVOLUCIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA Y ABANDONO DE TIERRAS .....	415
7.1. VOCACIÓN Y USOS DEL SUELO.....	415
7.1.1. Vocación, usos y conflictos de uso del suelo .....	415
7.1.2. Comportamiento del sector agrícola en los últimos 30 años y participación de las economías campesinas .....	418
7.1.3. Evolución de los cultivos transitorios y permanentes y predominantemente campesinos y capitalistas.....	430
7.1.4. Tendencias del sector pecuario en los últimos 30 años.....	442
7.2. TENDENCIAS DE LOS CULTIVOS CAMPESINOS Y RELACIÓN CON EL ABANDONO DE TIERRAS .....	448
7.3. PALMA DE ACEITE. IMPACTOS TERRITORIALES Y DESPOJO.....	455
7.3.1. Evolución reciente del cultivo de palma de aceite en Colombia .....	459

7.3.2. Cultivo de palma y su relación con el abandono y el despojo .....	462
7.4. CONCLUSIONES .....	470

### TERCERA PARTE.

#### ORGANIZACIONES SOCIALES RURALES Y GREMIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

8. ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS AGRARIOS .....	475
8.1. ORGANIZACIONES Y LUCHAS AGRARIAS EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX .....	477
8.2. SINDICATOS CATÓLICOS Y ORGANIZACIONES CAMPELINAS DE AUTODEFENSA ARMADA.....	483
8.3. ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS AGRARIOS EN EL FRENTE NACIONAL .....	488
8.3.1. La ANUC -Asociación Nacional de Usuarios Campesinos- .....	489
8.3.2. Las Juntas de Acción Comunal .....	507
8.4. CONFLICTO ARMADO Y ORGANIZACIONES SOCIALES .....	513
8.4.1. Marchas y paros de los cultivadores de coca y otros pobladores de las zonas de colonización .....	517
8.4.2. Las asociaciones de víctimas del conflicto armado.....	523
8.5. ORGANIZACIONES RURALES CONTEMPORÁNEAS .....	530
8.6. PROTESTAS Y PAROS AGRARIOS .....	540
8.6.1 Paros agrarios 2012-2014.....	545
8.7. CONCLUSIONES .....	548
9. LOS GREMIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR RURAL: TENSIONES, RETOS Y OPORTUNIDADES .....	551
9.1. LOS GREMIOS Y LA FORMACIÓN DE PREFERENCIAS EMPRESARIALES .....	555
9.2. LOS GREMIOS FRENTE AL PROBLEMA AGRARIO Y EL CONFLICTO ARMADO .....	564
9.2.1. Problema agrario .....	564
9.2.2 Conflicto armado.....	580
9.3. LOS GREMIOS ANTE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS, Y LA PAZ .....	606

9.3.1. Los gremios ante la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.....	606
9.3.2 Los gremios frente al proceso de paz con las FARC .....	614
9.4. CONCLUSIONES .....	618
CUARTA PARTE	
RECAPITULACIÓN Y CONSIDERACIONES FINALES.....	623
ABREVIATURAS .....	649
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.....	653
ANEXOS (EN EL CD)	



---

## AGRADECIMIENTOS

Para el desarrollo de esta investigación consultamos a varias agencias estatales, a las cuales agradecemos la información que nos brindaron sobre las políticas de tierras del Estado colombiano, el catastro rural, el abandono y el despojo de tierras, así como sobre los procesos de restitución de tierras a la población desplazada.

Nuestro agradecimiento al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-Programa de formalización de tierras; a la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras; al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER); al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); a la Unidad Especial de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro; y a los jueces de tierras de la Fiscalía con quienes sostuvimos un diálogo inconcluso por razones ajenas a nuestra voluntad.

Durante el desarrollo de la primera etapa del proyecto conversamos con varios investigadores sobre las relaciones entre el problema agrario y el conflicto armado. Agradecemos la atención que en torno a este problema nos prestaron Fernán González (CINEP), Ana María Ibáñez (CEDE), Absalón Machado, Carlos Salgado (Planeta Paz), Andrea Becerra (CNMH), y Francisco Gutiérrez, Rocío del Pilar Peña y otros investigadores del Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.

A los dirigentes gremiales, nacionales y regionales les agradecemos las entrevistas que nos concedieron y la información que nos entregaron sobre sus organizaciones.

A los dirigentes de organizaciones sociales rurales, nacionales y regionales les agradecemos la información que nos brindaron, e igualmente las entrevistas que nos concedieron para este trabajo.

A las comunidades de las regiones de estudio (Montes de María, Putumayo, Caquetá, Meta, Huila y Tolima) agradecemos su valiosa participación en los talleres realizados por los equipos regionales y el equipo nacional.

Agradecemos a las autoridades militares y de policía de las regiones donde efectuamos esta investigación las entrevistas que nos concedieron sobre algunos de los temas de que tratan las investigaciones regionales.

Agradecemos a María Clemencia Ramírez y Álvaro Sierra la atenta lectura y la evaluación de las investigaciones sobre Putumayo, Meta, Caquetá, Huila y Tolima.

A Malcolm Deas y Mauricio Velásquez nuestro agradecimiento por la detenida lectura del informe nacional y por sus generosos comentarios y sugerencias.

Agradecemos a Víctor Daniel Bonilla su autorización para publicar una selección de fotos de sus monografías publicadas en la Revista Tierra en 1966 y 1967.

---

## PRESENTACIÓN

Este informe hace parte de la línea de investigación sobre tierras y conflicto armado que comenzó su trabajo en 2008, dentro del Grupo de Memoria Histórica de la CNRR (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación), bajo la dirección del historiador Gonzalo Sánchez y la coordinación académica del economista agrario Absalón Machado y de la antropóloga social Donny Meertens.

En junio de 2012, para darle continuidad a esta línea, el director del Centro de Memoria Histórica nos propuso realizar una investigación sobre el problema agrario nacional que sirviera de referencia a los estudios de caso elaborados en el CNMH y que a la vez tuviera en mente las posibilidades de un proceso de paz en un futuro no lejano. Para entonces, aún no se había hecho público el *Acuerdo General para poner fin al conflicto*, suscrito por el Gobierno y las FARC-EP en agosto de 2012 en La Habana (Cuba).

La primera etapa del proyecto Tierras, Organización Social y Territorio consistió en una revisión bibliográfica y documental exhaustiva sobre los siguientes temas: 1) Problema agrario y conflicto armado; 2) Desplazamiento forzado, abandono y despojo de tierras; 3) Políticas de tierras y estructura de la propiedad agraria; y 4) Políticas públicas sobre desplazamiento forzado y restitución de tierras. Adicionalmente, se inició la construcción de una base de datos sobre las organizaciones sociales rurales y los gremios económicos del sector agropecuario, con el

fin de indagar las repercusiones del conflicto armado interno en los diferentes sectores económicos y sociales que conforman el sector rural, y conocer las opiniones de líderes gremiales y sociales sobre el conflicto armado interno y las posibles salidas al mismo.

Puesto que el *problema agrario* no resuelto, y en particular la extrema desigualdad en el acceso a la propiedad de la tierra, ha sido considerado como una de las condiciones propicias para la persistencia del conflicto armado interno; y dado que el conflicto armado ha contribuido a desmejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población rural, llevamos a cabo una revisión sistemática de las fuentes empíricas disponibles sobre la distribución de la propiedad agraria en Colombia, las políticas de tierras del Estado, los usos del suelo, el mercado de tierras y el abandono y despojo de tierras en las zonas de conflicto armado.

De los resultados de esta indagación bibliográfica valoramos especialmente el acceso a nuevas bases de datos e información estadística que permiten examinar en perspectiva histórica, y dimensionar mejor, aspectos importantes del problema agrario colombiano como los siguientes:

1. La adjudicación estatal de baldíos a particulares entre 1903 y 2012;
2. La distribución de la propiedad privada agraria en la segunda mitad del siglo XX y el primer decenio del XXI;
3. La compraventa de predios adjudicados como baldíos;
4. las anomalías e irregularidades detectadas por la Superintendencia de Notariado y Registro en la compraventa de predios adjudicados como baldíos;
5. los registros sobre abandono y despojo de tierras por efecto del conflicto armado interno;
6. información estadística sobre cultivos transitorios y permanentes (campesinos y capitalistas).

Habida cuenta de la necesidad de dimensionar mejor el problema de la distribución desigual de la propiedad de la tierra en Colombia, y de documentar el alcance de las políticas de

tierras del Estado, en la primera parte de este informe se hace una descripción de la legislación agraria y del reparto de tierras por parte del Estado colombiano a lo largo del siglo XX y el primer decenio del XXI. Un punto de referencia importante para esta descripción analítica fueron dos documentos sobre la política de baldíos del Estado colombiano, basados en la estadística histórica del INCODER, escritos en 2013 por los investigadores Fernán González y John Jairo Rincón como producto de un convenio del CINEP con el INCODER, y que aún no han sido publicados<sup>1</sup>.

El acceso a nuevas fuentes de información estadística sobre la asignación de tierras de dominio estatal, incluido el reparto de parcelas de reforma agraria, nos condujo a prestarle especial atención a la conformación histórica de la propiedad agraria en Colombia y a realizar una nueva lectura de los estudios sobre la estructura agraria y las políticas de tierras del Estado colombiano en la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI.

Con el propósito de evidenciar las diferencias regionales en cuanto a la estructura agraria, las dinámicas demográficas, las fuerzas económicas, sociales y políticas, y las políticas de tierras, en contextos de conflicto armado, se seleccionaron 13 municipios ubicados respectivamente en el norte, el centro y el sur del país, sobre los cuales se hicieron estudios monográficos acompañados de un trabajo de campo relativamente intenso.

---

1 La “presentación general” de los documentos del CINEP para el INCODER fue escrita por el historiador Fernán González (s.j.): se refiere en detalle a la valiosa información sobre tierras procesada por el Sistema de Información sobre Desarrollo Rural (SIDER) del INCODER. El escrito de John Jairo Rincón: *¿Y entonces, quién la puede tener y cómo? Acceso a la tierra en Colombia 1960-2012*, consiste principalmente en una síntesis de las hipótesis que relacionan las políticas agrarias, los modelos de desarrollo nacional y la concentración de la propiedad agraria. Como fuentes de primera mano, Rincón analiza someramente la legislación agraria del periodo comprendido entre 1960 y 1994, y luego examina las cifras históricas de adjudicación de baldíos entre 1901 y 2012, concluyendo que “Al finalizar la década del dos mil y entre 2010 y 2013 cobra vida la evidencia empírica del sesgo de la política en materia de acceso a la tierra en Colombia”, que ha favorecido principalmente a empresarios, y muy poco a la población campesina. Desafortunadamente, estos documentos son inéditos y de difícil acceso.

- Subregión Montes de María: Mahates y María La Baja (Bolívar) y Ovejas (Sucre)<sup>2</sup>.
- Tolima: Líbano y Planadas.
- Huila: Tello y Pitalito.
- Meta: La Macarena.
- Caquetá: San Vicente del Caguán y Belén de los Andaquíes.
- Bajo Putumayo: Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamuez.

La selección de estos municipios tuvo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Presencia de grupos insurgentes y paramilitares.
2. Distintas modalidades de despojo, abandono y apropiación de tierras de los pobladores desplazados.
3. Incidencia de fuerzas económicas (nacionales y regionales) en las estructuras agrarias y en las dinámicas económicas y sociales de los pobladores.
4. Existencia de comunidades étnicas (indígenas y afrocolombianas).
5. Existencia de Zonas de Reserva Campesina o en proceso de formación.
6. Procesos autónomos de construcción de memoria social y de identificación de daños y de reparación colectiva a comunidades afectadas por la violencia armada.
7. Acceso de los investigadores del CNMH a las zonas de estudio.

## TEMAS DE INVESTIGACIÓN

Tanto el informe nacional como las investigaciones regionales documentan y analizan ejes temáticos como:

1. La legislación agraria y la adjudicación de tierras por parte del Estado colombiano a lo largo del siglo XX y la primera década del XXI.

---

<sup>2</sup> La investigación sobre la subregión de los Montes de María está centrado en la identificación de daños colectivos en cuatro comunidades desplazadas de sus territorios por los paramilitares. Y en una propuesta de medidas de reparación colectiva construidas por las propias comunidades.

2. Los cambios en la estructura de la propiedad agraria entre 1960 y 2009, y los factores que explicarían tales cambios.
3. La magnitud y las características observables del abandono forzado y el despojo de tierras entre 1994-2011.
4. La relación entre la vocación y los usos del suelo rural en los periodos de crisis agraria y de mayor intensidad del conflicto armado.
5. Las características de las organizaciones sociales rurales, sus reivindicaciones y sus principales formas de protesta y movilización.
6. Los gremios del sector agropecuario y sus posiciones con respecto a las políticas de desarrollo rural, el conflicto armado y el actual proceso de paz.

Con base en los resultados de esta investigación planteamos unas conclusiones sobre los temas analizados, e intentamos mostrar la utilidad de este trabajo para la formulación de los programas que se pondrían en práctica a partir el acuerdo agrario del Gobierno nacional y las FARC en torno a la realización de una reforma rural integral.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para entender y analizar la serie estadística sobre la adjudicación de baldíos en el siglo XX y la primera década del XXI, fue necesario hacer una lectura atenta de la legislación agraria y de los estudios sobre el problema agrario colombiano que son un punto de referencia sobre el tema (Legrand, Palacios, Machado, Arango y Fajardo, entre otros). Como resultado de estas lecturas, elaboramos una periodización basada en los principales cambios en la legislación agraria, que a su vez nos permitió examinar qué tan coherente ha sido la adjudicación de baldíos con relación a la legislación de tierras.

La descripción histórica de la distribución de las tierras baldías adjudicadas por el Estado a personas naturales y jurídicas nos obligó a revisar las hipótesis que plantean una relación causal

entre la concentración de la tierra y la política de baldíos. Esta relación, cabalmente documentada y analizada por Catherine Legrand para el periodo 1827-1931, requiere sin embargo un nuevo análisis a la luz de los cambios históricos en las estructuras agrarias colombianas y en virtud de las nuevas fuentes de información estadística sobre el reparto de tierras baldías y de parcelas de reforma agraria en Colombia. Es más, la información estadística elaborada por Legrand para el periodo 1827-1931, basada en el informe del Ministerio de Industrias de 1931 y la documentación del Fondo Nacional de Baldíos, junto con la serie estadística del INCODER para el periodo 1901-2012, son una base empírica relativamente sólida para ponderar el peso de la política de baldíos no solo en la conformación de la estructura de la propiedad agraria en Colombia y sus regiones, sino también para examinar los cambios que esta ha tenido en el último siglo.

Como veremos en este informe, en 112 años, el Estado colombiano adjudicó un poco más de 23 millones de hectáreas a particulares, cifra que equivale aproximadamente al 61 por ciento de la superficie de la propiedad privada rural registrada en la información catastral del IGAC en 2009 (38.421.197 hectáreas) (IGAC, 2012, página 113). A la asignación de baldíos a particulares se suma la adjudicación de 31.651.072 de hectáreas a los resguardos y comunidades indígenas y 5.396.609 hectáreas a los consejos comunitarios de población afro (INCODER, 2013, páginas 70 y 71). Nótese que la superficie adjudicada a comunidades étnicas supera la superficie bajo propiedad privada.

Para examinar el abandono y despojo de tierras se hizo una cuidadosa revisión de los registros oficiales, lo que permitió caracterizar el impacto temporal y territorial de este fenómeno. A su vez, la información contenida en estos registros fue examinada a la luz de hechos violentos (homicidios y desplazamiento forzado) en el marco del conflicto armado y de procesos de desarrollo económico en las regiones de estudio.

Puesto que en los estudios sobre el problema agrario y el conflicto armado se sostiene que los cultivos transitorios, es-



pecialmente los campesinos, vienen siendo sustituidos por cultivos permanentes agroindustriales o agroforestales, como la palma de aceite, la caña y la teca, en este informe se examina la estadística de cultivos agrícolas de 1985 a 2012 y se la contrasta con los periodos y las zonas de mayor afectación del conflicto armado, ejercicio que permite matizar la hipótesis anterior y dar cuenta de otras variables que intervienen en estas relaciones.

El análisis de las organizaciones sociales rurales se basa principalmente en tres fuentes. Un inventario de las organizaciones activas acompañado de una reseña de cada una; un registro de organizaciones de víctimas del conflicto armado; y varios estudios que documentan y analizan las organizaciones sociales y los movimientos agrarios de la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI. Con base en esas fuentes, se describen las distintas modalidades de organización, los intereses y reivindicaciones predominantes en las movilizaciones agrarias, las relaciones de las organizaciones con el Estado y las percepciones de sus dirigentes sobre el conflicto armado y la paz.

Para el análisis de los gremios económicos del sector agropecuario, además de la revisión de la escasa literatura académica disponible al respecto, se hicieron entrevistas a dirigentes nacionales y regionales de los principales gremios sobre tópicos importantes del debate público actual como las políticas de desarrollo rural, el conflicto armado, la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y el proceso de paz con las FARC.

## **Revisión bibliográfica**

Durante las dos etapas de la investigación se llevó a cabo una exhaustiva revisión bibliográfica de la producción académica sobre los problemas que abordamos en el desarrollo de la investigación, la cual fue registrada en una base de datos

bibliográficos<sup>3</sup>, cuya principal finalidad fue poner la bibliografía consultada a disposición del equipo de investigadores de este proyecto y de los demás proyectos del CNMH (Centro Nacional de Memoria Histórica). Esta base de datos bibliográfica, realizada en el marco de la presente investigación del proyecto Tierras, Organización Social y Territorio, será puesta a disposición de los centros académicos, ONG y entidades estatales que tienen un interés particular en cuestiones relacionadas con el conflicto armado, la población rural, la tierra y los territorios rurales del país. Simultáneamente llevamos a cabo reuniones con centros de investigación, ONG, entidades estatales y con equipos de investigación del CMH, los cuales nos ayudaron a orientar mejor nuestros problemas de investigación<sup>4</sup>.

El resultado de esta revisión bibliográfica es un registro relativamente sistemático de algo más de setecientas referencias, muchas de las cuales pueden consultarse directamente, ya sea en PDF o mediante el respectivo *link* en Internet. Esta base de datos contiene referencias bibliográficas sobre los siguientes temas: 1) Conflicto armado interno; 2) Desplazamiento forzado, abandono y despojo de tierras y otros bienes; 3) Distribución de la propiedad de la tierra y usos del suelo; 4) Características demográficas y laborales de la población rural; 5) Organizaciones sociales rurales y gremios del sector agropecuario; 6) Leyes, normas y políticas públicas relacionadas con desplazamiento forzado, reparación de víctimas y restitución de tierras.

---

3 La bibliografía identificada por el equipo de investigación se encuentra categorizada en un gestor de referencias bibliográficas denominado Zotero. Este es un programa libre, desarrollado por el “Centro para la historia y los nuevos medios: Roy Rosenzweig” de la Universidad George Mason, que permite:

- a. Crear una base de datos de la bibliografía organizada por palabras claves.
- b. Enlazar las referencias bibliográficas a los textos que se produzcan de forma automática y con la posibilidad de escoger diversas formas de clasificación.
- c. Compartir y crear colectivamente bases de datos bibliográficos. Esto permite que, cuando alguno de los investigadores introduce una nueva referencia bibliográfica, los demás investigadores pueden citar esta referencia sin tener que introducirla de nuevo.
- d. Adjuntar a cada referencia el archivo del documento o el respectivo *link*.

4 Unidad de Restitución de Tierras, CINEP, ILSA, Planeta Paz, ODECOFI, Movi-ce, Proyecto Acuerdos por la Verdad, Observatorio de restitución y regulación de los derechos de propiedad agraria, entre otras.

De las referencias bibliográficas, 370 corresponden a artículos académicos, capítulos de libros y libros, cerca de 116 a informes de organismos oficiales (nacionales y extranjeros) y alrededor de 70 a documentos de trabajo elaborados por entidades oficiales, organizaciones no gubernamentales y centros de investigación. También se registran 30 tesis de maestría y doctorado, y 30 sitios web.

En términos generales, observamos dos tendencias en el acumulado bibliográfico:

1. Cerca de 130 referencias (18,5 por ciento) corresponden a estudios o informes sobre el sector rural no relacionados directamente con el conflicto armado.
2. El 70 por ciento de los registros bibliográficos está concentrado en los 13 años transcurridos del siglo XXI.

### **Bases de datos estadísticas**

Sobre las políticas de tierras del Estado colombiano en el siglo XX y el primer decenio del XXI, contamos con dos nuevas fuentes estadísticas que permiten hacer un análisis histórico de la transferencia de derechos de propiedad de tierras de dominio estatal a particulares, a comunidades étnicas y a entes de derecho público. La primera es una serie histórica de la adjudicación de baldíos durante los años comprendidos entre 1901 y 2012, que fue sistematizada recientemente por el INCODER. Y la segunda es una base de datos de la SNR (Superintendencia de Notariado y Registro) que contiene la tradición de dominio de los predios adjudicados inicialmente como baldíos en el siglo XX y los años transcurridos del XXI (Anexo o, Fichas metodológicas).

Estas nuevas fuentes de información estadística requirieron una ardua labor de revisión, sistematización y comprensión, durante la cual se detectaron vacíos e inconsistencias que dificultaron el análisis de las políticas de tierras y la ponderación del peso que estas políticas han tenido en la formación de nuevos propietarios y en la ampliación de la superficie rural bajo control privado. Este esfuerzo se justifica, puesto que un mejor

dimensionamiento del problema de la tierra en Colombia y de los resultados de los programas gubernamentales en esta materia, puede contribuir a una formulación adecuadamente fundamentada de las políticas agrarias.

Tanto en el informe nacional como en los regionales se tienen en cuenta los sistemas de registro sobre desplazamiento forzado, abandono y despojo de tierras levantados por la Unidad de Víctimas, el INCODER y la Unidad de Restitución de Tierras. Otras fuentes consultadas son las Encuestas Nacionales de Verificación y los Informes de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

El haber abarcado más de un siglo nos permitió ver los cambios en la legislación de tierras y mostrar la continuidad en la política estatal de reparto de tierras en la historia agraria colombiana. Pero a la vez hizo muy difícil relacionar los innumerables cambios legislativos y los diferentes ritmos de la titulación de tierras con los intereses económicos y políticos en juego y con procesos demográficos y sociales de presión sobre la tierra. En los informes e investigaciones regionales se examinan con mayor amplitud estos aspectos.

Aun cuando el análisis histórico de la adjudicación de terrenos baldíos requería una lectura minuciosa de la legislación agraria de los siglos XIX y XX, hubiera sido deseable una exposición más sintética de las principales normas sobre los derechos de propiedad de la tierra y en particular sobre la transferencia de derechos del Estado a particulares. Este vacío fue cubierto parcialmente por un cuadro sinóptico de la legislación agraria (Anexo o).

Por razones de tiempo y de énfasis temático, el análisis de la evolución del sector agropecuario (1985-2012) no hace referencia a las políticas gubernamentales orientadas al desarrollo tecnológico y el fomento de la productividad en los cultivos y la actividad pecuaria, tanto campesinos como capitalistas.

Aun cuando los temas analizados en el informe nacional también lo fueron en los informes regionales, las relaciones entre las tendencias nacionales y subnacionales (departamentales y municipales), requieren un análisis comparado que apenas está sugerido.

## ESTRUCTURA DEL INFORME

Este informe documenta y analiza los cambios en la estructura de la propiedad agraria en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI. Se examina primero la legislación agraria y el reparto de tierras baldías en la primera mitad del siglo XX, para ver en perspectiva histórica la configuración de la estructura de la propiedad rural y establecer el peso que en esta han tenido las políticas de tierras del Estado colombiano. Y se intenta dimensionar y describir de la manera más rigurosa posible los cambios observables en la distribución de la propiedad agraria y en los usos del suelo.

En la segunda parte se analizan dos fenómenos relacionados con el conflicto armado, a saber: el abandono y despojo de tierras y de otros bienes pertenecientes a pobladores desplazados de sus territorios; y los cambios en los usos del suelo, a la luz de las hipótesis que relacionan estos cambios con el modelo de desarrollo y con el conflicto armado.

La última parte está dedicada a las organizaciones sociales rurales y a los gremios del sector agropecuario. El capítulo 8 analiza las organizaciones sociales y sus formas de acción en medio del conflicto. Da cuenta asimismo de nuevas organizaciones y formas de movilización que han surgido en los últimos años gracias a un relativo mejoramiento del clima político nacional y local. Y el capítulo final contiene una breve descripción de los principales gremios y un análisis de las opiniones de sus dirigentes sobre las políticas agropecuarias, los efectos del conflicto armado en el desarrollo rural y las perspectivas de las negociaciones de paz de la Mesa de La Habana.

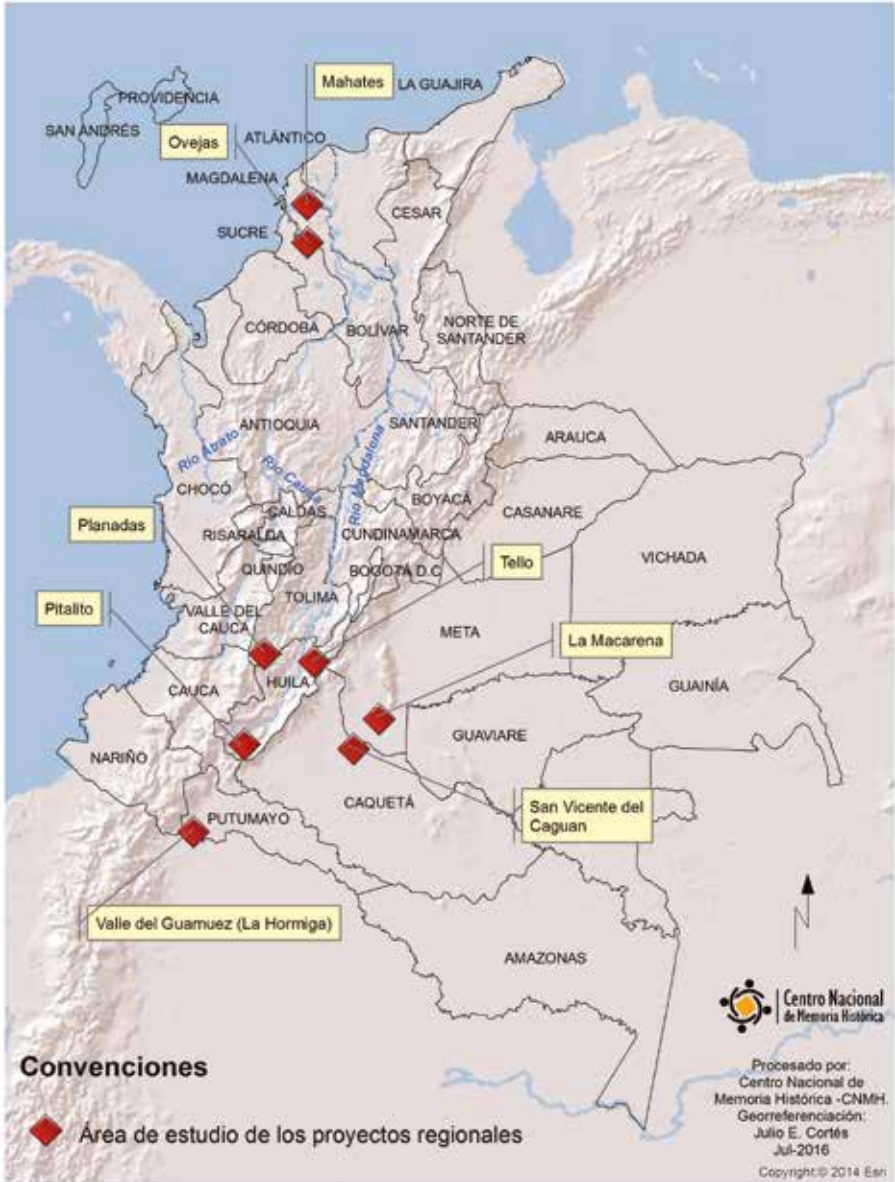
Para fines comunicativos y didácticos, este informe va acompañado de tres piezas audiovisuales que resumen el material recogido en el trabajo de campo: Con las manos untadas de tierras, registro audiovisual de Putumayo y registro audiovisual de Los Montes de María. Y como herramienta de divulgación de los resultados de la investigación, se han publicado

en la página web del CNMH pequeñas crónicas o notas del trabajo de campo que se encuentran en el CD que acompaña el presente informe:

1. “Cuando me cansé de andar”. La Macarena- Meta.
2. “Estamos andando”. Vereda La Bonga, Montes de María.
3. “Las casas abandonadas”. Putumayo.
4. “Los Altos del Tigre”. Putumayo.
5. “El trapiche”. Putumayo.
6. “Asocares”. Entrevistas a los hermanos Aguas de la Asociación de Campesinos Retornados de Sucre. Montes de María.
7. “Ese líquido precioso”. Veredas de La Pola y Palizua, Chibolo, Magdalena.

Aspiramos a que los temas analizados aquí contribuyan no solo al debate académico sobre el pasado, el presente y el futuro del sector rural colombiano. Nos interesa especialmente contribuir a darle una base empírica más sólida al acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral*, y a mejorar los sistemas de información y de conocimiento del Estado sobre el sector rural.

Mapa 1. Ubicación de las regiones de estudio



Fuente: CNMH, 2015





---

# PRIMERA PARTE

---

## ASIGNACIÓN DE TIERRAS Y EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN COLOMBIA



---

1

## LEGISLACIÓN Y TITULACIÓN DE BALDÍOS 1874-1960

La historia de la propiedad privada de la tierra en Colombia, es sabido, se remonta a la Colonia, época en que los territorios de los indios fueron incorporados al dominio de la corona española. Sobre los repartimientos de tierras en la América española, José Ots Capdequí pone de presente que a partir de 1591 “lo corriente fue (...) que las tierras baldías o realengas se adjudicasen en pública subasta al rematante mejor postor. Para ser admitido a la composición, se exigió que el interesado hubiera poseído y cultivado las tierras, por lo menos durante el plazo de diez años” (Ots Capdequí, 1952, página 81).

“Medio siglo después de la Conquista [según Palacios] los territorios americanos ya formaban un abigarrado mosaico jurídico-legal de propiedad estatal, pública y privada. El *ager publicus* [propiedad territorial del Estado] eran las tierras realengas que la República [de Colombia] llamó bienes nacionales o bienes baldíos”. Entre los efectos que la adjudicación de tierras realengas a particulares tendría en la conformación de la estructura agraria colombiana, Palacios subraya el reparto de tierras “a los criollos que se apoderaron de los fértiles valles interandinos y formaron latifundios entre 1590 y 1620”. De esta época data la ubicación “del latifundio en las planicies fértiles y la pequeña propiedad (a

cualquier título) en laderas circundantes y vertientes”, razón por la cual “no hubo competencia ni guerra por las mismas tierras” (Palacios, 2011, página 75).

Una categoría aparte la conformaban los resguardos indígenas, los cuales tenían derecho al usufructo de las tierras del resguardo, pero a la vez constituían la fuerza de trabajo de las haciendas.

Dejando de lado la compleja historia de la propiedad territorial en el periodo colonial, una visión de largo plazo de las políticas de tierras en Colombia exige dar cuenta de la legislación sobre los terrenos baldíos y el reparto que de estos hicieron los gobiernos republicanos del siglo XIX. Recuérdese que durante la primera era republicana se reconocieron los títulos coloniales y se adoptaron, en la legislación de baldíos, preceptos fundamentales del derecho indiano como aquel según el cual el derecho de propiedad sobre terrenos baldíos se adquiere por ocupación del terreno con casa de habitación y labranza.

Desde la conformación de la República hasta nuestros días, la adjudicación de terrenos baldíos (a personas naturales y jurídicas, a poblaciones y comunidades –religiosas y étnicas– y a entidades de derecho público), ha sido prácticamente la única política estatal de distribución de la tierra que ha tenido continuidad a lo largo del tiempo, no obstante las innumerables modificaciones que los sucesivos gobiernos han introducido en la legislación de baldíos y en el reparto de estos.

De la copiosa y compleja legislación colombiana de tierras baldías existen compilaciones y estudios jurídicos que datan del primer tercio del siglo XX y unas síntesis recientes<sup>5</sup>. Sin embargo, son

---

5 La Memoria del Ministerio de Industrias de 1931, publicada en seis tomos bajo la gestión del ministro Francisco José Chaux, contiene una compilación de leyes, decretos y resoluciones sobre “baldíos, colonización, bosques nacionales, islas y playones, aguas de uso público y tierras de resguardos indígenas”, desde 1820 hasta 1931, y el listado de adjudicaciones de baldíos para ese mismo periodo (seis tomos, Bogotá, Imprenta Nacional). Sobre la legislación de baldíos de la primera era republicana existe un temprano e interesante estudio del abogado conservador José Antonio Montalvo, (1914), *Apuntes sobre legislación de tierras baldías* (tesis para obtener el título de doctor en jurisprudencia). Por su parte, Marco Palacios

escasos los estudios jurídicos, en perspectiva histórica, sobre la transferencia de derechos de propiedad de tierras de dominio estatal a particulares, a comunidades y a entidades de derecho público.

La inexistencia de una estadística histórica del reparto de tierras baldías, que sirviera de base empírica para determinar qué tanto han incidido la legislación de tierras y su aplicación práctica en la conformación de la estructura de la propiedad privada de la tierra rural en Colombia, ha sido suplida, para algunos periodos, por estudios del problema agrario en Colombia, como los de Catherine Legrand, Mariano Arango, Absalón Machado y Marco Palacios, que son un punto de referencia importante para la caracterización histórica de la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia.

Para este estudio contamos con la estadística histórica de adjudicación de baldíos, elaborada recientemente por el INCODER, que abarca los años comprendidos entre 1901 y 2012. Si a esta serie se agrega la construida por Legrand para el periodo 1827-1931, se pueden analizar las tendencias y variaciones cuantitativas en la adjudicación de tierras de dominio público desde la conformación de la República hasta nuestros días. No hay duda, pues, de que con la nueva serie histórica de tierras, a pesar de sus inconsistencias y limitaciones técnicas, es factible rearmar el complicado rompecabezas de la tierra en Colombia.

---

menciona “una recopilación de disposiciones realizadas por el Consejo de Estado en 1927” (Palacios, 2011, página 86). Existe, además, un texto de Juan José Botero Villa, *Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales. Evolución histórico-legislativa 1830-1930*, publicado por el Banco de la República en 1994. Sobre la legislación de baldíos existen estudios recientes, entre estos: (a) Luis Guillermo Vélez, (2012), *Política y legislación de tierra en Colombia en los siglos XIX y XX*, Universidad EAFIT, documentos de trabajo Economía y Finanzas No 12-29; (b) Peña Huertas, R. P., Parada Hernández, M. M., Zuleta Ríos, S. (2014), *La regulación agraria en Colombia o el eterno déjã vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010)*. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), páginas 121-164; (c) John Jairo Rincón, *¿Y entonces, quién la puede tener y cómo? Acceso a la tierra en Colombia 1960-2012*, texto inédito escrito para un convenio entre CINEP y el INCODER. Sobre el derecho agrario colombiano, vale la pena consultar, entre otros, el texto de Manuel Ramos, “Justicia agraria, la experiencia colombiana”, en *Seminario Internacional de Justicia Agraria y Ciudadanía, II Encuentro Nacional de profesores de Derecho Agrario*.

Analizar en perspectiva histórica la adjudicación de baldíos en Colombia exige tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Los principales cambios normativos en la adjudicación de tierras públicas a particulares;
- b. Los distintos énfasis gubernamentales en lo tocante a las políticas de poblamiento del territorio nacional y de expansión de la frontera agropecuaria; y
- c. La capacidad del aparato estatal, tanto central como departamental y municipal, para hacer cumplir la ley en el conjunto del territorio nacional.

Sería deseable asimismo examinar la relación entre los cambios demográficos, los conflictos agrarios, la distribución de la tierra y el desarrollo del sector agropecuario a lo largo de los siglos XIX y XX.

En virtud del limitado horizonte histórico de esta investigación, en este capítulo nos limitaremos a resumir los principales cambios en la legislación de baldíos y a describir cómo fue el reparto de esas tierras entre 1827 y 1960. No sobra advertir que la copiosa, y a veces ambigua legislación de baldíos, así como sus distintas interpretaciones, hacen difícil determinar en términos precisos cuál ha sido su real incidencia en el reparto de tierras de dominio estatal y, por ende, en la conformación de la estructura de la propiedad territorial en Colombia.

Para la lectura de la estadística de los baldíos adjudicados a lo largo de la historia republicana del país, elaboramos una periodización que tiene en cuenta, por una parte, los cambios legislativos que probablemente tuvieron mayor incidencia en la adjudicación de baldíos, y por otra, dos fenómenos que han marcado la historia colombiana de la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días: la violencia política de mediados del siglo XX y el conflicto armado contemporáneo.

Estas son las preguntas que orientan nuestro análisis:

1. ¿Cómo ha sido históricamente la asignación de tierras públicas:
  - A personas naturales y personas jurídicas;
  - A los departamentos y municipios;
  - A hombres y mujeres.

2. ¿Qué variaciones se observan en el reparto de baldíos en las épocas de la violencia liberal-conservadora y del conflicto armado contemporáneo?
3. ¿Qué tan determinante ha sido la adjudicación de tierras públicas a particulares en la estructura de la propiedad privada de la tierra en Colombia?
4. ¿Qué tan consistente ha sido la titulación de baldíos a particulares con la respectiva normatividad?

En modo alguno pretendemos responder en profundidad cada uno de estos interrogantes para el extenso periodo de 1827 a 1960, pues ello implicaría escribir una nueva historia agraria del país. Nuestro aporte consiste principalmente en hacer una nueva lectura de la legislación de baldíos y a la luz de esta analizar las cifras de asignación de baldíos, para lo cual tendremos en cuenta las siguientes variables: 1) Tipo de adjudicatarios; 2) Tamaño de las adjudicaciones; 3) Promedios anuales de las adjudicaciones; 4) Distribución de la tierra entre mujeres y hombres; y 5) Distribución territorial de la adjudicación de baldíos.

### 1.1. LEGISLACIÓN Y TITULACIÓN DE BALDÍOS EN EL SIGLO XIX

Desde la conformación de la República hasta 1905 se expidió una serie de leyes y decretos reglamentarios que buscaban destinar las tierras de dominio estatal a diversos fines, entre estos: indemnizar o compensar a los militares de la guerra de la Independencia y a los veteranos de las guerras internas del siglo XIX; atraer inmigrantes extranjeros para colonizar tierras de frontera y *mejorar la raza*; apoyar la construcción de obras de infraestructura y en particular las redes viales y ferroviarias; pagar bonos de deuda pública y financiar el deficitario presupuesto estatal; aumentar los cultivos de productos para la exportación y para el mercado interno; ampliar la frontera agropecuaria; titular -o legalizar- las tierras ocupadas y explotadas por colonos y pobladores rurales en general; y dar tierras a nuevas poblaciones, a los departamentos y municipios y a instituciones educativas estatales (para compensar en parte los escasos recursos destinados a la educación).

A continuación presentamos un resumen de las disposiciones normativas que definieron los derechos de propiedad sobre los terrenos baldíos y orientaron las políticas de reparto de tierras de dominio estatal desde 1874 hasta 1961<sup>6</sup>, año en que fue expedida la Ley 135 de Reforma Social Agraria. Haremos a su vez algunas observaciones que nos parecen pertinentes para la comprensión de las disposiciones normativas.

### 1.1.1. Los derechos de propiedad sobre terrenos baldíos 1874-1900

Como ha sido señalado por los historiadores del problema agrario colombiano, el fomento de la colonización de baldíos y de la expansión de la frontera agropecuaria tuvo en las leyes 61 de 1874 y 48 de 1882, expedidas respectivamente por los gobiernos de Santiago Pérez y Javier Zaldúa, su primer fundamento legal.

La **Ley 61 de 1874 (adicional al título X del Código Fiscal)** define el derecho de propiedad sobre terrenos baldíos en los siguientes términos:

Todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley, y establezca en ellos habitación y labranza, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su extensión [Énfasis agregado].

Adicionalmente, el colono tendrá derecho “a que se le adjudique gratuitamente una porción de terreno adyacente, igual en extensión a la parte cultivada”. Sin embargo, este derecho solo se concedía a los colonos que tuviesen “dehesas de ganado o siembras de cacao, café, caña de azúcar u otra clase de plantaciones permanentes”, condición que parece obedecer, como dice Legrand, al

---

6 Los subrayados en las disposiciones normativas son nuestros. La legislación de baldíos de 1874 a 1931 fue consultada en *Memoria del Ministerio de Industrias* (1931), (Tomos I a VI), Bogotá, Imprenta Nacional.



particular interés de los gobernantes de entonces en promover los cultivos para la exportación (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 121).

En cambio, a los colonos que simplemente “estuvieran en posesión de tierras baldías”, es decir, que no tuvieran plantaciones permanentes, se les otorgaba un terreno adyacente al cultivado no mayor de 30 hectáreas (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 122). Al parecer, esta disposición se refería a los campesinos que únicamente tenían cultivos de *pan coger*, es decir, a los más pobres.

Puesto que en esa época el Estado no contaba con la capacidad técnica y económica para demarcar los terrenos ocupados y cultivados por los colonos, la ley dispuso que estos “adquieren el derecho de propiedad sobre el terreno que demarquen por sí mismos (...) encerrándolos con cercas firmes y permanentes, capaces de impedir el paso de bestias y ganados” (art. 3º, páginas 121-122).

Así no fuera la intención del legislador, esta disposición legitimaba el acaparamiento de grandes extensiones de tierra incul-ta por parte de especuladores de tierras y colonos a gran escala. Recordemos que el cerramiento de grandes extensiones de tierras incul-tas, incluyendo terrenos ocupados por colonos, fue una práctica usual entre los latifundistas y los grandes concesionarios de baldíos que, por lo demás, dio lugar a prolongados litigios de tierras en la primera mitad del siglo XX (Legrand, 1983, 1988; Arango, 1977; Fajardo, 1986; Londoño, 2011).

El artículo 12 contiene instrucciones (difícilmente practica-bles) para demarcar las adjudicaciones de más de 200 hectáreas: se dice que estas “se harán en lotes cuadrados, de manera que el funcionario encargado de dar posesión de ellos pueda en cada caso verificar la medida de cualquiera de sus lados”. Y para las adjudicaciones de más de 5.000 hectáreas, muy frecuentes en esa época, se ordena que “el agrimensor (...) deberá determinar la posición astronómica del terreno” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 122).

Decimos que estas instrucciones eran impracticables no solo por la complicada topografía del territorio colombiano, sino por la dispersa y desordenada colonización de los baldíos por parte

de los colonos, muchos de los cuales tenían que establecerse en las laderas de las montañas, puesto que las tierras planas estaban ocupadas en su mayor parte por latifundios ganaderos.

Con respecto a la titulación de baldíos a los colonos, la ley dispuso que estos perderían este derecho en caso de que abandonaran el terreno “por un término no menor de un año” (sic), caso en el cual “las tierras volverán al dominio de la nación”. Y puesto que en esa época era frecuente la fundación de nuevos pueblos, la ley ordena al Gobierno reservar tierras para “poblaciones ocupadas por cultivadores de baldíos” (art.7°).

El interés del gobierno de entonces en promover la colonización (individual y colectiva) se advierte asimismo en la orden “a los presidentes o gobernadores de los Estados y a los Prefectos de los Territorios Nacionales [de] promulgar la ley una vez al mes el día más concurrido y en las visitas que hagan a sus respectivos territorios”. Es más, se los faculta “para que ordenen la demarcación de los terrenos ocupados y para que la secretaría de Hacienda expida el respectivo título de adjudicación”.

La importancia histórica de esta ley consiste en haber dado prelación en la transferencia de derechos de propiedad del Estado sobre terrenos baldíos a las personas que los ocuparan con casa de habitación y ganados o cultivos, fueran estos permanentes o de *pan coger*. Pero a la vez mantuvo las grandes concesiones a cambio de bonos territoriales y no se les impuso obligaciones a los concesionarios, lo cual seguramente contribuyó a la expansión de latifundios de origen colonial y al surgimiento de grandes haciendas.

Ocho años después se expidió la **Ley 48 de 1882**, por la cual se ratificó “el principio de que la propiedad de las tierras baldías se adquiere por el cultivo, cualquiera que sea la extensión”. A su vez ordenó al Ministerio Público amparar “de oficio a los cultivadores y pobladores en la posesión de dichas tierras, de conformidad con la Ley 61 de 1874” (Ministerio de Industrias, Tomo III, página 149). Seguramente para evitar el acaparamiento de tierras por terratenientes o tenedores de bonos de deuda pública que no las explotaban, la ley dispuso que “para adquirir gratuitamente una porción de terreno adyacente, igual en extensión a la ocupada con dehesas

de ganado (...), se necesita que dicha porción ocupada esté cubierta de pastos artificiales". Este artículo también dispuso que "los dueños de dehesas de ganado establecidos en pastos naturales de los terrenos baldíos, solo tendrán derecho al uso de estos mientras estén ocupados" (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 149).

Respecto de los terrenos ocupados y cultivados por los colonos, la Ley 48 limitó "la extensión adyacente ocupada y cercada a una porción no mayor del doble de la que está cultivada". Y dispuso que los colonos "serán considerados como poseedores de buena fe, y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario" (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 149).

Además de proteger los derechos de los colonos, la innovación más importante de esta ley, como lo han subrayado otros investigadores, es la limitación de las adjudicaciones de baldíos, tanto a individuos como a "entidades o compañías", a **5.000 hectáreas**, junto con la orden de dejar "entre una y otra porción, lotes alternados, por lo menos de igual extensión a los adjudicados que la Nación reserva exclusivamente para cultivadores (...)". (Ministerio de Industrias, Tomo III, página 150). No obstante lo anterior, la ley preservó "los derechos adquiridos por los adjudicatarios o compradores de tierras baldías" (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 151).

Es de suponer que la protección de los derechos adquiridos con anterioridad a esta ley favoreció principalmente a los tenedores de bonos territoriales, que por lo general no estaban interesados en explotar la tierra sino en acapararla con fines especulativos, y por el poder y el prestigio asociados a la posesión de grandes extensiones de tierra.

La orden de intercalar grandes concesiones de baldíos con terrenos cultivados por colonos, pretendía no solo controlar la expansión del latifundio ocioso y hacer más equitativa la adjudicación de baldíos, sino también satisfacer la demanda de fuerza de trabajo por parte de los hacendados.

En cualquier caso, las grandes concesiones de baldíos dieron lugar, en la primera mitad del siglo XX, a numerosos y largos plei-

tos, a veces violentos, con los colonos que habían ocupado tierras baldías que los concesionarios reclamaban como de su propiedad. También hubo pleitos entre hacendados y campesinos que trabajaban para estos en calidad de arrendatarios y aspiraban a liberarse de ese oneroso régimen laboral reclamando la condición de colonos de baldíos (Legrand 1983, 1988; Fajardo, 1986; Palacios, 2011; Londoño, 2011).

Otro aspecto importante de esta ley es la exigencia de “títulos de más de diez años en juicios contra cultivadores, reconociéndose a los colonos vencidos en juicio el valor de las mejoras” (Arango, 1987, página 197).

Si bien es cierto que entre la ley y su aplicación suele haber en Colombia una enorme brecha, hay suficientes evidencias de que el reconocimiento de los derechos de los cultivadores, así como también las normas que los protegían de los acaparadores de baldíos, fueron eficazmente utilizados por los campesinos para defender sus tierras.

Con cierta razón, algunos investigadores han destacado, como aspecto positivo de esta ley, la obligación de explotar con cultivos o ganado una porción del terreno adjudicado en el lapso de diez años. Sin embargo, el **Decreto 640 de 1882** fijó las proporciones de explotación de acuerdo a una escala que en la práctica favorecía al latifundio improductivo. El artículo 4<sup>o</sup> disponía que a menor superficie adjudicada, fuera mayor la porción de explotación en cultivo o ganados que el adjudicatario debía demostrar para adquirir el título de propiedad. Así pues, mientras los adjudicatarios de baldíos inferiores a 200 hectáreas debían explotar el 40 por ciento del terreno, los concesionarios de 3.001 hasta 5.000 hectáreas estaban obligados a explotar solo el 10 por ciento (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 154). Dejando de lado las cuantiosas inversiones requeridas para poner en producción vastas extensiones de tierra inculca en regiones aisladas y sin infraestructura vial, la mínima exigencia a los grandes concesionarios de baldíos ciertamente contribuyó a mantener el latifundio improductivo.

De la legislación de esa época cabe referirse por último al **Decreto 832 de 1884**, puesto que, además de compendiar “las disposiciones de las Leyes 61 de 1874 y 48 de 1882”, tenía por objeto

“[consagrar] la doctrina de las leyes de baldíos, con el objeto de que se sepan fijamente cuáles son los derechos que dichas Leyes conceden y cuáles las obligaciones que contraen los cultivadores (...)” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 158).

El decreto comienza por precisar los diferentes derechos de los colonos según el tipo de cultivos -diferencia que ya había sido establecida en la Ley 48 de 1882-. A los que mantienen “cultivos permanentes (pastos artificiales, cacao, café o cualquier otro que no necesite repetir la siembra para obtener cosechas periódicas)”, se les otorga el derecho “a que se [les] adjudique una porción de terreno inculco adyacente a la porción cultivada e igual a esta en extensión” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 159). Y “para cultivos que necesitan repetir la siembra (papa, trigo, maíz), el colono adquiere derecho a 30 hectáreas más de terreno inculco, adyacente al terreno labrado” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 159).

Esta diferenciación debió favorecer a los colonos que tenían suficiente capital para explotar grandes extensiones de tierra con pastos artificiales o cultivos permanentes, no solo con trabajo familiar, sino contratando a campesinos o colonos pobres que trabajaban para ellos en calidad de arrendatarios, al igual que en las haciendas. De esta manera, se fue configurando la estratificación interna del campesinado colombiano. Vale anotar al respecto que entre los adjudicatarios de más de 1.000 hectáreas también había colonos campesinos (Legrand, 1988) (Londoño, 2011).

Dos restricciones impuso el Decreto 832 a los derechos de propiedad de los colonos: prohibió adjudicarles “dos o más lotes separados” y vender el terreno adjudicado antes de obtener el título de propiedad (Arts.7 y 8) (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 160). En cambio, dejó abiertos los derechos de los grandes concesionarios y no les impuso obligaciones.

En lo tocante a los pleitos entre colonos y tenedores de bonos territoriales, el decreto otorgó prelación a los derechos de los segundos al ordenar que “si a cambio de títulos se pide en adjudicación un terreno ocupado por colonos, estos no tendrán derecho de propiedad ni a indemnización alguna, si solo exhibieren como

mejoras rastrojos o malezas. Tampoco tendrán derecho a indemnización por mejoras cuando estas consistan en desmontes y empalizadas, sino en el caso de que haya cultivos y habitaciones, por ser estas condiciones juntas las que dan origen a los derechos que concede la ley, o que esos desmontes y empalizadas se hayan hecho recientemente y con el ánimo de cultivar el terreno” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 160). Esta norma debió afectar los derechos de los colonos pobres, puesto que sus escasos recursos económicos no les permitían desmontar el terreno, construir casa y establecer cultivos en poco tiempo.

Al parecer, el Decreto 832 de 1884 estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 56 de 1905 por parte de la Asamblea Nacional Constituyente nombrada por el presidente conservador Rafael Reyes (en la cual había constituyentes conservadores y liberales).

### 1.1.2. Titulación de baldíos en el siglo XIX

Entre 1827 y 1900, según las estadísticas de Legrand (Legrand, 1988), el Estado colombiano otorgó 1.132 adjudicaciones de baldíos a individuos y a empresas o compañías, que sumadas equivalían a 1.872.707 hectáreas. Al desagregar estas cifras en dos subperíodos (1827-1869 y 1870-1900), que tienen en cuenta los cambios en la legislación de baldíos arriba indicados, se observa un notable incremento en los terrenos adjudicados y una disminución en las grandes concesiones de tierras en el último tercio del siglo XIX<sup>7</sup>.

En efecto, de 1827 a 1869 predominaron las grandes concesiones de baldíos, entre estas las de más de 5.000 hectáreas, en tanto

---

7 Con relación a los rangos establecidos por Legrand para mostrar la desigualdad en la adjudicación de baldíos entre 1827 y 1931, cabe observar que tanto en esa época como ahora había notables diferencias regionales en el tamaño de los terrenos ocupados por los colonos y en el de las haciendas y latifundios, lo cual hacía particularmente difícil establecer topes uniformes a la adjudicación de baldíos para el conjunto del territorio nacional. Esta dificultad comenzaría a resolverse en 1961, con la Ley de Reforma Social Agraria, que definió las UAF (Unidades Agrícolas Familiares). Posteriormente, en 1994 se definieron los tamaños de las UAF por departamentos y municipios.

que la adjudicación de tierras a los colonos fue ínfima. Al contrario, entre 1870 y 1900 disminuyó porcentualmente la superficie adjudicada a grandes concesionarios y aumentaron las adjudicaciones a colonos o cultivadores (grandes, medianos y pequeños). Pero el 89 por ciento de la tierra adjudicada durante todo el periodo quedó en manos de 309 concesionarios de más de 1.000 hectáreas, mientras que el 11 por ciento restante se distribuyó entre 823 adjudicatarios de menos de 1.000 hectáreas.

Esta extremada desigualdad en la adjudicación de baldíos se constata en los índices GINI medidos por Kalmanovitz y López (Kalmanovitz y López, 2006, página 60), que curiosamente muestran una mayor concentración de la adjudicación de tierras en el periodo 1870-1900 (0,76) con relación al periodo anterior (0,71), no obstante que la Ley 48 de 1882 había impuesto un límite de 5.000 hectáreas a la concesión de baldíos. La diferencia entre ambos Ginis probablemente se debe a que en el primer periodo las pequeñas adjudicaciones son estadísticamente insignificantes y el reparto de baldíos se concentró en los adjudicatarios y concesionarios de más de 1.000 hectáreas, y de estos el mayor porcentaje de área adjudicada le correspondió a los de más de 5.000 hectáreas (Tabla 1).

De acuerdo con Sandoval y Echandía, una proporción importante de las grandes concesiones de baldíos entre 1849 y 1872 fue para la extracción de la quina en tres grandes zonas del país ubicadas respectivamente en los Estados de Cundinamarca y Cauca, el Estado del Tolima y el territorio de San Martín, y el Estado de Santander. Entre los comerciantes de quina que obtuvieron grandes concesiones de baldíos figuran personas que contaban con fortunas apreciables, y otros que habían sido altos funcionarios del Estado o tenían vínculos con el alto Gobierno. Entre ellos también había inversionistas extranjeros<sup>8</sup>. Un peso similar tuvieron otros productos de exportación como el tabaco, el caucho, el añil y el café.

8 Ver la lista de 19 comerciantes de quina en: Sandoval y Echandía, 1985, páginas 110-111.

Con relación a la adjudicación de baldíos entre 1827 y 1881, Echandía y Sandoval, basados en el registro del *Diario Oficial*, constatan que en esos años “por Títulos de Concesión se entregaron 482.289 hectáreas, que representan el 40,3 por ciento del total de hectáreas entregadas (...); mientras el número de adjudicaciones por este motivo es de 234 o sea el 57 por ciento del total de adjudicaciones hechas. Por Documentos de Deuda Pública se otorgaron 348.885 hectáreas (29 por ciento) en 41 adjudicaciones (10 por ciento)” (Sandoval y Echandía, 1985, páginas 99-100).

En contraste con las grandes adjudicaciones a individuos o a compañías, como ya lo indicamos, la adjudicación a colonos fue insignificante. También lo fueron las adjudicaciones a nuevas poblaciones, denominadas “concesiones especiales”, las cuales representaron, entre 1827 y 1881, el 8,8 por ciento de la tierra adjudicada (105.540 hectáreas) (Sandoval y Echandía, 1985, página 101).

Sobre las grandes concesiones de baldíos en el siglo XIX a cambio de títulos o bonos de deuda pública, y el arrendamiento de estos a particulares, un periódico de la época subraya el ínfimo valor monetario que entonces el Estado daba a las tierras públicas:

Los títulos de tierras públicas eran comprados por no más de 25 a 30 centavos por fanegada y los arrendamientos podrían ser obtenidos inclusive a un precio más barato (citado en Sandoval y Echandía, 1985, página 105).

De la discusión pública alrededor del manejo de los baldíos en el último tercio del siglo XIX, da cuenta el economista liberal Aníbal Galindo, partidario de privilegiar a los colonos en la adjudicación de baldíos y quien, siendo el jefe de la Sección de Estadística en 1873-74, publicó en el *Diario Oficial* unas cifras sobre “títulos de concesión de tierras baldías”, que le sirvieron de fundamento para expresar sus críticas a la manera como hasta entonces se habían administrado las tierras baldías de la Nación y, de paso, para proponer en 1878 un proyecto de ley que al parecer sirvió de punto de referencia en la elaboración de la Ley 48 de 1882.



Dice Galindo que hasta 1874

se habían emitido títulos de concesión por 3.318,500 hectáreas y se habían hecho o aprobado adjudicaciones materiales sobre el territorio 1,159.592 hectáreas.

De esta inmensa cantidad de baldíos adjudicados, no hay sino unas 100.000 hectáreas que hayan sido concedidas a los ocupantes y cultivadores del suelo, que son las únicas personas que en puridad de principios tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras incultas; las demás representan concesiones hechas sin discriminación, en contratos onerosos, que han llevado siempre implícita la condición de colonizar y cultivar las tierras concedidas, pero que no han sido cumplidos. Y del millón y cien mil hectáreas que han pasado al dominio privado (...) puede asegurarse, sin temor de equivocación, que no llega a la centésima parte la porción de esa superficie que ha sido realmente ocupada y modificada por el cultivo (Galindo, 1978, páginas 191-192).

Sobre el caótico manejo de los baldíos de la época informa el escritor conservador José María Cordovez Moure, quien en 1898, siendo director de Crédito Público, descubrió anomalías como las siguientes:

En el archivo de la oficina encontramos títulos de concesión de tierras baldías que representaban la enormidad de 250.000 hectáreas, sin ningún dato que indicara su procedencia. En el registro que se llevaba en el Ministerio de Hacienda figuraban como válidos, de manera que dichos títulos constituían permanente tentación para venderlos o hacerlos efectivos en la adjudicación de baldíos (Cordovez Moure, 1962, página 1520).

Según Legrand (1988), las concesiones de baldíos anteriores a 1865 fueron pocas y estuvieron en su mayor parte concentradas en Antioquia “donde la industria minera alzó el valor de las empresas agrícolas y donde las élites se involucraron tempranamente en

inversiones especulativas en bienes raíces y en proyectos de colonización. La más grande concesión de todas, 102.700 hectáreas en 1835, fue adjudicada a tres antioqueños ricos que habían construido un camino para unir la región con la zona minera de Supía-Marmato, y que fomentaban la colonización del territorio con propósitos lucrativos. Fuera de esta adjudicación, el promedio anual de adjudicaciones fue solo de 7.855 hectáreas” (Legrand, 1988, página 71).

En el periodo posterior, el incremento de la adjudicación de baldíos está relacionado con “la creciente demanda externa de productos forestales y agrícolas colombianos...”. A este respecto, Legrand cita textualmente un informe del Ministro de Hacienda en 1870 según el cual los “hombres de empresa” de entonces estaban interesados en los terrenos baldíos que “dan quina, caucho, vainilla (...), maderas preciosas de construcción (...) y en los mejores terrenos para el cultivo del añil, el tabaco, el café y el cacao (...)” (Legrand, 1988, página 71).

Aunque la quina, el tabaco y el añil no son expresamente mencionados en las leyes de baldíos de esta época, no hay duda de su importancia en las concesiones de tierras. En cambio sí figuran los pastos artificiales, el cacao, el café y la caña de azúcar, cultivos que al parecer los gobiernos de entonces estaban especialmente interesados en promover, entre otras razones porque eran viables en pequeñas y medianas parcelas.

En ese entonces, gran parte de los baldíos estaban ubicados en los llanos orientales y las selvas amazónicas; pero como dice Legrand, también había “enormes extensiones de tierra en el corazón mismo del país y en las estribaciones de los Andes, así como en las tierras bajas del Caribe”. De los baldíos ubicados en las zonas centrales, Legrand menciona la cifra de 24.3 millones de hectáreas, calculada en 1873 por Felipe Pérez y citada en un informe del Ministro de Hacienda de entonces (Legrand, 1988, página 21). Si se asumen como ciertas el área baldía registrada en el censo de 1870 y la calculada por Felipe Pérez para 1873, podría afirmarse que una cuarta parte de los baldíos estaba localizada en las zonas más densamente pobladas y explotadas del país.

Ahora bien, para ponderar adecuadamente el reparto de baldíos en esa época, vale recordar que gran parte del territorio nacional aún no estaba habitado, de manera que los terrenos adjudicados representaban una ínfima proporción de la superficie explotable. Al respecto, Legrand pone de relieve que, a mediados del siglo XIX, el geógrafo Agustín Codazzi estimó en cerca de un 75 por ciento la proporción del territorio colombiano constituida por terrenos baldíos y “sobre los cuales nadie reclamaba derechos de propiedad” (Legrand, 1988, página 21). Por su parte, el historiador Marco Palacios pone de presente que “el censo de población de 1870 dividió el país en un *área poblada* de 305.000 kilómetros cuadrados y un *área baldía* de 1.025.300 kilómetros cuadrados [70 por ciento]”. Aunque el *área baldía* (102.500.000 hectáreas aproximadamente) comprendía “enormes porciones territoriales no aptas para la actividad agropecuaria”, de todos modos muestra la magnitud del territorio inculto en aquella época (Palacios, 2011, página 85).

Así mismo, debe tenerse en cuenta que el tamaño de las adjudicaciones a los colonos o cultivadores era proporcional a la cantidad de tierra que habían explotado. Es de suponer entonces que la escasa capacidad económica de gran parte de los colonos explicaría no solo la poca tierra que se les adjudicó (tanto entonces como en el siglo XX), sino también el que muchos no solicitaran el título porque no podían pagar los costos de agrimensura y delimitación del terreno, ni los demás trámites exigidos para la obtención del título de propiedad.

En cuanto a la interpretación de las cifras históricas de baldíos, cabe advertir que tanto entonces como ahora estas únicamente registran los terrenos adjudicados legalmente. Hay pues un subregistro considerable que oculta las tierras explotadas por campesinos que, o no las legalizan o se demoran años en hacerlo. Esto obliga a interpretar con cautela no solo las estadísticas de baldíos sino también la información catastral. Por ejemplo, para 2012, el Ministerio de Agricultura estimaba que aproximadamente el 40 por ciento de las tierras ocupadas por

pobladores rurales no estaban *formalizadas*, es decir, carecían de título de propiedad o de la respectiva resolución de adjudicación. Sobra decir que en el siglo XIX, la proporción de tierra ocupada por colonos o campesinos que carecía de título era muy superior a la actual.

De las implicaciones prácticas de la legislación de baldíos en el último tercio del siglo XIX, dan cuenta las variaciones en la distribución de las tierras adjudicadas en este periodo con relación al periodo anterior (1827-1869) (Tabla 1).

- Disminuyó la proporción de los concesionarios de más de 5.000 hectáreas (de 17 por ciento a 5 por ciento con relación al resto de adjudicatarios) y del área adjudicada a estos (de 75 por ciento a 48 por ciento del total del área adjudicada).
- Disminuyó la proporción de los concesionarios de 2.501 a 5.000 hectáreas (de 14 por ciento a 9 por ciento); pero a la vez se duplicó el área adjudicada a estos (de 14 por ciento a 27 por ciento).
- Disminuyó la proporción de los concesionarios de 1.001 a 2.500 hectáreas (de 14 por ciento a 10 por ciento); pero el área adjudicada a estos aumentó de 6 por ciento a 13 por ciento.
- Disminuyó la proporción de los adjudicatarios de 501 a 1.000 hectáreas (de 13 por ciento a 11 por ciento), pero se duplicó el área adjudicada a estos (de 3 por ciento a 6 por ciento).
- Aumentaron porcentualmente los medianos adjudicatarios y el área que se les adjudicó. Los de 101 a 500 hectáreas pasaron de 19 por ciento a 24 por ciento, y el área adjudicada, de 1,5 por ciento a 4 por ciento; y los de 21 a 100 hectáreas lo hicieron de 8 por ciento a 38 por ciento, y el área adjudicada, de 0,13 por ciento a 2 por ciento.
- Disminuyeron porcentualmente los adjudicatarios de 1 a 20 hectáreas (de 15 por ciento a menos del 1 por ciento), pero el área que se les adjudicó creció de menos del uno por ciento al 7 por ciento.

En resumen: el reconocimiento de los derechos de propiedad a los cultivadores de tierras baldías se expresó en el crecimiento de las adjudicaciones de menos de 500 hectáreas y el decrecimiento relativo de las grandes concesiones de baldíos. Sin embargo, gran parte de la tierra adjudicada quedó en manos de unos pocos terratenientes.

**Tabla 1. Adjudicación de baldíos por rangos de tamaño. Colombia, 1827-1900**

Periodos	1827- 1869		1870 -1900		Total (1827-1900)	
	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas
1-20	17	115	63	598	80	713
21-100	9	568	344	23.444	353	24.012
101-500	21	6.223	241	61.459	262	67.682
501-1000	14	11.259	114	87.760	128	99.019
1001-2500	16	26.684	107	185.460	123	212.144
2500-5000	16	57.810	95	395.163	111	452.973
Más de 5000	19	313.208	56	702.956	75	1.016.164
Total	112	415.867	1.020	1.456.840	1.132	1.872.707
Baldíos adjudicados en 1827-1900 (%)						
1-20	15,18	0,03	6,18	0,04	7,06	0,38
21-100	8,04	0,14	33,73	1,61	31,18	1,28
101-500	18,75	1,50	23,63	4,22	23,14	3,61
501-1000	12,50	2,71	11,18	6,02	11,30	5,28
1001-2500	14,29	6,42	10,49	12,73	10,86	11,32
2500-5000	14,29	13,90	9,31	27,12	9,80	24,18
Más de 5000	16,96	75,31	5,49	48,25	6,62	54,26
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Legrand, (1988), *Colonización y protesta campesina en Colombia*, (página 124). La tabla de Legrand fue complementada con las cifras porcentuales calculadas por Vélez Álvarez, L. G. (2012), *Política y legislación de tierra en Colombia en los siglos XIX y XX*.

## 1.2. LEGISLACIÓN Y TITULACIÓN DE BALDÍOS 1901-1930

### 1.2.1. Derechos de propiedad sobre terrenos baldíos

Los gobiernos conservadores del primer tercio del siglo XX expidieron una copiosa legislación con miras a fomentar y regular la colonización campesina de baldíos y ampliar la frontera agropecuaria, otorgando grandes extensiones de tierra a empresas agrícolas, mineras y a compañías ferroviarias.

Los resguardos indígenas fueron objeto de leyes particulares, algunas de las cuales buscaban proteger sus tierras, aduciendo que los indios eran “menores de edad” en lo relativo a la venta de tierras, razón por la cual los engañaban fácilmente.

De esta época también data la política de *colonización dirigida*, que se materializaría en la conformación de colonias oficiales en varias regiones del país, de las cuales la más estudiada es quizá la Colonia agrícola de Sumapaz (Legrand, 1988; Marulanda, 1991; Palacios, 2011). Para regular la administración de los baldíos públicos, también se expidieron leyes sobre bosques, explotaciones mineras, hidrocarburos, cesiones a departamentos, municipios, intendencias y comisarías; y fundación de colonias penales.

En el trasfondo de tan abundante y prolija legislación se percibe el dinamismo de la colonización cafetera y de la explotación campesina de tierras incultas en distintas regiones del país. Así mismo, la ampliación de la red vial y ferroviaria, el incremento de los cultivos de exportación, como el café y el banano, y el fomento a la explotación de minas e hidrocarburos a través de concesiones del Estado a empresas nacionales y extranjeras.

Del conjunto de esta legislación examinaremos aquí las disposiciones que probablemente tuvieron mayor incidencia en la asignación de tierras a colonos y a grandes concesionarios.

En abril de 1905 la Asamblea Nacional Constituyente, nombrada por el presidente Rafael Reyes, expidió la **Ley 56 de 1905**, que incluyó nuevas e importantes disposiciones para la regula-

ción estatal de la adjudicación de baldíos, las cuales resumimos a continuación (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, páginas 216-220).

1. Ratificó el precepto según el cual el derecho de propiedad sobre un terreno baldío se adquiere por la ocupación y la explotación del mismo, y por tener en él casa de habitación. Y agregó la obligación de establecer “cultivos artificiales”. Adicionalmente, en lugar de fijar el tamaño del lote adyacente al que tendría derecho el adjudicatario (30 hectáreas, según el Decreto 640 de 1882), se utilizó el modismo “otro tanto”, lo cual dejó abierta la titulación de baldíos a los colonos.
2. Redujo de **5.000 a 1.000 hectáreas** el área máxima adjudicable y mantuvo la disposición según la cual la Nación se reserva “intervalos equivalentes en extensión a los que se den a los adjudicatarios” (art.11).
3. Respecto de la prescripción del dominio de los terrenos adjudicados, esta ley fue mucho más drástica que las anteriores. En efecto, el artículo 7° dispone que “los terrenos baldíos que no hayan sido cultivados desde la expedición de la Ley 48 de 1882, volverán ipso facto al dominio de la Nación, y exhibida la prueba de no estar cultivados, pueden ser denunciados”. A su vez, estableció la obligación de que los adjudicatarios fueran colonos, empresarios o cultivadores, que trabajaran “siquiera en la mitad de su extensión [el terreno adjudicado], sin cuyo requisito quedará extinguido el derecho del adjudicatario en el plazo fijado en el título de la adjudicación”.
4. Para los colonos o cultivadores estableció la obligación de “solicitar la demarcación y adjudicación respectiva, acompañando una información de tres testigos (...)” (art. 2). Además de simplificar el trámite de adjudicación a los colonos, la demarcación de los terrenos adjudicados quedó como una obligación del Estado.
5. Flexibilizó el mercado de tierras adjudicadas mediante la autorización a los colonos de “enajenar libremente las plantaciones, edificaciones, sementeras establecidas en terrenos

- baldíos, quedando dueño el respectivo comprador de los derechos del vendedor sobre el terreno cultivado” (art. 8). Y concedió a los colonos la posibilidad de comprar terrenos adyacentes a los adjudicados, según lo dispuesto en dicha ley (art. 13).
6. Prohibió de manera “absoluta”, es decir, sin excepción alguna, “la emisión de bonos territoriales (art. 15)”. Y a los tenedores de bonos “en circulación” les concedió un año de plazo, a partir de la sanción de la ley, para registrarlos en el Ministerio de Obras Públicas (art. 16).
  7. Introdujo un severo control de las adjudicaciones “a cambio de títulos ya entregados, a favor de empresarios o contratistas de ciertas obras públicas, como subvención a estas”, consistente en condicionar la entrega de títulos definitivos a la comprobación por parte del Gobierno “de que los contratistas o concesionarios han cumplido con las obligaciones mediante las cuales se haya hecho la concesión” (art. 21).
  8. Ordenó registrar “los títulos de adjudicación definitiva, ya sea a cambio de bonos territoriales o a cultivadores o colonos” (art. 7), disposición que seguramente buscaba resolver la inexistencia de un inventario de los baldíos adjudicados y de los bonos territoriales emitidos y cancelados. Carencia que pudo suplirse finalmente en 1930 durante el gobierno de Olaya Herrera, gracias a la labor realizada no solo por funcionarios de este gobierno sino de los anteriores.
  9. Eximió a los colonos de las sanciones legales en caso de no haber cumplido sus obligaciones en materia de cultivos “por causa de la última guerra” (la de los Mil Días, que como es sabido, culminó con el Pacto de Wisconsin en noviembre de 1903) (art. 27).
  10. Puesto que durante la segunda presidencia de Rafael Núñez, el régimen federal fue remplazado por el régimen centralista de la Constitución de 1886, la ley de baldíos de 1905 contiene un conjunto de disposiciones relativas a la administración de los terrenos de la Nación que restablecen el “dominio absoluto” del gobierno central sobre “los terrenos



que pertenecían a los extintos Estados; y “declaran nulos los títulos de concesión de tierras baldías emitidos a favor de dichos extinguidos Estados ...” (artículos 19 y 20).

Adicionalmente, a los municipios se les concede “el derecho de usufructo de los terrenos baldíos de su respectiva jurisdicción, previa autorización del Gobierno Nacional, pero esto no impedirá las enajenaciones y adjudicaciones verificadas, las cuales cesará el derecho de usufructo” (art. 18).

Para reglamentar esta ley, el gobierno de Reyes expidió el **Decreto 113 de 1905**, del cual son pertinentes las siguientes disposiciones (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, páginas 223-231).

1. Establece las siguientes modalidades de transmisión del dominio de la Nación a los adjudicatarios de baldíos: “por adjudicaciones a cultivadores; por cesión a empresarios para fomento de obras de utilidad pública; a nuevas poblaciones y a pobladores de las ya fundadas; a cambio de bonos o títulos de concesión, y a título de venta por dinero a particulares” .
2. Recuérdese que la Ley 56 había prohibido la emisión de bonos o títulos de tierras y había dado un plazo de un año para inscribirlos. Pero los bonos que habían sido emitidos antes de la vigencia de esa ley continuarían siendo redimidos en tierras, que se estaban valorizando gracias al trabajo de los colonos y a la ampliación de la red vial.
3. Reiteró, como condición para otorgar a los colonos títulos de baldíos, el que los terrenos solicitados estuvieran explotados previamente y en la proporción fijada por la ley.
4. Ordenó a los concejos municipales “inscribir en el catastro de la propiedad raíz los baldíos que no hayan sido cultivados, cuyas adjudicaciones sean anteriores o posteriores a la Ley 48 de 1882”.
5. Dispuso que las solicitudes de “cesión de baldíos a poblaciones y municipios” debían ser hechas por los cabildos municipales.

Ya sea por el carácter autoritario que fue adquiriendo el gobierno del general Reyes, o por el manejo político de los baldíos, tres años después de expedida la Ley 56 y su decreto reglamentario, la Asamblea Constituyente expidió la **Ley 25 de 1908** que

acentuó aún más el manejo centralista de la administración de las tierras de dominio estatal. De acuerdo con el artículo 6º: “Toda adjudicación de baldíos, a cualquier título, debe ser aprobada por el Presidente de la República, oyendo al Consejo de Ministros” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 259).

La importancia que entonces tenía la producción y exportación de banano se advierte en la disposición según la cual “Las adjudicaciones hechas por el Gobierno (...) de terrenos situados en regiones o comarcas propias para el cultivo y producción de bananos quedan firmes e irrevocables (...)” (260). Y en la reglamentación de “la venta de terrenos baldíos de la zona situada a uno y otro lado del ferrocarril de Santa Marta” (Decreto 30 de 1909).

A propósito de la reversión al Estado de terrenos no explotados en el tiempo establecido legalmente, que ordenó la Ley 56 de 1905, Mariano Arango sostiene que ello “no fue obstáculo para la adjudicación de grandes extensiones de tierras óptimas a compañías bananeras extranjeras: 56.000 hectáreas a la United Fruit Company en el Magdalena y 14.000 en Urabá al consorcio alemán Albingia, entre 1904 y 1909” (Arango, 1987, página 198).

En 1908, el **Decreto 1279** ordena crear “el Departamento de tierras baldías y bosques nacionales” como una entidad adscrita “a la sección 5ª del Ministerio de Obras Públicas y [se] establecen sus funciones y procedimientos de adjudicación de baldíos”. Y fija en **1.000 hectáreas** “el tope para ventas [de baldíos] a un mismo individuo” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 262).

Cuatro años después, siendo Presidente de la República el antioqueño republicano Carlos E. Restrepo, se expide la **Ley 110 de 1912**, cuya importancia radica en que “sustituye el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman”. Como se trata de un nuevo Código Fiscal, a diferencia de las leyes anteriores, las disposiciones normativas aparecen divididas en títulos y capítulos temáticos que la hacen más ordenada y comprensible. De este *corpus* legislativo, haremos referencia a algunas de las disposiciones del Título II, el cual comprende las normas relativas a la adjudicación de baldíos.

Las “Disposiciones generales” comienzan por una nueva definición de los baldíos según la cual

en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño distinto al Estado, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deben volver al dominio del Estado, de acuerdo al artículo 56.

En el artículo 45 se incluyen, entre los baldíos del Estado, los siguientes: “a) Las costas desiertas no pertenecientes a particulares (...); b) Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de títulos traslaticios de dominio; c) Las islas de los ríos o lagos navegables por buques de más de cincuenta toneladas; y d); Los márgenes de los ríos navegables, salvo el derecho que tengan los particulares por título traslaticio de dominio” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 279).

Y en cuanto a los terrenos que pueden ser adjudicados en virtud de la ley, se dispone que estos son “aplicables” a: “a) Al pago de la deuda pública; b) A concesiones a cultivadores; c) Al fomento de obras públicas; d) A la amortización de títulos de concesión de baldíos, expedidos válidamente, con anterioridad a la vigencia de este Código; e) Al servicio público nacional, departamental o municipal; y f) A objetos especiales que determine la Ley” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 279).

Con relación a la legislación anterior, esta nueva disposición, incorporada al Código Fiscal, no contiene novedad alguna. Sin embargo, entre los “baldíos que no pueden ser entregados a terceros”, se incluyen los de los colonos, las tierras para el fomento de obras públicas y el servicio público en sus diferentes niveles territoriales. Pero a la vez deja a salvo “la amortización de títulos de concesión de baldíos” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 279).

De las restricciones a la titulación de baldíos a “una misma persona natural o jurídica”, llama la atención la ampliación del tope de 1.000 hectáreas (establecido en 1908 por el Decreto 1279) a 2.500 hectáreas (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 280), tope que se hizo extensivo a los colonos, quizá

no solo por un principio de equidad sino porque ellos eran la columna vertebral de la expansión de la frontera agrícola en gran parte del país.

Entre las restricciones cabe destacar asimismo las que preservaban los terrenos de uso público, como la prohibición de adjudicar a particulares terrenos adyacentes a las vías públicas “que tengan una extensión mayor de dos y medio kilómetros sobre aquélla”, y “en zonas por las cuales hayan de pasar vías férreas o caminos nacionales (...)”. También se prohíbe la venta de terrenos baldíos (Ministerio de Industrias, Tomo III, página 280).

De otras disposiciones normativas contenidas en el Título II, cabe referirse primero a la que autoriza adjudicar baldíos a “los descubridores de minas” y a los que descubran “algún producto valioso, cuya explotación haya sido desconocida antes en el país”. A “los adjudicatarios en terrenos baldíos de minas de filón”, se autoriza adjudicarles hasta 500 hectáreas en esos terrenos. Derecho que se hace extensivo a los descubridores de otros productos. En cambio, se prohíbe adjudicar “los terrenos baldíos ocupados por minas de aluvi6n (...), mientras las minas no sean abandonadas” (sic) (artículos 84, 85 y 86, página 285).

Otra norma importante es aquella que protege la “reserva territorial del Estado”, para lo cual se define como terrenos “no enajenables”: “a) Las islas nacionales, de uno y otro mar de la República, y de los ríos y lagos (...); b) Las tierras baldías donde se encuentran las cabeceras de los ríos navegables; c) Los lotes intermedios que deben dejarse entre los adjudicatarios (...); y d) Una porción de 25.000 hectáreas en cada Departamento, y de 100.000 en cada Intendencia, en los lugares que determine el Gobierno” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, páginas 288-289).

Tres años después, en el gobierno de José Vicente Concha, se expide la **Ley 71 de 1917**, en cuyo objeto se menciona por primera vez “la defensa de los derechos de los cultivadores y colonos” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 336).

Veamos entonces cuáles eran las disposiciones que protegían los derechos de los colonos, algunas de las cuales paradójicamente no eran fáciles de aplicar.

1. Se simplifica y acelera el trámite de adjudicación de baldíos a los colonos que tengan casa de habitación y “cultivos artificiales, tales como plantaciones de café, cacao, caña de azúcar y demás de carácter permanente o sementeras de trigo, maíz, arroz, etc., en una extensión no mayor de 10 hectáreas, y sobre otro tanto de lo cultivado”. Para esto, el colono “deberá solicitar la adjudicación respectiva por medio de un memorial de denuncia, dirigido al Gobernador del Departamento en que esté ubicado el terreno, o al Intendente Nacional (...)”. Dicho memorial debe estar acompañado de “información de tres testigos de reconocida buena reputación, propietarios de bienes raíces y vecinos del mismo Municipio (...)”. Se concede 30 días para el estudio de la solicitud (Arts. 1 y 2) (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 336).
2. Se ordena que “en toda adjudicación de baldíos, por cualquier título distinto del de cultivador, deberá expresarse que quedan a salvo los derechos de los cultivadores o colonos establecidos dentro de la zona adjudicada con anterioridad al denuncia o solicitud de adjudicación”.

Entre las disposiciones no relacionadas con los colonos es pertinente mencionar aquella que ordena la creación, por parte del Gobierno, de una

Comisión (...) para hacer la investigación estadística de los terrenos baldíos y el estudio de las zonas que puedan aprovecharse mejor como colonizables por sus facilidades para la agricultura, la ganadería y empresas de explotación de frutos naturales, y que determine las regiones cuya reserva convenga decretar para el Estado, ya por su situación, ya por la clase de productos que en ella se den espontáneamente o por otras consideraciones de conveniencia para el país (...) (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 338).

Esta disposición, que buscaba ordenar y racionalizar la administración de los baldíos de la nación, tardaría ocho años en co-

menzar a cumplirse. En efecto, mediante el **Decreto 438 de 1925**, el presidente Pedro Nel Ospina ordenó la creación de la “Comisión de Estadística de los terrenos baldíos nacionales [y reglamento] lo dispuesto por la Ley 71 de 1917”. Para hacer los estudios requeridos, el país fue dividido en las cuatro zonas (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, páginas 461-463), a saber:

Primera: Comprende los departamentos del Atlántico, Bolívar, Antioquia, Caldas y la Intendencia Nacional del Chocó.

Segunda: Comprende los departamentos del Magdalena, Norte de Santander, Santander, la Comisaría Especial de La Guajira y La Intendencia Nacional de Arauca.

Tercera: Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Intendencia del Meta y las comisarías especiales de Vichada y Vaupés.

Cuarta: Valle del Cauca, Cauca, Huila, Nariño y las comisarías de Caquetá y Putumayo.

La conveniencia para el Estado de contar con información estadística sobre los baldíos y su potencial productivo ya había sido reconocida en el Decreto 1852 de 1924, que ordenó al Ministerio de Industrias “formar estadísticas de los terrenos ocupados con ganados y cultivos en las zonas reservadas por unos decretos” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 476).

En 1926, puesto que la legalización de las tierras explotadas por los colonos avanzaba muy lentamente, el gobierno expidió la **Ley 27** mediante la cual se eliminó, para los colonos, la obligación de utilizar papel sellado en los memoriales y solicitudes, e incluso se ordenó que la remisión de los expedientes fuera gratuita. Adicionalmente, se ordenó dar “auxilios para herramientas y semillas a quienes quieran colonizar en los términos establecidos por esta ley” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 479).

Especial interés tiene el **Decreto 150 de 1928** por el cual se reglamenta la Ley 84 de 1927, puesto que en el “Capítulo IV. Revisión de títulos de propiedad-Inventario de los baldíos nacionales”, se ratificó la sentencia de la Corte Suprema de Justicia

que ordenaba a los grandes propietarios presentar los títulos originales de sus propiedades, razón por la cual fue llamada *prueba diabólica de la propiedad*.

Toda persona natural o jurídica que a la publicación de este Decreto posea, dentro del territorio de la República, una extensión continua mayor de 500 hectáreas y menor de 2.500, presentará al Ministerio de Industrias, antes del 23 de noviembre de 1928, un título de dominio otorgado con anterioridad al 1° de enero de 1874, o si lo prefiere, el originario de adquisición expedido por autoridades de la Colonia o por el Gobierno de la República. Cuando la extensión sea de 2.500 hectáreas o más, el poseedor presentará el título originario de que aquí se trata, cualquiera que sea su antigüedad (art. 20).

En los casos de este artículo, el interesado acompañará la prueba de que el terreno poseído es el mismo a que el título se refiere.

En caso de no cumplir los requisitos señalados, podrán volver al dominio de la nación, mientras falla el Poder Judicial (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 508).

No sobre recordar que la *prueba diabólica de la propiedad*, legitimada por el decreto antes citado, fue uno de los instrumentos jurídicos de los cuales se valieron Jorge Eliécer Gaitán y Erasmo Valencia para sostener que las haciendas no tenían títulos legítimos y defender así los derechos de los colonos que habían ocupado tierras incultas de algunos latifundios y haciendas de Cundinamarca, Tolima y otras regiones del país.

### 1.2.2. Titulación de baldíos 1901-1930

Antes de examinar las cifras, recordemos que en este periodo el tope de tierra que podía ser adjudicada a una misma persona (natural o jurídica) osciló entre 5.000, 2.500 y 1.000 hectáreas,

lo cual hace más difícil ponderar la incidencia de la legislación agraria de los gobiernos conservadores en el reparto de tierras a personas naturales y jurídicas. Cabe advertir que durante la Guerra de los Mil Días se suspendió la adjudicación de baldíos, de manera que en 1901 y 1902 solo se registraron 16 adjudicaciones por un total de 6.517 hectáreas (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo V, Capítulo 5).

Para este periodo existen dos fuentes estadísticas sobre la adjudicación de baldíos:

1. El Índice de Baldíos del Ministerio de Industrias, publicado en 1931, que registra el nombre de cada adjudicatario o concesionario, el año de la adjudicación, la cantidad de hectáreas adjudicadas y el municipio donde estaba ubicado el baldío. Con base en esta fuente Legrand hizo sus cálculos sobre la cantidad de hectáreas adjudicadas, el número de adjudicatarios y concesionarios y la desigual distribución de la tierra para este periodo.
2. La serie histórica de baldíos 1903-2012, elaborada recientemente por el INCODER y a la cual ya hicimos referencia<sup>9</sup>. Uno de los problemas que detectamos en esta serie estadística es la adopción retrospectiva de la actual división político-administrativa del país para todo el periodo, pese a los numerosos cambios que esta tuvo a lo largo del siglo XX. Con todo, la información registrada en la base de datos del INCODER nos permite describir la distribución de baldíos no solo por tamaños sino por departamentos y municipios, así como por sexo del adjudicatario.

Según los cálculos de Legrand, entre 1901 y 1931 se adjudicó un total 881.720 hectáreas a 4.011 personas naturales y jurídicas (Tabla 2). Y según el INCODER, entre 1903 y 1931, se adjudicó

---

9 Desafortunadamente no hay información escrita sobre el proceso de elaboración de esta base de datos. Según el director técnico del Sider (Sistema de Información sobre Desarrollo Rural), la información histórica proviene del archivo del antiguo INCORA (Instituto Colombiano para la Reforma Agraria), y la información más reciente, de las resoluciones de adjudicación de baldíos expedidas por el INCODER.



un total de 1.104.485 hectáreas a 4.929 adjudicatarios. Si a las últimas cifras sumamos las del Índice de Baldíos del Ministerio de Industrias correspondientes a los años 1901 y 1902, la variación es insignificante: el total de adjudicatarios aumenta a 4.945 y el total de área adjudicada a 1.111.002 hectáreas.

A partir de 1903 utilizaremos la estadística del INCODER para hacer comparables estas cifras con la serie de Legrand, recurriendo a los mismos rangos de tamaño establecidos por ella. En virtud de los cambios introducidos por la Ley 71 de 1917 en el tope de hectáreas adjudicables (1.000) y los procedimientos de titulación, Legrand divide el periodo 1901-1931 en dos subperiodos: 1901-1917 y 1918-1931 (Legrand, 1988, página 242)<sup>10</sup>. Aunque haremos referencia a los cambios observados entre los dos subperiodos, aquí nos centraremos en las cifras de adjudicación correspondientes al periodo conocido como “Hegemonía Conservadora”.

De acuerdo con la serie histórica del INCODER, la adjudicación de baldíos entre 1903 y 1931 presenta las siguientes características:

Se adjudicaron 49 títulos de baldíos a entidades de derecho público que suman 114.210 hectáreas. De estas, 70 por ciento se distribuyó entre los departamentos de: Bolívar (45 por ciento), Antioquia (12 por ciento) y Boyacá (12,5 por ciento).

A personas naturales y jurídicas se les adjudicaron 4.896 terrenos por un total de 996.792 hectáreas. Con relación al periodo anterior (1827-1900) (Tabla 1), el promedio anual de adjudicaciones creció de 16 a 158 y el área adjudicada de 25.654 a 32.155 hectáreas, no obstante que durante la Guerra de los Mil Días se hicieron muy pocas adjudicaciones.

---

10 El Índice de Baldíos del Ministerio de Industrias divide el registro de las adjudicaciones entre 1827 y 1931 de la siguiente manera: “1827 a 1921”; “Adjudicaciones verificadas de acuerdo con la Ley 71 de 1917, desde junio de 1917 hasta mayo de 1922”; y “Adjudicaciones decretadas desde el año de 1922 hasta julio de 1931”. Aunque no se informan las razones de esta subdivisión, es evidente que tiene en cuenta cambios legislativos importantes como la Ley de 1917. (Ver Anexo 1 tabla 1.7).

La política de legalizar (o formalizar) las tierras explotadas por los colonos (pequeños, medianos y grandes), tuvo un notorio avance que modificó levemente la tendencia al acaparamiento de baldíos por parte de los grandes concesionarios. Con relación al periodo anterior (1827-1900), los rangos inferiores (1-20 y 21-100 has) pasaron de representar el 38,3 por ciento al 75,8 por ciento en el total de adjudicaciones y la superficie adjudicada a estos pasó de 1,3 por ciento a 10 por ciento (Tablas 1 y 2).

**Tabla 2. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño. Colombia, 1901-1931**

Rangos	Adjudicaciones	%	Hectáreas	%
1-20	2.789	57,0	41.897	4,2
21-100	979	20,0	55.689	5,6
101-500	671	13,7	157.351	15,8
501-1000	212	4,3	174.884	17,5
1001-2500	220	4,5	438.853	44,0
2501-5000	19	0,3	73.353	7,4
Más de 5000	6	0,1	54.765	5,5
Total	4.896	100,0	996.792	100,00%

Fuentes: 1900-1902, Ministerio de Industrias, (1931), *Memoria del Ministerio de Industrias*; 1903-1931, INCODER (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos*

En los rangos intermedios (101-500 y 501-1.000 has) hubo un decrecimiento de la proporción de adjudicatarios acompañada de un aumento en la superficie adjudicada, lo cual provocó un crecimiento en el tamaño promedio de los terrenos adjudicados.

- Los adjudicatarios de 101 a 500 hectáreas disminuyeron de 23,1 por ciento a 13,7 por ciento con relación al resto de adjudicatarios, y el área que se les adjudicó aumentó de 3,6 por ciento a 15,8 por ciento.
- Los adjudicatarios de 501 a 1.000 hectáreas también disminuyeron (de 11,3 por ciento a 4,3 por ciento) y el área que se les adjudicó aumentó de 5,3 por ciento a 17,5 por ciento.

Se observa asimismo una fuerte disminución de las adjudicaciones mayores a mil hectáreas. Los adjudicatarios de este rango disminuyeron su representación de 27,3 por ciento a 5 por ciento del total de adjudicatarios, y de 89,8 por ciento a 56,9 por ciento de la superficie total adjudicada.

En el primer tercio del siglo XX hubo apenas seis concesiones de más de 5.000 hectáreas, pero sus beneficiarios recibieron el 6 por ciento de la superficie titulada (54.765 hectáreas) en 30 años.

Si bien es cierto que en ese entonces, como ahora, había colonos que acaparaban grandes extensiones de baldíos, es muy probable que la gran mayoría de los cultivadores de baldíos se ubicaran en los rangos inferiores a 1.000 hectáreas. Pero no puede darse por supuesto que todos los adjudicatarios de estos rangos fueran colonos.

Así pues, si sumamos todos los adjudicatarios de menos de 1.000 hectáreas, en 1931 estos representaban el 95 por ciento del total de adjudicatarios y el 43 por ciento de la tierra adjudicada. Por su parte, los concesionarios de más de 1.000 hectáreas representaban apenas el 5 por ciento, pero el Estado les tituló el 57 por ciento de la tierra adjudicada entre 1900 y 1931 (Tabla 2). A pesar de tan marcado desequilibrio, es evidente que tanto los cambios legislativos como la expansión de la frontera agrícola, y en particular de los cultivos de exportación y la ganadería, como también la presión campesina sobre la tierra, contribuyeron a hacer un poco más equitativo el reparto de tierras de dominio estatal.

Y para resolver los agudos conflictos agrarios en Cundinamarca, Tolima y otras regiones del país, el gobierno conservador de Miguel Abadía Méndez diseñó la *colonización dirigida* y decretó zonas especiales de adjudicación de baldíos dentro de las cuales había haciendas, cuyos terrenos incultos habían sido ocupados por colonos y arrendatarios. También se expropiaron latifundios, indemnizando a sus dueños, para entregar parcelas a los campesinos que cuestionaban los títulos de propiedad y el régimen laboral de las haciendas (Legrand, 1988; Marulanda, 1991; Fajardo, 2002b; Palacios, 2011).

No obstante los avances observados, es pertinente citar la severa crítica al reparto de baldíos que hizo, en 1926, el intelectual liberal Alejandro López:

Con papel sellado, bonos territoriales y algunas influencias en las esferas respectivas adquirieron muchos ciudadanos de la república grandes concesiones territoriales, en parajes de buenas perspectivas de valorización futura; y ya sabemos todos que quien adquiere la propiedad de miles de hectáreas de tierras fiscales no significa con ello su voluntad de internarse en la selva bravía a fundar una empresa agrícola colosal, sino que más bien adquiere el derecho de excluir a los verdaderos colonizadores, y esperará que estos valoricen las tierras adyacentes, por medio de la apertura de caminos, de siembras y de habitaciones numerosas. El incauto colono que ignore que la propiedad ha sido ya asignada, y que los montes que va a tumbar son ajenos, pierde irremediabilmente su esfuerzo, ante el derecho excluyente del gran propietario. Es esta (...) la amenaza que lamenta todo colombiano sin poder remediarla (López, 1976, páginas 41-42).

En estos 30 años, los baldíos titulados a particulares se adjudicaron en su mayor parte en los siguientes departamentos: 19,8 por ciento de la superficie (197.156 has) en Córdoba, repartida en 135 títulos; 16,8 por ciento (166.051 has) en Antioquia, repartida en 384 títulos; 10,2 por ciento en el Tolima (101.422 has), repartida en 414 títulos; 8,1 por ciento en Magdalena (80.466 has), en 81 títulos; y 6,6 por ciento (65.638 has) en Quindío, repartida en 895 títulos. Para entonces, los municipios del actual Quindío estaban adscritos al departamento de Caldas.

Y como es de esperar, la titulación de baldíos a mujeres fue ínfima: del total de títulos otorgados a personas naturales (4.125), solo 241 (5,8 por ciento) fueron otorgados a mujeres. En términos de superficie, las mujeres recibieron 1,5 por ciento del total de hectáreas adjudicadas (Anexo 1 Tabla 1.9).

### 1.3. LEGISLACIÓN Y TITULACIÓN DE BALDÍOS DURANTE LA REPÚBLICA LIBERAL (1930-1946)

Al asumir el mando del país en 1930, el presidente liberal Enrique Olaya Herrera tuvo que enfrentar la crisis agraria provocada

por los conflictos de tierras de los años anteriores, así como los efectos de la crisis económica mundial de 1928-29 en los precios de los productos agrícolas de exportación y el empleo urbano y rural.

Para resolver los conflictos agrarios, el gobierno continuó la política de parcelación de latifundios involucrados en tales conflictos y la adjudicación de baldíos a los colonos. Pero como aún no habían sido resueltos dos problemas (la legalidad de los títulos de las haciendas y el deslinde de las propiedades particulares y los terrenos baldíos de la nación), en 1933, el esfuerzo gubernamental se concentró en la elaboración de un Régimen de Tierras cuyo proyecto legislativo no fue aprobado por el Congreso, decisión esta en la que tuvo una notable influencia la oposición de la Sociedad de Agricultores y los demás gremios económicos del país.

Antes de la elaboración del proyecto de Régimen de Tierras el gobierno había expedido, previa aprobación del Congreso, tres leyes sobre terrenos baldíos que buscaban legalizar las tierras ocupadas por colonos, fomentar la producción agrícola y las obras públicas, ceder baldíos a algunos departamentos y municipios para el fomento de la educación, y controlar el acaparamiento de tierras en la codiciada zona bananera de Santa Marta.

### 1.3.1. Derechos de propiedad sobre baldíos

En 1930 fue expedida la **Ley 5<sup>a</sup>** por la cual se ordenó hacer cesiones de baldíos a varios departamentos y municipios, para el fomento de la agricultura y la ganadería, las obras públicas y la educación. Con este fin, la ley dispuso las siguientes cesiones de baldíos (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, páginas 536-539):

Antioquia (para fomentar la agricultura y la ganadería): 100.000 has en la jurisdicción del municipio de Turbo (...), y que hacen parte de la zona de reservada por la Ley 72 de 1925 (...). La distribución de baldíos se hará prefiriendo a los colombianos,

jefes de familia pobres, agricultores y que se obliguen a habitar la finca adjudicada y a hacer la explotación personal y familiar. Ningún colono podrá adquirir una extensión mayor 200 hectáreas.

Magdalena: 15.000 hectáreas de los baldíos reservados por la Nación en la Sierra Nevada de Santa Marta, para el fomento de la educación pública del departamento en sus diferentes ramas (Ministerio de Industrias, 1931, página 537). De esas hectáreas se reservan 100 para construcción de escuelas y granjas agrícolas escolares.

Huila: 30.000 hectáreas para tres colegios en tres municipios, incluido Neiva.

Valle del Cauca: 30 has para el ensanchamiento de la población de El Querenal (Dagua), 3.000 para Guapi y 3.000 para El Tambo (Ministerio de Industrias, 1931, página 539).

Cauca: 3.000 has al Instituto Técnico Santander; 2.000 al Distrito de San Miguel; 2.000 al Distrito de Timbiquí, para la educación primaria.

Nariño: 2.000 al Distrito de Isquandó, para educación primaria y sanidad.

Adicionalmente fueron declarados como no enajenables los baldíos cedidos a los departamentos de Magdalena y Huila.

La **Ley 62 de 1930** ordenó ceder 30.000 hectáreas al departamento del Norte de Santander “para el fomento de la colonización de la parte comprendida entre la cima de Los Andes y los Llanos Orientales”; y para “la construcción, conservación y explotación de las vías del Sarare (...)” (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 541).

Por otra parte, la **Ley 25 de 1931** dispuso tres medidas para controlar la adjudicación de baldíos en la zona bananera de Santa Marta: 1) Un tope de **20 hectáreas** a los terrenos que se adjudiquen a partir de la vigencia de esa ley; 2) prohibió enajenar o hi-

potecar tales terrenos “durante los cinco años siguientes a la fecha del registro de la respectiva resolución de adjudicación, so pena de nulidad de tales enajenaciones o hipotecas”; y 3) demarcó los linderos de la zona bananera (artículos 1, 2 y 3, citado en Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 541).

A su vez dispuso que toda persona que “se establezca o se haya establecido en las tierras baldías de la Sierra Nevada de Santa Marta, con casa de habitación y con cultivos o plantaciones permanentes, tendrá derecho a que el Gobierno le adjudique el terreno ocupado y otro tanto, pero en una cuantía inferior a **100 hectáreas**” (Ministerio de Industrias, 1931, página 572), y por supuesto dejó “a salvo los derechos adquiridos conforme a las leyes [anteriores]” (Ministerio de Industrias, 1931, página 572).

No es del caso referirnos en detalle al proyecto de Régimen de Tierras de Olaya Herrera, ni al álgido debate político sobre el mismo. Pero conviene hacer memoria de los argumentos expuestos por el ministro de industrias de entonces, Francisco José Chaux, en defensa de dicho proyecto, puesto que tales argumentos, entre estos el relativo a la función social de la propiedad, volverán a aparecer en la motivación de la Ley 200 de 1936 y de la ley de reforma social agraria del Frente Nacional.

Para Chaux, “la situación conflictiva del mundo rural colombiano se debía a una grave contraposición entre factores jurídicos (títulos de propiedad) y factores económicos (necesidades campesinas), problema que había sido señalado insistentemente por varios dirigentes liberales, entre ellos Jorge Eliécer Gaitán, Alejandro López y Carlos Lleras Restrepo”. En palabras del ministro: “entre la tierra y el cultivador se ha introducido una espesa capa de derechos civiles, títulos y pretensiones de dominio, que los aísla y separa”. Con respecto al derecho propiedad, definido en la jurisprudencia colombiana como un derecho inalienable, aducía que “cuando el título se extiende más allá de lo justo, deja de ser un derecho para constituir una usurpación. Si respetamos el título en cuanto es derecho, quedará salvada la inviolabilidad del principio, y en cambio podremos sancionarlo y castigarlo en cuanto sea usurpación, devolviéndole a la realidad las prerrogativas que le han sido violadas

(...) Se trata entonces de integrar el trabajo como condición del derecho [de propiedad]” (Londoño, 2009, páginas 69-70).

Sobre la usurpación de tierras, el ministro Chaux da las siguientes cifras:

solo en Cundinamarca y Tolima (...) las autorizaciones para iniciar juicios de dominio contra verdaderos detentadores del patrimonio del Estado, se refieren a extensiones territoriales de 500.000 hectáreas (Londoño, 2009, página 71).

Agregó que de las tierras adjudicadas a particulares, solo 100.000 hectáreas han sido efectivamente explotadas; e informó que estaban en proceso de reversión al patrimonio de la Nación 140.000 hectáreas abandonadas, situación que Chaux atribuyó “al artículo 2 de la Ley 85 de 1920, que obligaba a cultivar en un lapso de 10 años tan solo la quinta parte de la tierra adjudicada, medida que él califica como irrisoria” (Londoño, 2009, página 71).

Aunque Chaux defendía las parcelaciones de latifundios involucrados en conflictos agrarios, estaba en desacuerdo con la parcelación como política general para solucionar “la gran cuestión agraria”, pues consideraba “absurdo” que el Estado comprara tierras mientras hubiera baldíos para resolver dicha cuestión. Para Chaux, la parcelación solo se justificaba “en terrenos en los que concurren estas circunstancias: que se trate de lugares de excepcional importancia por su situación geográfica y comercial, sobre los cuales esté comprobada la propiedad particular y en que se hayan establecido los pequeños cultivadores y tengan vinculado a ellos el producto de su trabajo” (Londoño, 2009, páginas 71-72).

El debate político sobre los derechos de propiedad se agudizó durante el gobierno de López Pumarejo con motivo de la presentación al Congreso de un nuevo proyecto de Régimen de Tierras en 1936 que retomaba en parte el articulado del proyecto anterior, pero cuyo alcance terminaría siendo bastante modesto, en virtud de las concesiones que el Gobierno tuvo que hacer a los grandes propietarios rurales, a los gremios económicos y a la derecha liberal, para que aprobaran la ley de tierras.



Del nuevo régimen de tierras (**Ley 200 de 1936**), sobre el cual existe una abundante literatura crítica y distintas interpretaciones, cabe mencionar los siguientes aspectos:

1. Para deslindar las tierras de propiedad privada de los baldíos, estableció como condición de los “fundos poseídos por particulares, la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica”;
2. Ordenó “la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta ley”;
3. Exigió como prueba de dominio o propiedad, “el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal”, o en su defecto, “los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción ordinaria” (es decir, 30 años o antes);
4. Concedió un plazo máximo de 10 años para la explotación económica de los predios privados, a partir de la vigencia de la ley, y en el caso de no hacerlo, la prescripción de dominio a favor de la Nación;
5. Para quienes hubieran ocupado y explotado tierras incultas de propiedad privada “durante cinco años continuos, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldíos”, estableció a su favor la prescripción de dominio sobre el terreno explotado; y
6. Para resolver los litigios de tierras, creó una jurisdicción especial denominada “jueces de tierras” (Pérez, 1938, páginas 155-170).

Entre los aspectos positivos de la Ley 200 se ha subrayado la prescripción de dominio privado a favor del Estado de las tierras que no fuesen explotadas en el lapso de 10 años. Pero dicha norma no se aplicó y fue suprimida por la Ley 100 de 1944. Con respecto a los colonos, se ha dicho con razón que solo se reconocieron los derechos de posesión a los que habían ocupado terrenos incultos de propiedad particular en los términos fijados por la ley, lo que implicó que

se les negara los derechos de posesión a quienes habían ocupado terrenos incultos de propiedad privada antes de cinco años, contados retroactivamente a partir de la vigencia de la Ley 200.

En 1936 el gobierno expidió la Ley 34 que introdujo importantes modificaciones a la legislación de baldíos. Entre sus principales disposiciones, cabe destacar:

A. Regulación de los derechos de propiedad de los colonos:

- Se aumenta de 20 a 25 hectáreas, “y otro tanto de lo cultivado”, la titulación de baldíos a los colonos que se hubiesen establecido en estos “con casa de habitación y cultivos permanentes, como plantaciones de café, cacao, caña de azúcar, o sementeras de trigo, papa, maíz, arroz, etc.,” (art.1). Adicionalmente, se establece que el dominio de los colonos, tanto sobre el terreno cultivado como sobre el adyacente, se adquiere por “el hecho del cultivo, [el cual debe ser] reconocido en la respectiva providencia de adjudicación” (art. 9).
- En el caso de que la porción cultivada u ocupada con pastos artificiales fuese mayor de 25 hectáreas, se dispone que “la porción inculta adyacente no podrá ser mayor de otro tanto de la cultivada” (art. 2).
- A los colonos que se hubiesen establecido en baldíos antes de la vigencia de esta ley, se les reconoce el derecho a que “se les adjudique la parte cultivada y el tanto más que señala la ley, aunque la totalidad del terreno exceda los límites señalados en ella” (art. 12).
- Se establece la “condición resolutoria de dominio” en caso de que se compruebe que “en una adjudicación hecha a título de cultivador con posterioridad a la vigencia de la Ley 85 de 1920, ha habido engaño por no existir los correspondientes cultivos en el momento de expedirse el título” (art. 10).

B. Regulación de los baldíos adjudicados para la agricultura y la ganadería, o a cambio de bonos territoriales.

Regla general:

- Para la agricultura, o a cambio de bonos territoriales, “las adjudicaciones de baldíos no podrán exceder de seiscientas (600) hectáreas”;

- Para la ganadería, “no podrán ser mayores de ochocientas (800) hectáreas”.

Excepciones:

- “Si los terrenos baldíos se hallan a una distancia mayor de cincuenta kilómetros de la cabecera del municipio más próximo, las adjudicaciones podrán ser hasta por ochocientas (800) hectáreas para la agricultura o a cambio de bonos territoriales, y de mil quinientas (1.500) hectáreas para la ganadería” (art.3).
- “Cuando se trate del establecimiento de empresas que por sus condiciones especiales lo requieran, o de terrenos que se hallen alejados de los centros de consumo, el Poder Ejecutivo, previo el concepto favorable del Consejo de Ministros, podrá hacer adjudicaciones de superficies mayores de las fijadas anteriormente, sin exceder, en ningún caso, de dos mil quinientas (2.500) hectáreas”.

C. Para los baldíos adjudicados a cambio de bonos territoriales, se establece la condición resolutoria de dominio “en el caso de que dentro del término de cinco años contados desde la fecha de la adjudicación, el adjudicatario o sus sucesores no cultivaren u ocuparen con ganados, por lo menos la mitad del terreno que se les haya adjudicado. En tales casos, el dominio de los terrenos adjudicados vuelve a la Nación ipso facto y por ministerio de la ley, y por tanto, son estos denunciabiles por el solo hecho del cumplimiento de la expresada condición resolutoria”.

D. Regulación de los “baldíos adyacentes a las salinas o minas de propiedad de la Nación”.

el Gobierno procederá, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a levantar los planos de porciones de terrenos apropiados para la explotación de dichas minas o salinas, en extensiones no mayores de cuatro mil (4.000) hectáreas, a fin de que tales terrenos sean reservados para la Nación, sin que puedan ser adjudicados por ningún concepto.

E. De las anteriores disposiciones quedan exceptuados “los terrenos baldíos de los Llanos de San Martín y Casanare, y de la

Sabana de Bolívar, cubiertos de pastos naturales en cuanto estén aprovechados o se aprovechen para la industria ganadera” (art. 8).

F. Se ordena al Ministerio de Industrias y Trabajo “formar el inventario de los terrenos baldíos adjudicados por la Nación de 1824 en adelante; verificar el cumplimiento que los adjudicatarios hayan dado a lo prescrito en las respectivas concesiones, y declarar de oficio la reincorporación al dominio del Estado de todas aquellas porciones en las cuales no se hayan llenado los requisitos correspondientes, teniendo en cuenta a este efecto las disposiciones de la presente Ley” (art. 7).

Probablemente, la expedición de esta nueva ley buscaba una distribución más racional y equitativa de las tierras de dominio estatal, aumentando la titulación a los pequeños y medianos cultivadores. Pero al igual que la Ley 200, daba ciertas garantías a los grandes concesionarios de baldíos, y en particular a los ganaderos establecidos en extensos baldíos de los Llanos Orientales y las sabanas de Bolívar.

Entre los aspectos progresistas de la Ley 34, destacamos: 1) La disminución del área adjudicable a los empresarios agrícolas, a los ganaderos y a los tenedores de bonos territoriales; 2) La obligación de los tenedores de bonos de explotar, en el término de cinco años, el 50 por ciento del terreno adjudicado, o de lo contrario se les aplicaría la condición resolutoria de dominio; 3) El pequeño aumento del área adjudicable a los colonos y el reconocimiento de los derechos adquiridos antes de la vigencia de la nueva ley, aunque también se les aplicaría la condición resolutoria de dominio en caso de haber incumplido la exigencia relativa al área cultivada; 4) La restricción impuesta a los baldíos adyacentes a las minas y salinas; y 5) La orden de hacer el inventario de baldíos adjudicados desde 1824, y de verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los concesionarios, y en caso negativo, reintegrar *ipso facto* tales terrenos al Estado.

Entre los aspectos discutibles, subrayamos, en primer lugar, la legalización de las grandes extensiones de pastos naturales apropiadas por ganaderos en los Llanos orientales y las Sabanas de Bolívar. Y en segundo lugar, las excepciones al límite máximo de

tierra adjudicable, tanto por las dificultades técnicas para delimitar las áreas definidas por la ley, como por la tendencia en Colombia a convertir la excepción en norma.

### 1.3.2. Titulación de baldíos 1932-1946

Con relación al periodo anterior (1901-1931), la adjudicación de baldíos durante los gobiernos de la República Liberal tuvo notables cambios en la distribución según el tamaño de los terrenos. En primer lugar, se moderó aún más la tendencia a la concentración de los baldíos en los segmentos superiores de la escala y aumentó notablemente la representación de los pequeños y medianos cultivadores. Hubo también un significativo aumento en el promedio anual de adjudicatarios y del área adjudicada, lo cual pone en evidencia, por una parte, un mayor dinamismo en la colonización y una mayor presión sobre la tierra por parte de la población campesina del centro del país; y por otra, una mayor capacidad del aparato estatal para atender las solicitudes de titulación de baldíos (Tablas 4 y 5).

En términos estadísticos, estos son los cambios más significativos del reparto de baldíos durante la República Liberal con relación a la Hegemonía Conservadora:

1. Hubo un aumento considerable de las adjudicaciones a particulares: de 4.880 a 13.523 (177 por ciento); pero al mismo tiempo disminuyó el área total adjudicada: de 990.275 a 654.334 (34 por ciento). Ambos cambios se explican por el aumento (en área y superficie) de las adjudicaciones inferiores a 1.000 hectáreas (Tabla 3).
2. Del total de adjudicaciones a particulares, el 8,6 por ciento fue otorgada a personas jurídicas con el 7,1 por ciento de la superficie.
3. Se incrementó el promedio anual de adjudicatarios y área adjudicada. Los primeros crecieron de 174 a 965 (554,5 por ciento) y el área de 35.366 a 46.738 hectáreas (32,1 por ciento) (Anexo o, Tabla o.3).

4. La distribución de baldíos por rangos de tamaño presenta las siguientes variaciones:
  - Los adjudicatarios de 1 a 100 hectáreas aumentaron de 77 por ciento a 94 por ciento con relación al total de adjudicatarios. Y el área creció de 9,7 por ciento a 37 por ciento (Tabla 3).
  - Los adjudicatarios de 101 a 1.000 hectáreas disminuyeron de 8,6 por ciento a 1,6 por ciento, y el área adjudicada pasó de 61,5 por ciento a 45,6 por ciento (Tabla 3).
  - Los adjudicatarios de más de 1.000 hectáreas disminuyeron de 5 por ciento a 0,7 por ciento, mientras que el área adjudicada se redujo de 57,1 por ciento a 32,1 por ciento (Tabla 3).
5. Disminuyó el tamaño promedio de los terrenos adjudicados a los pequeños y medianos cultivadores. Y, por el contrario, aumentó el tamaño promedio de los terrenos de más de 1.000 hectáreas. Estos dos cambios se explican por el notable aumento de los pequeños adjudicatarios y la fuerte reducción de los grandes (Tabla 4).

**Tabla 3. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño. Colombia, 1903-1946**

Periodos	1903-1931				1932-1946			
	Adjudicatarios	%	Superficie	%	Adjudicatarios	%	Superficie	%
0-20	2.789	57,2	41.897	4,2	8.953	66,2	85.037	13,0
21-100	974	20,0	55.278	5,6	3.829	28,3	157.391	24,1
101-500	665	13,6	155.449	15,7	513	3,8	105.988	16,2
501-1000	208	4,3	171.750	17,3	130	1,0	95.489	14,6
1001-2500	219	4,5	437.783	44,2	96	0,7	202.847	31,0
2501-5000	19	0,4	73.353	7,4	2	0,0	7.583	1,2
Más de 5000	6	0,1	54.765	5,5	-	-	-	-
TOTAL	4.880	100,0	990.275	100,0	13.523	100,0	654.334	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*



6. La mayor parte de la superficie adjudicada a particulares se concentró en los siguientes departamentos: Antioquia (21,4 por ciento); Valle del Cauca (15,3 por ciento); Tolima (6,8 por ciento); Caquetá (5,4 por ciento); Cesar (5,4 por ciento); Chocó (5,1 por ciento); y Córdoba (5 por ciento). El mayor porcentaje de títulos se distribuyó así: Valle del Cauca (23,2 por ciento); Caldas (11 por ciento); Tolima (8 por ciento); Cundinamarca (6,4 por ciento) y Caquetá (6,1 por ciento) (Tabla 5).

**Tabla 5. Distribución territorial de la adjudicación de baldíos a particulares. Colombia, 1932-1946**

Departamento	Adjudicaciones	%	Superficie	%
ANTIOQUIA	667	4,9	140.605	21,5
VALLE DEL CAUCA	3.136	23,2	100.126	15,3
TOLIMA	1.067	7,9	44.611	6,8
CAQUETÁ	823	6,1	36.189	5,5
CESAR	301	2,2	35.635	5,4
MAGDALENA	200	1,5	35.472	5,4
CHOCÓ	626	4,6	33.582	5,1
CÓRDOBA	34	0,3	32.828	5,0
CUNDINAMARCA	871	6,4	31.090	4,8
META	305	2,3	30.321	4,6
Otros*	8.030	59,4	520.460	79,5
Total	13.523	100,0	654.334	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*.

\*La Guajira, Huila, Cauca, Quindío, Caldas, Nariño, Risaralda, Bolívar, Norte Santander, Sucre, Atlántico, Boyacá, Amazonas, Archipiélago San Andrés.

7. Con respecto al periodo anterior, la titulación de baldíos a las mujeres aumentó de 4,9 por ciento a 15,3 por ciento. Y la



superficie adjudicada a estas pasó de 1,3 por ciento a 7 por ciento (Anexo 1, Tabla 1.9 y Tabla 1.10).

A pesar de las ambigüedades y contradicciones de la política de tierras de los gobiernos liberales, y en particular de las dos administraciones de López Pumarejo, el énfasis en el acceso de los campesinos a la tierra, como en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores en general, incidió en el aumento de las solicitudes de titulación por parte de los colonos y en una atención más oportuna y eficaz de estas. Esto permite plantear que la democratización del reparto de tierras baldías en esa época moderó, entre el campesinado, los efectos negativos de la Ley 200, y apaciguó los conflictos agrarios.

Al concluir la segunda administración de López Pumarejo comenzaba a ser realidad la conformación de una clase media rural, ideal que había sido pregonado insistentemente por Alejandro López desde los años veinte:

Campo alguno como este sería tan fecundo para dar pábulo al anhelo de la independencia individual por medio de disposiciones legales y métodos económicos que hiciesen fácil la repartición de las tierras, facilitando la labor del campesino terrateniente, y creando una holgada clase media que sería, como en todo país civilizado, la columna vertebral de la sociedad, el nervio de la paz y de la estabilidad (citado por Mesa, 1976, página 85).

Recordemos, por último, que la Ley 5<sup>a</sup> de 1930 ordenó entregar 160.000 hectáreas de baldíos a varios departamentos del país, de las cuales 52.000 eran para el fomento de la educación pública en algunos municipios. A estas cesiones se suma una por 30.000 hectáreas al departamento de Norte de Santander, ordenada por la Ley 67 de 1930. Pero a juzgar por la información del INCODER, entre 1932 y 1946, entidades de derecho público fueron adjudicatarias en total de 67 terrenos que sumaban 47.948 hectáreas.

## 1.4. LEGISLACIÓN Y TITULACIÓN DE BALDÍOS DURANTE LOS GOBIERNOS CONSERVADORES 1946-1953.

### 1.4.1. Derechos de propiedad sobre terrenos baldíos

Dado que el énfasis de la historia colombiana de mediados del siglo XX ha estado puesto en el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán y la violencia liberal-conservadora de los años cincuenta, los estudios sobre las políticas agrarias contienen escasas referencias a los gobiernos de Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez<sup>11</sup>. En mayo de 1948, un mes después del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán y los cruentos sucesos del 9 de abril, Ospina Pérez expidió el **Decreto 1483** por el cual se creó el Instituto de Colonización, Parcelación y Defensa Forestal. Según Hirschman:

Tras constituirse con el bombo y platillos de rigor, el Instituto quedó relegado a una existencia un tanto miserable, por falta de fondos y de personal. Su función principal no era la colonización, sino la parcelación de tierras de propiedad privada que ya estaban cultivadas o aprovechadas de una forma u otra (...). El Instituto se hizo cargo de algunas de estas operaciones que se estaban ya tramitando cuando se creó. En cuanto a la colonización, las actividades del Instituto, a las que se asignó una dote única de 10.000.000 de pesos, fueron virtualmente nulas (Hirschman, 1964, página 158).

Sobre las parcelaciones que se llevaron a cabo en esos años, no hemos encontrado cifras. Y en cuanto a la colonización, la estadística de adjudicación de baldíos del INCODER, como veremos más adelante, muestra que esta política, contrario a lo que afirman

---

11 En la revisión bibliográfica hecha para este trabajo encontramos solo unas pocas referencias al Decreto 1483 de 1948 expedido por el presidente Ospina Pérez. Véase, entre otros: Arango Restrepo, 1987; Hirschman, 1964; Londoño, 2009; Londoño y Velásquez, 1974; Mesa, 1976.

Hirschman y los historiadores agrarios colombianos, en modo alguno fue insignificante durante los gobiernos de Ospina y Gómez.

Antes de examinar las cifras de adjudicación de baldíos entre 1947 y 1953, es preciso referirse a la **Ley 97 de 1946** mediante la cual el gobierno de Ospina Pérez, con aprobación del Congreso, modificó algunas disposiciones de la legislación anterior, que han pasado inadvertidas en la historia agraria colombiana del siglo XX. Veamos las más pertinentes para nuestro análisis:

1. Se hace más estricto el procedimiento de titulación de baldíos a los colonos, con el fin de evitar posibles pleitos entre estos y los propietarios u otros adjudicatarios, y para asegurar que el terreno solicitado cumpla los requisitos legales. La ley ordena al alcalde municipal, “en cuya jurisdicción está ubicado el inmueble”, tramitar las solicitudes de baldíos ante el Ministerio de la Economía Nacional, previa “inspección ocular” de las características del inmueble solicitado, para la cual este deberá seguir las siguientes instrucciones:

Que se fije en la puerta de su oficina y en la del respectivo Corregidor, por el término de treinta (30) días, un aviso de la solicitud, del cual se entregará una copia al interesado para su publicación inmediata en el periódico oficial del Departamento, o en uno particular que se edite en la capital del mismo Departamento, o en el Diario Oficial, aviso que, además, deberá ser publicado por bando en tres días de mercado consecutivos. En las solicitudes de adjudicación hasta de cincuenta (50) hectáreas, no es necesaria la publicación del aviso en periódico alguno [énfasis agregado].

La práctica de una inspección ocular, con citación personal previa de los colindantes y del respectivo Agente del Ministerio Público, en asocio de dos peritos vecinos del interesado y conocedores de la región, designados, uno por el interesado y otro por el funcionario, con el objeto de acreditar los siguientes hechos:

-Nombre, situación y linderos del terreno, con sujeción a los puntos cardinales, dando la longitud de cada uno de ellos, con

la aclaración de si tales longitudes se toman en línea recta, o siguiendo las sinuosidades del terreno. Indicarán los nombres de los colindantes y la extensión aproximada en hectáreas.

-Proporción entre la superficie ocupada o cultivada y la porción inculca.

-Tiempo de ocupación, naturaleza y estado de los cultivos, de los pastos naturales o artificiales, clase y número de los ganados que allí existieren y si hay casa de habitación.

-Si dentro de la extensión que se pretende se encuentran o no establecidos colonos o cultivadores distintos del peticionario.

-Si el terreno forma o no parte de un bosque que contenga especies forestales de elevado valor comercial, y en caso afirmativo, especificar su clase; si está o no dentro de una zona de cien metros a la redonda de algún nacimiento de agua, o si está o no en margen o ladera cuya inclinación sea superior al 40 por ciento, y

-Si respecto de él se cumplen o no disposiciones sobre reservas de que hablan las leyes vigentes.

Todas las observaciones que se hicieren durante la inspección ocular se harán constar en el acta respectiva y se levantará un croquis del terreno, elaborado y firmado por los peritos y autenticado por el funcionario actuante, croquis que no será necesario en las adjudicaciones de más de doscientas (200) hectáreas, como tampoco el expresar la longitud de los linderos [énfasis agregado].

Para las adjudicaciones de más de 200 hectáreas se ordena que la inspección ocular sea practicada “por un Juez Municipal del Distrito, para lo cual el Alcalde le pasará oportunamente el expediente”.

2. Se ordena al alcalde municipal informar públicamente sobre la lista de solicitudes de adjudicación de baldíos por un término de diez días, durante el cual “cualquiera persona

podrá oponerse a la adjudicación, presentando, al menos, un principio de prueba que justifique su oposición”.

En caso de no haberse presentado oposiciones justificadas, el alcalde deberá remitir “el expediente al Ministerio de la Economía Nacional para los efectos a que hubiere lugar; pero si la solicitud es por extensión de más de doscientas (200) hectáreas, antes de su remisión al Ministerio, se ordenará levantar el plano a que se refiere el artículo 55 del Código Forestal por el Agrimensor titulado que indique el peticionario”.

3. Los terrenos que el Estado adjudique como baldíos deben haber sido explotados “con cultivos o establecimiento de ganados por un período no menor de cinco años con anterioridad a la fecha de la adjudicación”.
4. Para los terrenos adjudicados con anterioridad a la vigencia de esta ley, se exige la acreditación “de la explotación actual, [y] que no haya sido controvertido el dominio del adjudicatario, o que habiéndolo sido, el juicio le fue favorable mediante sentencia que haya hecho tránsito a cosa juzgada”.
5. Se preservan los derechos de los adjudicatarios a cambio de títulos de deuda pública, siempre y cuando “demuestren, por una parte, haber obtenido la expresa declaración sobre extinción de la condición resolutoria de dominio, y, por otra, la prueba especial (...) sobre explotación económica de sus predios, por un período mínimo de cinco años (...)”.
6. Se ordena que los terrenos adjudicados deben tener como mínimo 25 hectáreas, “a no ser que la extensión de la zona baldía impida su ensanchamiento” [énfasis agregado].
7. Se amplía a 5.000 hectáreas el máximo de tierra adjudicable “a título ganadero [en las regiones en que prevalezcan sabanas de pastos naturales, como en los Llanos de San Martín y Casanare y Sabanas de Bolívar y Magdalena]” [énfasis agregado].
8. Se ordena levantar los planos “de las adjudicaciones de baldíos para servicios públicos nacionales, departamentales o municipales a más tardar dentro del año siguiente a la vigencia de la ley o decreto que la haya señalado, so pena de que se pierda el carácter de reserva, plazo que podrá

ser prorrogado por el Ministerio de la Economía Nacional, según las circunstancias especiales de cada caso concreto”.

9. Se excluye de “la reserva de que hablan los artículos 107 y numeral d) del artículo 45 del Código Fiscal, las islas y playones de los ríos y lagos navegables, sin perjuicio de que para una destinación concreta puedan hacerse las reservas que se consideren necesarias por medio de ley o decreto especial.

En consecuencia, pueden ser adjudicables en la forma y condiciones que el Gobierno determine en la respectiva reglamentación, dándose preferencia, en todo caso, a los colonos pobres que no tengan otros medios de subsistencia”.

Con respecto a la legislación anterior, la Ley 97 de 1946 implicó un avance en cuanto a la fijación de un área mínima de tierra para los colonos (25 hectáreas). Y un retroceso en los siguientes aspectos: hizo mucho más engorroso el trámite de adjudicación a los colonos; amplió de manera considerable las adjudicaciones a los ganaderos de los Llanos de San Martín, Casanare y las sabanas de Bolívar y Magdalena; y sustrajo importantes áreas naturales de la reserva de baldíos adyacentes a las islas, playones y ríos navegables, aunque a la vez ordenaba dar preferencia en la adjudicación de estas tierras a los colonos más pobres. En el gobierno de Laureano Gómez continuó vigente la Ley 97, sin que hubiesen cambios importantes en la política de baldíos.

#### **1.4.2. Titulación de baldíos 1946-1953**

A juzgar por la estadística de baldíos del INCODER, ni la Ley 97 ni la violencia política de los años cincuenta alteraron el ritmo de la adjudicación de baldíos. Al contrario, con relación a la República Liberal, durante los gobiernos conservadores de Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez hubo un aumento

del 14 por ciento en el número de adjudicatarios y del 19,6 por ciento en la superficie adjudicada (Tabla 6). Más aún, el promedio anual de adjudicatarios y de hectáreas adjudicadas creció en 165 por ciento y 167 por ciento respectivamente (Anexo 0. Tabla 0.3).

Con relación al periodo anterior (1932-1946), se observan los siguientes cambios en la distribución de los baldíos entre particulares:

1. Disminuyó la representación de los pequeños adjudicatarios (de 94,5 por ciento a 90,14 por ciento) y del área adjudicada a estos (de 37 por ciento a 32,8 por ciento).
2. Aumentó la representación de los medianos (de 4,7 por ciento a 9,5 por ciento) y el área adjudicada a estos (de 30,7 por ciento a 47 por ciento).
3. Disminuyó la representación de los grandes concesionarios (de 0,7 por ciento a 0,3 por ciento) y el área adjudicada (de 32,1 por ciento a 20,1 por ciento).
4. Contrario a lo dispuesto por la Ley 97 de 1946, que fijó en 25 hectáreas el mínimo adjudicable a particulares, el tamaño promedio de los terrenos asignados al segmento inferior de la escala de adjudicatarios pasó de 9,5 a 6 hectáreas. Al parecer, esta disposición favoreció principalmente a los adjudicatarios de 21 a 100 hectáreas, cuyo tamaño promedio pasó de 41 a 43,6 hectáreas (Tabla 7).
5. También disminuyó el tamaño promedio de los terrenos adjudicados a medianos productores o cultivadores (Tabla 7).
6. Aumentó el tamaño promedio de las adjudicaciones de 2.500 a 5.000 hectáreas (de 4.194 a 4.571), en lo cual debió influir la disposición de la Ley 97 que amplió a 5.000 hectáreas el máximo adjudicable a "título ganadero" (Tabla 7).
7. En estos años no hubo adjudicaciones de más de 5.000 hectáreas.
8. Un poco más del 60 por ciento de la superficie adjudicada se localizó en los siguientes departamentos: Valle del Cauca (27,4 por ciento); Tolima (10,6 por ciento); Meta (8,9 por ciento); Santander (7,6 por ciento); Antioquia

(7,2 por ciento); y Cesar (6,7 por ciento). En cambio, la mayor proporción de adjudicatarios se ubicó así: Valle del Cauca (37,7 por ciento); Nariño (20,6 por ciento); Cauca (6,1 por ciento); Tolima (5,5 por ciento); y Huila (5 por ciento) (Tabla 8).

9. La proporción de mujeres que recibió títulos de baldíos aumentó de 15,3 por ciento a 17,1 por ciento. Y la superficie adjudicada a estas se duplicó (pasó de 7 por ciento a 13,7 por ciento) (Anexo 1, Tabla 1.11).

Contrario a lo que cabría esperar, durante los años de mayor intensidad de la violencia liberal-conservadora, no disminuyó el ritmo de adjudicaciones de baldíos, este incluso mantuvo la tendencia a una distribución un poco más equitativa de las tierras públicas.

**Tabla 6. Adjudicación de baldíos a particulares por rangos de tamaño. Colombia, 1932-1953**

Periodos Rangos tamaño	1932-1946				1947-1953			
	Adjudicaciones	%	Superficie	%	Adjudicaciones	%	Superficie	%
1-20	8.953	66,2	85.037	13,0	9.265	60,2	55.798	7,1
21-100	3.829	28,3	157.391	24,1	4.616	30,0	201.524	25,8
101-500	513	3,8	105.988	16,2	1.291	8,4	240.434	30,7
501-1000	130	1,0	95.489	14,6	174	1,1	127.338	16,3
1001-2500	96	0,7	202.847	31,0	29	0,2	47.523	6,1
2501-5000	2	0,0	7.583	1,2	24	0,2	109.721	14,0
Total	13.523	100,0	654.334	100,0	15.399	100,0	782.338	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*



**Tabla 7. Adjudicación de baldíos a particulares según tamaños promedio. Colombia, 1932-1953**

Periodos	1932-1946			1947-1953		
	Adjudicaciones	Superficie	Tamaño promedio	Adjudicaciones	Superficie	Tamaño promedio
Rangos tamaño						
1-20	8.953	85.037	9,5	9.265	55.798	6,0
21-100	3.829	157.391	41,1	4.616	201.524	43,7
101-500	513	105.988	206,6	1.291	240.434	186,2
501-1000	130	95.489	734,5	174	127.338	731,8
1001-2500	96	202.847	2.113,0	29	47.523	1.638,7
2501-5000	2	7.583	3.791,4	24	109.721	4.571,7
Total	13.523	654.834	48,4	15.399	782.338	50,8

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

**Tabla 8. Distribución territorial de la adjudicación de baldíos a particulares. Colombia, 1947-1953**

Departamento	Adjudicaciones	%	Superficie	%
VALLE DEL CAUCA	5.808	37,7	199.380	25,5
TOLIMA	851	5,5	83.646	10,7
META	54	0,4	70.084	9,0
SANTANDER	412	2,7	59.475	7,6
ANTIOQUIA	334	2,2	56.826	7,3
CESAR	285	1,9	52.720	6,7
HUILA	780	5,1	35.485	4,5
CUNDINAMARCA	291	1,9	25.588	3,3
CAQUETÁ	328	2,1	24.790	3,2
LA GUAJIRA	497	3,2	24.072	3,1
Otros*	5.759	37,4	150.273	19,2
Total	15.399	100	782.338	100

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

\* Boyacá, Magdalena, Quindío, Córdoba, Cauca, Nariño, Putumayo, Caldas, Casanare, Risaralda, Chocó, Norte de Santander, Arauca, Bolívar, Amazonas, Atlántico.

### 1.5. ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS DURANTE EL GOBIERNO DEL GENERAL ROJAS PINILLA 1954-1957

Comencemos por recordar que para “pacificar” a Colombia y lograr la entrega de las guerrillas liberales y comunistas y de los grupos armados conservadores, Rojas Pinilla ofreció, además de una amnistía general, entregar tierra a los campesinos y titular baldíos a los colonos. Para cumplir esta promesa, en julio de 1953 expidió el Decreto 1894 por el cual se creó el ICI (Instituto de Colonización e Inmigración), y se nombró como gerente al coronel Cuervo Araoz, cuyos ambiciosos y descabellos planes de colonización condujeron a la liquidación del Instituto apenas un año

y medio después de su constitución. Tanto sus funciones y bienes como sus cuantiosas deudas fueron transferidos a la Caja Agraria en marzo de 1956<sup>12</sup>.

A pesar del fracaso de los planes de colonización masiva en distintas regiones del país, entre estas la región de Sumapaz (a la cual Rojas Pinilla pretendía controlar política y militarmente), en el breve lapso de tres años, de acuerdo con la estadística del INCODER, el gobierno militar adjudicó un total de 1.004.380 hectáreas a 13.113 personas (Tabla 9).

**Tabla 9. Adjudicación de baldíos a particulares por rangos de tamaño. Colombia, 1947-1957**

Periodos Rangos tamaño	1947-1953				1954-1957			
	Adjudicaciones	%	Superficie	%	Adjudicaciones	%	Superficie	%
1-20	9.265	60,2	55.798	7,1	7.592	57,9	37.374	3,7
21-100	4.616	30,0	201.524	25,8	3.738	28,5	166.388	16,6
101-500	1.291	8,4	240.434	30,7	1.461	11,1	275.926	27,5
501-1000	174	1,1	127.338	16,3	224	1,7	167.574	16,7
1001- 2500	29	0,2	47.523	6,1	27	0,2	43.300	4,3
2501- 5000	24	0,2	109.721	14,0	67	0,5	281.940	28,1
Más de 5.000		0,0		0,0	4	0,0	31.879	3,2
Total	15.399	100,0	782.338	100,0	13.113	100,0	1.004.380	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

12 Sobre el ICI y los planes de colonización del gobierno de Rojas Pinilla, véase Hirschman, A. O. (1964), "La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia", en *Estudios sobre política económica en América Latina*, Madrid, Aguilar, página 159; Londoño, R. (2011), *Juan de la Cruz Varela: sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, páginas 521-524, y González, José Jairo (1992), *Espacios de exclusión: El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*, Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP.

Con relación al periodo 1947-1953, se observan cambios en la distribución de los baldíos que no encajan del todo con el talante populista de Rojas Pinilla:

1. Los pequeños adjudicatarios fueron los menos beneficiados. Su representación con relación al resto disminuyó de 90 por ciento a 86 por ciento y el área que obtuvieron disminuyó de 32 por ciento a 20,3 por ciento.
2. La representación de los medianos adjudicatarios aumentó del 9,5 por ciento al 13 por ciento, pero disminuyó levemente el área que recibieron (de 47 por ciento a 44,2 por ciento).
3. Los más beneficiados fueron grandes adjudicatarios que recibieron el 35,6 por ciento de la tierra adjudicada en esos tres años, en contraste con la proporción que habían obtenido en el periodo anterior (20,1 por ciento) (Tabla 9).
4. Mientras en el periodo anterior no hubo concesiones de más de 5.000 hectáreas, en este se otorgaron cuatro por un total de 31.879 hectáreas en los departamentos de Caquetá (una adjudicación de 9.800 hectáreas), Meta (dos adjudicaciones en 12.080 hectáreas), Nariño y Valle del Cauca (una adjudicación de 9.900 hectáreas) (Tabla 9) (Anexo 1 Tabla 1.12).
5. Disminuyó el tamaño promedio de las pequeñas y grandes adjudicaciones (1.000 a 5.000 ha), pero aumentó el tamaño promedio de los rangos intermedios y los predios superiores a 5.000 hectáreas (Tabla 10).

**Tabla 10. Adjudicación de baldíos a particulares según tamaños promedio. Colombia, 1947-1957**

Periodos	1947-1953			1954-1957		
	Adjudicaciones	Superficie	Tamaño promedio	Adjudicaciones	Superficie	Tamaño promedio
Rangos tamaño						
1-20	9.265	55.798	6,0	7.592	37.374	4,9
21-100	4.616	201.524	43,7	3.738	166.388	44,5
101-500	1.291	240.434	186,2	1.461	275.926	188,9
501-1000	174	127.338	731,8	224	167.574	748,1
1001-2500	29	47.523	1638,7	27	43.300	1.603,7
2501-5000	24	109.721	4571,7	67	281.940	4.208,1
Más de 5.000				4	31.879	7.969,8
Total	15.399	782.338	56,8	13.113	1.004.380	76,6

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

## 1.6. CONCLUSIONES

De la legislación de tierras y el reparto de baldíos en la primera mitad del siglo XX, vale la pena destacar:

- Se dio prelación a la titulación de baldíos a los colonos o cultivadores, reiterándose el precepto colonial según el cual el derecho a la tierra se adquiere por labranza y morada. Pero al mismo tiempo se mantuvieron las grandes concesiones sin mayores obligaciones y contraprestaciones por parte de los concesionarios.
- Se fijaron topes a las adjudicaciones, diferenciando los de la agricultura y la ganadería (respectivamente 600 y 800 hectáreas), lo cual redundaría en una distribución de los baldíos más racional y un poco más equitativa que en el siglo XIX. La intención de racionalizar y democratizar la titulación de baldíos es más marcada en los gobiernos de la República Liberal que en los conservadores.
- La protección de los derechos de los tenedores de bonos territoriales y la preservación de las grandes concesiones de baldíos en la legislación, terminaría contrarrestando la tendencia democratizadora.
- Aunque se mantuvo la desigual distribución de la tierra, las adjudicaciones de terrenos medianos y pequeños contribuyeron a la formación de una clase media rural, lo cual hacía parte del ideario liberal y el conservador.
- Es evidente el interés de los gobernantes colombianos de entonces de promover la colonización campesina y la expansión de la frontera agraria, principalmente con cultivos de exportación y alimentos para el consumo doméstico.
- A partir de la Ley 71 de 1917 se simplifican los requisitos y procedimientos para legalizar las tierras ocupadas y explotadas por los campesinos.
- Pese a la carencia de datos catastrales sobre la propiedad agraria en la primera mitad del siglo XX, no hay duda de que la política de baldíos amplió la mediana y la pequeña propiedad. En esto también debió incidir la fragmentación

de la gran propiedad agraria por sucesiones hereditarias y por disolución de empresas o sociedades.

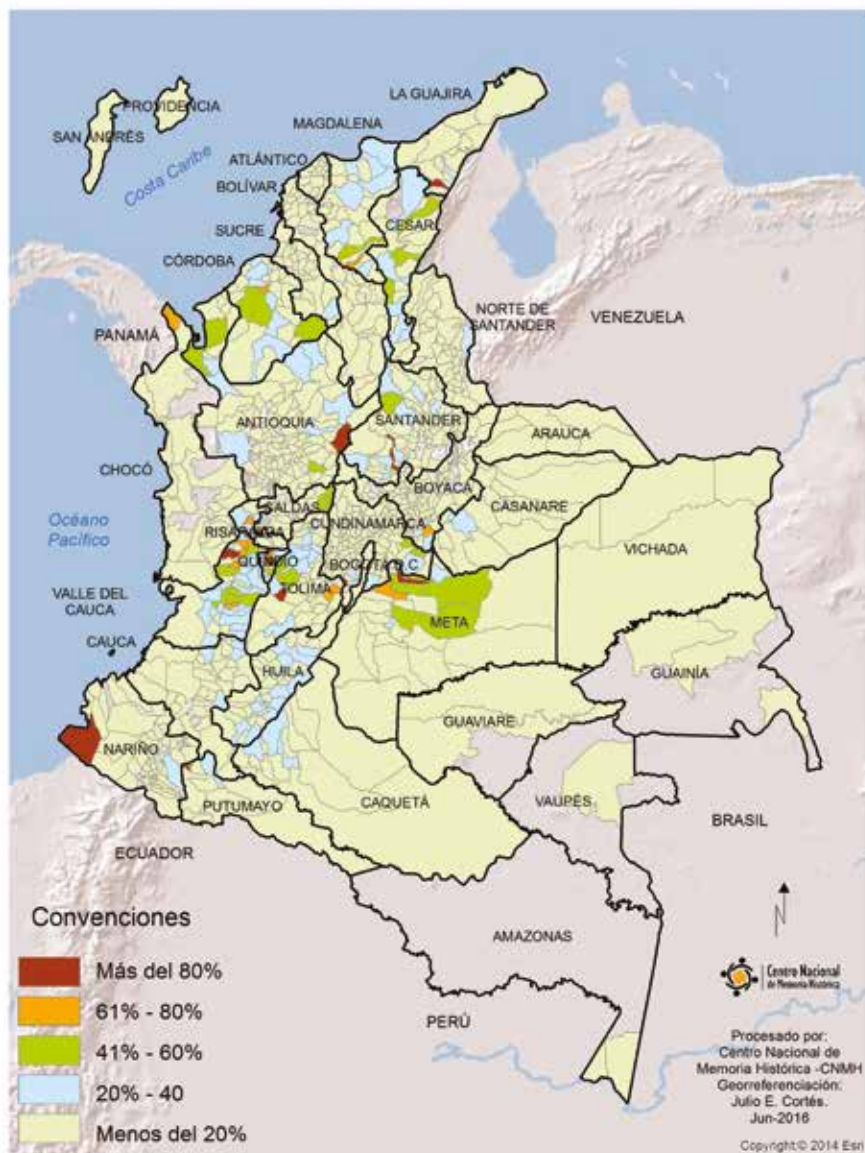
La Tabla 11 resume la adjudicación de baldíos a particulares durante el periodo 1903-1961 y el Mapa 2 muestra la distribución territorial de la tierra adjudicada en esos años.

**Tabla 11. Adjudicación de baldíos a particulares. Colombia, 1903-1957**

Periodos	Adjudicatarios	%	Superficie	%
1903-1931	4.125	7,7	848.425	26,5
1932-1946	12.359	23,04	607.673	19,0
1947-1953	14.894	27,7	764.896	23,9
1954-1957	12.649	23,6	976.520	30,5
Total	44.027	100,0	3.197.514	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

**Mapa 2. Colombia. Proporción de la superficie municipal adjudicada en baldíos, 1903-1961**



Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*



---

## LA REFORMA AGRARIA DEL FRENTE NACIONAL

En este capítulo se hace una nueva lectura de los programas de la Reforma Agraria y de la titulación de baldíos durante la segunda mitad del siglo XX. La base empírica son los informes del INCORA y las estadísticas de tierras sistematizadas recientemente por el INCODER. La información cuantitativa sobre los resultados de estos programas nos permite hacer una estimación aproximada de la incidencia que el reparto de parcelas y la titulación de baldíos (a personas naturales y jurídicas) pudo haber tenido en la distribución de la propiedad agraria durante la segunda mitad del siglo XX.

Por razones analíticas utilizaremos una periodización que tiene en cuenta los principales cambios en la legislación agraria y en las políticas de tierras, cambios que a su vez se relacionan no solo con los *modelos de desarrollo* ensayados en esa época, sino también con los conflictos agrarios, la violencia y los procesos de paz.

Tanto entonces como ahora, el hilo conductor de la historia agraria colombiana lo conforma una relación dialéctica entre conflictos agrarios, violencia, acuerdos de paz e intentos de solución del problema agrario, este último expresado principalmente en la inequitativa distribución de la tierra y los índices

de pobreza de la población rural. Se observa, por otra parte, cierta continuidad en los mecanismos institucionales para hacer la paz y resarcir los daños sufridos por la población rural en tiempos de violencia.

Por eso es pertinente volver a mirar la única reforma agraria que se ha intentado en Colombia, teniendo en mente el actual proceso de paz.

## 2.1. EL PLAN NACIONAL DE REHABILITACIÓN 1958-1961

Uno de los problemas más complejos y difíciles de resolver que tuvo que enfrentar el primer presidente del Frente Nacional, Alberto Lleras Camargo, fue cómo llevar a cabo y en qué orden de prioridades, dados los escasos recursos del Estado, la atención a las personas damnificadas y la reparación material de los estragos que la violencia política había producido en zonas rurales de 13 de los 17 departamentos del país y en 302 municipios que según monseñor Guzmán Campos habían sido epicentros de la violencia (Guzmán Campos, Fals Borda, y Umaña Luna, 1986).

La primera medida del presidente Lleras Camargo fue la creación, en septiembre de 1958, de una Comisión Especial de Rehabilitación conformada por los ministros de Gobierno, Justicia, Guerra, Salud Pública, Educación, Obras Públicas y Agricultura, cuyo coordinador sería el consejero presidencial José Gómez Pinzón. De acuerdo con el respectivo decreto presidencial, esta comisión tendría a su cargo “la elaboración y ejecución de un plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia y la coordinación de las diversas dependencias administrativas tanto nacionales como regionales que apuntaran a la realización de los propósitos del Gobierno”. Adicionalmente, fueron constituidas seis comisiones de rehabilitación en los departamentos que estaban bajo estado de sitio, a saber: Caldas, Cauca, Huila, Tolima y Valle del Cauca. Estas comisiones estaban conformadas por “un abogado, un oficial de las Fuerzas

Militares y un perito de la Caja de Crédito Agrario” (Sánchez, 1988, páginas 26-27)<sup>13</sup>.

En la definición de los primeros programas de rehabilitación fue crucial la Comisión de Investigación de las Causas de la Violencia, nombrada en 1958 por la Junta Militar de Gobierno<sup>14</sup> y cuya misión consistiría en “visitar las zonas afectadas [por la violencia], constatar los problemas y necesidades de las gentes, e informar al gobierno para establecer las bases de una nueva y más racional acción oficial” (Guzmán, Fals Borda y Umaña, 1986, página 15).

En octubre de 1958 se reunieron por primera vez la Comisión de Investigación y la de Rehabilitación, y con la participación del gobernador del Tolima -Darío Echandia-, tomaron la decisión de “darle prioridad a los planes de pacificación y rehabilitación de la región del Sumapaz” y el departamento del Tolima, aduciendo que esta región era “un punto estratégico en el combate contra La Violencia, pues esta irradiaba desde allí a regiones limítrofes como el Quindío, el Sumapaz cundinamarqués, el Valle y el Huila”. Otra razón para darle prelación al plan de rehabilitación del Tolima eran las medidas que la Gobernación ya había tomado, entre estas “la expedición de un decreto que regulara la situación de los bienes inmuebles, la constitución de bolsas de propiedad raíz que facilitarían las transacciones en zonas de violencia, y la adopción de medidas concretas para el

---

13 Un antecedente de esta comisión, por cierto bastante olvidado, es la Oficina de Rehabilitación y Socorro, creada por Rojas Pinilla para atender a las personas damnificadas de la violencia y que estuvo a cargo del respetado médico, el profesor Jorge Bejarano. Entre las tareas que Bejarano consideraba urgentes cabe destacar dos: “(...) la definición de un procedimiento para que la Oficina de Rehabilitación “pueda devolver a sus legítimos propietarios los bienes que [habían] sido adquiridos por precios irrisorios o comprometidos en contratos e hipotecas bajo la amenaza de la violencia (...) y la aprobación de un decreto por medio del cual se conceda la moratoria para las deudas y para el pago de los impuestos tanto municipales como nacionales”” (Londoño, 2011, páginas 512-514).

14 Esta Comisión, también denominada Comisión de Paz, estaba integrada por Otto Morales Benítez, Augusto Ramírez Moreno, Absalón Fernández de Soto, los sacerdotes Germán Guzmán Campos y Fabio Martínez, y los generales Hernando Mora Angueira y Ernesto Caicedo López.

control de la comercialización del café en períodos de cosecha, con el fin de contrarrestar la acción de los aprovechadores (...)” (Guzmán, Fals Borda y Umaña, 1986, página 35).

No sobra recordar que desde el gobierno de Rojas Pinilla la dirigencia política tolimense venía buscando soluciones a los estragos de la violencia. Por ejemplo, en julio de 1953 el periodista liberal Héctor Echeverry Cárdenas, director del periódico *Tribuna*, propuso que el gobierno “anulara las transacciones de compraventa de tierras entre 1949 y 1953, puesto que muchas habían sido hechas bajo amenazas (...) [y destacó] la conveniencia del plan de colonización y titulación de tierras propuesto por el general Duarte Blum” (Londoño, 2011, páginas 511–512).

Aparte de las innumerables solicitudes de las personas damnificadas, y de las trabas administrativas y políticas en la ejecución del plan de rehabilitación, entre 1959 y 1960 la Comisión tuvo que ocuparse del problema social (y de orden público) creado por la invasión de varias haciendas por grupos de campesinos y pobladores rurales que habían perdido sus bienes por la violencia o se encontraban desempleados y en condiciones de pobreza extrema. Esta acción comenzó precisamente en dos de los epicentros del conflicto agrario de las décadas de 1920 y 1930: las provincias del Tequendama y Sumapaz, cuyas organizaciones campesinas habían adoptado formas de autodefensa armada en respuesta a la violencia conservadora.

La primera invasión fue en Viotá: un grupo de aproximadamente ochocientas personas, procedentes del Huila y El Tolima, ocupó “1.435 fanegadas de la hacienda ‘Florenia’ de Aristides Salgado”. El movimiento se extendió rápidamente a otras haciendas de Viotá y de los municipios de Cunday e Icononzo (Sumapaz tolimense), y luego a otras regiones del país. Según la *Revista Semana*, en marzo de 1960 había conflictos agrarios en ocho departamentos: Cundinamarca, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Valle del Cauca, Santander, Norte de Santander y Tolima (Sánchez, 1988).

Y como era de esperar, la toma de la hacienda Florenia suscitó un fuerte debate en la Comisión de Rehabilitación que, según

Gonzalo Sánchez, “[dejó en claro] tres hechos de efectos globales (...): el primero, la necesidad de incluir la región de Viotá como zona de Rehabilitación; el segundo, las divergencias acerca del procedimiento más adecuado a seguir, pues en tanto que el gobernador [de Cundinamarca] era expresamente partidario de apelar a la intervención militar, la Comisión Especial se inclinaba por una solución negociada, utilizando los buenos oficios de la Comisión de Paz; y, el tercero, la necesidad de elaborar una política y una legislación agraria que hiciera jurídicamente viables alternativas como la de la compra y parcelación de otras propiedades, iniciativa esta última de la cual el más persistente portavoz era el ministro de Gobierno” (Sánchez, 1988, página 39).

Que la invasión de haciendas en Viotá produjo mucha preocupación entre los miembros de la comisión y revivió el viejo temor a la expansión del comunismo, se constata en el Acta No 1, del 8 de septiembre de 1958, según la cual

en apoyo a la intervención del Ministro de Gobierno en que expresa su preocupación por `la intervención comunista en las zonas afectadas (que demostró con una comunicación privada de origen eclesiástico), Gómez Pinzón manifestó que se había ido muy despacio en la lucha contra los agentes de esas doctrinas extranjeras, puesto que si hay elementos foráneos interviniendo deben ser expulsados del país’. Informó que tiene datos que hacen pensar en la posibilidad de que Rusia reparta en nuestro territorio tanto dinero como el que pueda destinar Colombia para auxilio de los perjudicados en esas zonas y que como la forma de regalo que los propagandistas rusos emplearán en la distribución es más directo y de beneficio inmediato, considera que pueden ellos obtener quizás mejores efectos que el gobierno (citado por Sánchez, 1988).

Para conjurar la *amenaza comunista*, el dirigente liberal, Carlos Lleras Restrepo, quien como secretario de gobierno de Cundinamarca en 1934 había intervenido en la solución de los conflictos agrarios de las provincias de Tequendama y Sumapaz,

propuso, junto con algunos miembros de la Comisión Investigadora de las Causas de la Violencia, “acometer de inmediato un programa de colonizaciones y parcelaciones” (Comisión Especial de Rehabilitación, 1958, septiembre 8, Acta No. 1, citada por Sánchez, 1988).

Dejando de lado los delirios anticomunistas del ministro de gobierno Guillermo Amaya Ramírez<sup>15</sup>, es cierto que para presionar las soluciones al problema agrario agudizado por la violencia, el Partido Comunista apoyó la ocupación de tierras incultas de latifundios de Viotá y Cunday. Pero también es cierto que por orientación de este partido, sus grupos de autodefensa habían decidido dejar las armas y transformarse en un movimiento agrario. Gracias a esa decisión, a finales de 1959 estos grupos aceptaron reunirse con la Comisión de Rehabilitación y enviaron como delegados a destacados jefes de los comandos guerrilleros de El Pato y el oriente del Huila, Tierradentro-Cauca, Guayabero y Alto Huila y el sur del Tolima. Es más, como resultado de esa reunión, el Ministro de Gobierno, el coordinador de la Comisión de Rehabilitación y el gerente de la Caja Agraria “se comprometieron a entregarles los préstamos de rehabilitación convenidos, a estudiar la instalación de comisariatos, la financiación de cooperativas agrarias y la construcción de escuelas y vías de penetración”.

Otro hecho que muestra la disposición de los guerrilleros comunistas a integrarse a la vida legal, es la aceptación de Marulanda Vélez (Tirofijo) de un empleo como “inspector de la carretera Neiva-Gaitania-Planadas (...) cargo que el futuro comandante de las FARC ocuparía por dos años” (Pizarro, 1991, página 162).

Más aún, para impulsar un nuevo movimiento agrario, surgido de la resistencia armada, en 1960 se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional Agrario del cual surgió la Federación Nacional Agraria. Pero como la violencia aún persistía en muchos lugares del país, y habían comenzado los enfrentamientos entre exguerrilleros

---

15 Guillermo Amaya Ramírez era un notable abogado conservador que había sido Jefe de la Oficina de Baldíos en el gobierno de Abadía Méndez.

llos liberales y comunistas en el sur del Tolima y el Sumapaz, el congreso decidió mantener “la política de autodefensa de masas” (Pizarro, 1991, página 163).

En cualquier caso, con el triple objetivo de contrarrestar la influencia comunista, resolver los viejos problemas agrarios (agravados por las secuelas de la violencia) y frenar la voluminosa migración rural a las ciudades, el primer gobierno del Frente Nacional inició su política de rehabilitación de las zonas más afectadas por la violencia con un programa de parcelaciones y otro de “colonizaciones dirigidas” en las zonas de frontera a las que habían emigrado, y seguían emigrando, numerosas familias campesinas expulsadas de los epicentros de la violencia.

Para la ejecución de ambos programas, en febrero de 1959, el Ministerio de Gobierno suscribió un contrato con la Caja de Crédito Agrario “por el cual esta se encargaba de asentar, organizar y asistir a centenares de familias que se habían quedado sin tierras [y sin trabajo]”; y destinó para tal fin una suma inicial de 32 millones de pesos (Bonilla, 1967, página 28).

Por las investigaciones de Gonzalo Sánchez sobre la Comisión de Rehabilitación se sabe que con los programas de parcelación el gobierno buscaba primordialmente solucionar conflictos creados por la invasión de tierras incultas de propiedad privada en varias regiones del país<sup>16</sup>. Se sabe igualmente de los desacuerdos entre la Comisión de Rehabilitación y la Caja Agraria en lo tocante a la financiación de la compra de tierras para parcelar y los criterios de rentabilidad que esa entidad bancaria pretendía aplicar a los créditos otorgados a las personas damnificadas de la violencia y a los beneficiarios de los programas de colonización. El precio que la Caja Agraria pretendía cobrar a los colonos por legalizarles tierras que ellos habían desmontado y explotado causó descontento en la región de Villarrica (Bonilla, 1966a, página 18).

---

16 Bonilla informa de la invasión, por parte de más de quinientas familias, de las tierras incultas de ocho haciendas de Cunday (Tolima) (Bonilla, Víctor Daniel, 1966a, *Tolima 1, primer proyecto de la reforma agraria*, Revista *Tierra*, No 1, julio-septiembre, páginas 16-17).

De las trabas administrativas, las irregularidades y los fraudes cometidos por funcionarios de la Caja Agraria en algunas parcelaciones da cuenta el siguiente caso mencionado por Sánchez

En la de la hacienda “San Antonio”, considerada como piloto de las parcelaciones privadas llevadas a cabo por la Caja, se ponían de relieve situaciones tan aberrantes como estas: el sistema de puntaje establecido para seleccionar a los adjudicatarios había sacado de competencia a la mayor parte de campesinos de la misma región; las altas cuotas iniciales impidieron el acceso a la tierra de los campesinos pobres y favorecieron el de capitalistas medios y militares en retiro; y, como si lo anterior fuera poco, las parcelas ubicadas en los mejores suelos de la hacienda eran hasta ocho veces más grandes que las ubicadas en terrenos quebrados, de difícil mecanización y con escasez de agua (Sánchez, 1988, página 42).

A pesar de la decisión del presidente Lleras Camargo de disolver la Comisión de Rehabilitación, en 1959, por decisión del Congreso, fue renovada en su composición, e incluso se amplió el plazo de su funcionamiento por dos años. Pero era tal su desgaste y tan escasos los resultados que había logrado, que el gobierno decidió liquidarla en diciembre de 1960 y trasladar a los ministerios y otras dependencias la ejecución de las obras y los programas de rehabilitación (Sánchez, 1988).

Una suerte similar corrió la Comisión de Investigación de las Causas Actuales de la Violencia, al ser disuelta por el gobierno en 1959, con el argumento de que ya había cumplido la misión para la cual había sido creada. Sin embargo, por iniciativa del decano de la recién fundada Facultad de Sociología de la Universidad Nacional –Orlando Fals Borda– esta universidad aprobó la realización del primer estudio académico que se haría en Colombia sobre la Violencia. Investigación que, como es sabido, fue realizada por monseñor Guzmán Campos junto con los profesores Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna. Los resultados de este estudio, publicados en 1962-1964, con el título *La Violencia*



*en Colombia. Estudio de un proceso social*, dieron lugar a un álgido debate público en el que algunos sectores pusieron en tela de juicio la objetividad de los investigadores.

Con todo y sus limitaciones, la política de rehabilitación del primer gobierno del Frente Nacional creó instituciones para la atención de las víctimas de la violencia y la reparación de los daños materiales, instituciones que bajo otras denominaciones se mantendrían durante los procesos de paz que se han intentado en Colombia desde 1958. Y desde entonces la Universidad Nacional asumiría la compleja responsabilidad de investigar el fenómeno de la violencia en Colombia y de recomendar criterios y políticas para su solución<sup>17</sup>.

## 2.2. LA LEY 20 DE 1959 Y LA COLONIZACIÓN DE BALDÍOS EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL FRENTE NACIONAL

En mayo de 1959 el presidente Alberto Lleras Camargo sancionó la Ley 20, mediante la cual se autorizó “a la Caja Colombiana de Ahorros y a las cajas y Secciones de Ahorros de los Bancos establecidos en el país para desarrollar programas de parcelación y se dictan otras disposiciones”.

Para financiar los programas de parcelación se ordenó “[invertir] el 10 por ciento de los depósitos de ahorros de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y las Cajas y Secciones de Ahorros de los Bancos establecidos o que se establezcan en el país (...)”; y se aprobó “la emisión de bonos agrarios hasta del 6 por ciento de interés anual y con un plazo hasta de diez (10) años, a efecto de que las Cajas de Ahorros y Secciones de Ahorros de los Bancos puedan hacer en ellos la inversión del 10 por ciento de que trata el artículo 1º de esta ley, si así lo prefieren”.

De acuerdo con el artículo 2º, los programas de parcelación tenían como finalidades:

---

<sup>17</sup> Sobre este tema, muy poco indagado, véase Jaramillo, 2011.

- “a) La radicación, en las mismas regiones o en otras adecuadas, de colonos y propietarios desplazados por sucesos de orden público en las zonas afectadas por la violencia”.
- “b) La incorporación a la actividad agropecuaria de campesinos pobres que carezcan de tierras o la migración de quienes sean poseedores o propietarios de parcelas erosionadas, o antieconómicas por razón de su área, o que no sean aptas para labores productivas eficientes, a juicio del Ministerio de Agricultura”.
- “c) La explotación intensiva de predios incultos, insuficientemente cultivados, o cultivados en forma inadecuada, es decir, sin sujeción a programas de carácter general previamente elaborados por el Ministerio de Agricultura, cuya violación haya sido advertida con anticipación al propietario”.
- “d) En general, la conveniente distribución de la propiedad rural, a fin de aumentar el número de propietarios y la tecnificación y fomento de la industria agropecuaria”.

Para cumplir tales finalidades, la Ley definía dos formas de adquisición y reparto de tierras:

1. La expropiación, declarando de “utilidad pública e interés social las parcelaciones”, para lo cual se le asigna al Ministerio de Agricultura la facultad de definir los predios que pueden ser expropiados por el procedimiento judicial y pagando al propietario la indemnización correspondiente, cuyo “valor (...) no excederá de un treinta por ciento (30 por ciento) sobre el avalúo catastral del 31 de diciembre del año anterior a la iniciación del juicio de expropiación”.
2. La realización de programas de parcelación no solo en los terrenos adquiridos para tal fin por el Ministerio de Agricultura, sino también en terrenos baldíos de la Nación. Para ello, la ley obliga a las Cajas de Ahorros a crear cooperativas y a que Estas brinden a sus afiliados asistencia técnica, capacitación y “prospectos de fomento” (artículo 7°).

Adicionalmente se establecían “las bases” sobre las cuales se harán los programas de parcelación y colonización, a saber:

- “a) Extensiones de tierra explotables económicamente, con criterio integral”.
- “b) Suministros de vivienda o de crédito para la adquisición de la misma”.
- “c) Plazos razonables para el pago de las respectivas parcelas”.
- “d) Interés no mayor del 8 por ciento”.
- “e) Préstamos adicionales, cuando sean necesarios, para la financiación inicial de las fundaciones y los cultivos. Los préstamos que se otorguen a los parcelarios podrán ser asegurados mediante garantías reales”.

Sorprende que la Ley 20 de 1959 y los programas de parcelación de haciendas del primer gobierno del Frente Nacional hayan sido muy poco estudiados por los analistas de las políticas agrarias de la época<sup>18</sup>, no obstante haber sido estos el antecedente inmediato de la Ley de Reforma Social Agraria<sup>19</sup>.

De los programas de “colonización dirigida” ejecutados por la Caja Agraria entre 1958 y 1961, hay información en documentos del INCORA y en las evaluaciones y estudios que se han hecho sobre los procesos de colonización en regiones específicas del país<sup>20</sup>. A continuación hacemos un breve recuento de estos proyectos y de sus magros resultados.

18 Cfr. Machado, 1986; Arango, 1987; Cepal, Balcázar y otros, 2001.

19 La Revista de Economía Agraria *Tierra*, de Ediciones Tercer Mundo, publicó cinco valiosos estudios de Víctor Daniel Bonilla (asesor del INCORA), a los cuales él denomina *biografías* de los proyectos del INCORA: *Tolima 1, Primer proyecto de la reforma agraria*, No 1, julio-septiembre de 1966; *Caquetá 1, el despertar de la selva*, No 2, octubre-diciembre de 1966; *De la lucha por la tierra... Al Atlántico 3*, No 4, abril-junio de 1967; *La reforma agraria frente al minifundio Nariñense*, No 5, julio-septiembre de 1967; y *El Valle del Cauca a la hora de su transformación agraria*, No 6, octubre-diciembre de 1967.

20 Después del estudio de James Parsons (1997) sobre la colonización antioqueña, cuya primera edición en inglés data de 1949, un equipo de investigadores del INCORA, el IICA y la Universidad Nacional efectuó, en 1973-1974, un estudio pionero, titulado *La colonización en Colombia. Una evaluación del proceso*, que no fue publicado y del cual se conservan copias mimeografiadas de sus tomos en varias bibliotecas bogotanas, entre ellas la biblioteca de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Colombia (INCORA e IICA, 1974). De los procesos de poblamiento y colonización de los departamentos de: Tolima, Huila, Caquetá, Meta y Putumayo, dan cuenta en detalle las investigaciones regionales del Proyecto Tierras, organización social y territorio, del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014.

En cumplimiento del contrato con el Ministerio de Gobierno, dentro del Plan de Rehabilitación, la Caja Agraria tuvo a su cargo los siguientes programas para asentar en zonas de colonización a familias desplazadas de zonas de violencia:

- Caquetá 1 (La Mono, Valparaíso, Maguaré)
- Arauca 1 (Gibraltar, el Porvenir, El Margus, El Cobaría y la Isla del Charo)
- Meta (Avichure, Canaguaro)
- Sarare (Tunebia)

Para su ejecución se estableció, como criterio general, la delimitación de parcelas de 50 hectáreas por familia en terrenos baldíos que “convergían en las trochas del plan vial y los campamentos administrativos y de recepción de familias” (INCORA e IICA, 1974, página 185). Las familias beneficiarias “recibían inicialmente el llamado crédito de instalación y vivienda en cuantía de \$ 5.000 pesos que les eran entregados en forma fraccionada para cubrir los gastos de transporte, subsistencia e inversiones en vivienda y algunos cultivos de pan coger. Para la obtención de futuros créditos, la Caja Agraria exigía la constitución de hipoteca, previa la titulación del predio realizada por la misma entidad” (INCORA e IICA, 1974, página 185).

Los resultados de estos programas fueron objeto de varias evaluaciones por parte del INCORA, que coinciden en las razones de su fracaso o de sus pobres resultados. Por ejemplo, en la detallada evaluación del “proceso colonizador”, hecha en 1974 por un grupo de técnicos y académicos vinculados al INCORA, se argumenta que no hubo “un plan integral debidamente estructurado”, ni una adecuada selección de las familias, pues muchas de ellas carecían de tradición y vocación agrícola, por lo cual les era particularmente difícil el trabajo agrícola y la adaptación a la rudimentaria vida en las zonas alejadas de la civilización. Errores como estos explican “la deserción de familias y los fracasos en el establecimiento de algunos cultivos, como por ejemplo caña de azúcar y palma africana en el Caquetá, [que] crearon una serie de problemas de tenencia de tierras y de recuperación de cartera de crédito

que aún están, como en la zona antes mencionada, en etapa de solución” (INCORA e IICA, 1974, página 185).

Por su parte, Víctor Daniel Bonilla pone de relieve los problemas que llevaron al fracaso del programa de colonización dirigida en el Meta. Para este programa, la Caja Agraria recibió “en octubre de 1959, 79.000 hectáreas de terreno presumiblemente baldías situadas en la ribera derecha del río Ariari, y al oriente del camino que conducía de Granada (...) hacia Uribe y el Huila” (Bonilla, 1967, página 28). Sin embargo, “al tomar posesión de la zona señalada, pudo advertir que las regiones ribereñas del Ariari estaban ya ocupadas por 171 familias de colonos antiguos, que sumaban 1.516 personas y que poseían globos de terreno muy superiores a las 50 hectáreas establecidas por ella para cada familia”.

Otro inconveniente advertido por los funcionarios de la Caja Agraria fue la división ideológica de las comunidades y su separación física “por el célebre paralelo 3,8 [que marcaba] el límite de los núcleos de población de tendencia derechista (...) y los de tendencia izquierdista que se prolongaban hacia el sur hasta San Vicente del Caguán y El Pato en el Caquetá”. Al parecer, la tensión política entre estos dos grupos se mantuvo, no obstante los encuentros de reconciliación organizados por la Caja Agraria (Bonilla, 1967, página 28). Entre las causas que a juicio de Bonilla determinaron el fracaso de ese programa, se señalan:

- “La ociosa y antihigiénica acumulación durante semanas enteras de decenas de familias en los 12 campamentos establecidos, en espera de la demarcación y entrega de las parcelas”.

- “El consumo de los créditos de subsistencia e inversiones en bebidas o artículos suntuarios, debido a la mala supervisión de los préstamos, que hizo necesario que el crédito inicial de \$ 2.000 fuera ampliado sucesivamente durante los dos años siguientes hasta \$10.000 y \$ 12.000 sin mayores resultados”.

- “La falta de caminos o carretables que permitieran a los colonos que sí trabajaban la tierra sacar sus cosechas, que en su mayor parte se perdieron por esa razón”.

-“El continuo abandono de las parcelas y los créditos otorgados por aquellas familias que una vez desprovistas de medios de subsistencia e incapaces de realizar una explotación económica, terminaban regresando a sus lugares de procedencia”.

-“La incompreensión de los factores históricos y sociales que actuaban sobre los antiguos colonos allí asentados, que llegaron a defender con las armas sus derechos adquiridos, originando numerosas muertes por cuestión de tierras” (Bonilla, 1967, página 29).

El programa se termina en 1961 “con la muerte del gerente de la colonización y el repliegue de las instalaciones a la más segura población de San Martín (...). En los meses siguientes, toda la estructura levantada por la Caja Agraria se desplomó (...). Y las parcelas abandonadas, poco a poco fueron siendo ocupadas por nuevos colonos (...)” (Bonilla, 1967, páginas 29-30).

Con respecto al programa de colonización del Ariari- Meta, Gonzalo Sánchez subraya la lentitud e ineficacia de la Caja Agraria y los fraudes cometidos por funcionarios de esa entidad contra el propio Estado:

La Caja había inflado sueldos, gastos promedio por colono, costos de mesura de terrenos, etc. Es decir, había realizado operaciones tan sospechosas como las que habían dado pie al juicio de responsabilidades al Instituto de Parcelaciones del régimen militar. Sin embargo, el Frente Nacional era un pacto no solo de concordia sino también de complicidades y por lo tanto nada de ello se dejó traslucir a la opinión pública. La Oficina de Rehabilitación cargaba con los costos políticos de la ineficiencia o los manejos fraudulentos de la Caja Agraria (Sánchez, 1988, página 47).

En resumen, los programas de parcelación y colonización de la Caja Agraria, que habían sido concebidos como fundamentales para el restablecimiento de la paz, tuvieron ínfimos resultados en relación con el número de familias que habían perdido sus tierras, o que no tenían tierra, más las que estaban en malas condiciones económicas. A esto se sumaron la corrupción y el manejo cliente-

lista de los programas, todo lo cual contribuyó a acentuar aún más la desconfianza del campesinado frente a las entidades estatales.

Los escasos resultados de los programas de la Caja Agraria fueron compensados parcialmente con los programas de colonización y las campañas de titulación de baldíos a los colonos. De hecho, entre 1958 y 1961 se efectuaron 9.755 adjudicaciones por un total de 1.143.896 hectáreas, de las cuales el 76 por ciento fue otorgada a ocupantes de baldíos de 1 a 20 hectáreas y de 21 a 100 hectáreas, pero solo se les adjudicó el 14,5 por ciento de la superficie. En cambio, a los adjudicatarios de los rangos intermedios (101 a 500 y 501 a 1.000 has) se les tituló el 22,8 por ciento de la superficie, y a los rangos superiores (1.001 a 2.500 y 2.501 a 5.000 has), que representaban solo el 1,3 por ciento del total de los adjudicatarios, se les tituló casi la tercera parte de la superficie (Tabla 12).

Semejante desequilibrio se explica porque el tamaño de las adjudicaciones dependía de la cantidad de tierra explotada por el adjudicatario y de la porción fijada por la ley para la ampliación de la explotación; y porque de tiempo atrás el tope de hectáreas adjudicables para la ganadería, en regiones como las sabanas de Bolívar y los Llanos de San Martín-Meta, era muy superior al fijado para los cultivadores campesinos.

**Tabla 12. Adjudicación de baldíos por rangos de tamaño. Colombia, 1958-1961**

Tamaño	Adjudicaciones	%	Superficie	%
1-20	4.308	44,16	20.572	1,80
21-100	3.092	31,70	145.477	12,72
101-500	1.913	19,61	387.943	33,91
501-1000	315	3,23	232.900	20,36
1001-2500	53	0,54	81.284	7,11
2501-5000	74	0,76	275.720	24,10
Total	9.755	100,00	1.143.896	100,00

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

En los primeros años del Frente Nacional se observa una disminución del promedio anual de adjudicaciones y un aumento en el promedio anual de hectáreas adjudicadas, que al parecer guarda relación con el énfasis en la adjudicación de tierras aptas para el cultivo y explotables en términos económicos, así como con la tecnificación y el fomento de la industria agropecuaria (Tabla 13 y Tabla 14). Esta política, junto con la ínfima cobertura del crédito agrícola para el campesinado, favorecía especialmente a los adjudicatarios que tenían suficientes recursos para explotar grandes extensiones de tierra inculca, o podían adquirir préstamos en la Caja Agraria o en bancos privados.

**Tabla 13. Adjudicación de baldíos por rangos de tamaño. Colombia, 1954-1961**

Rangos	1954-1957				1958-1961			
	Adjudicaciones	%	Superficie	%	Adjudicaciones	%	Superficie	%
0-20	2.530	57,9	12.458	3,7	1.436	44,2	6.857	1,8
21-100	1.246	28,5	55.462	16,6	1.030	31,7	48.492	12,7
101-500	487	11,1	91.975	27,5	637	19,6	129.314	33,9
501-1000	74	1,7	55.857	16,7	105	3,2	77.633	20,4
1001-2500	9	0,2	14.433	4,3	17	0,5	27.094	7,1
2501-5000	22	0,5	93.979	28,1	24	0,7	91.906	24,1
Más de 5000	1	0,0	10.626	3,2	-	-	-	-
Total	4.371	100,0	334.793	100,0	3.251	100,0	381.298	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

En comparación con el periodo anterior, en este se observan dos variaciones adicionales. Aumentó el tamaño promedio de las medianas adjudicaciones (de 188,9 a 203 has) y disminuyó el tamaño promedio de las adjudicaciones de 2.501 a 5.000 hectáreas (de 4.208,1 a 3.725,9 has). Se observa además que en estos años no hubo adjudicaciones de más de 5.000 hectáreas (Tabla 14).



**Tabla 14. Adjudicación de baldíos según tamaño promedio. Colombia, 1954-1961**

Periodos	1954-1957			1958-1961			
	Tamaño	Adjudicaciones	Superficie	Tamaño promedio	Adjudicaciones	Superficie	Tamaño promedio
1-20		7.592	37.374	4,9	4.308	20.572	4,8
21-100		3.738	166.388	44,5	3.092	145.477	47,0
101-500		1.461	275.926	188,9	1.913	387.943	202,8
501-1000		224	167.574	748,1	315	232.900	739,4
1001-2500		27	43.300	1.603,7	53	81.284	1.533,7
2501-5000		67	281.940	4.208,1	74	275.720	3.725,9
más de 5000		4	31.879	7.969,8	-	-	-
Total		13.113	1.004.380	76,6	9.755	1.143.896	117,3

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

### 2.3. LA REFORMA AGRARIA DEL FRENTE NACIONAL 1962-1974

En el contexto político de la *guerra fría* y de su programa bandera para América Latina, La Alianza para el Progreso, se aprobó en Colombia la primera Ley de Reforma Agraria<sup>21</sup>, en torno a la cual hubo álgidos debates en el Congreso y en la prensa nacional que pusieron de relieve la urgencia de atender la crítica situación en que se hallaban el sector agropecuario y los pobladores rurales. Así pues, en la década de 1960, el problema agrario fue objeto de mayor atención estatal<sup>22</sup>.

A diferencia de otros países de América Latina, para Colombia la reforma agraria tenía singular importancia, no solo por el temor de la dirigencia política y económica al *contagio* de la revolución cubana, sino particularmente por los estragos que en la población rural y en el sector agropecuario había causado la violencia social y política de los años cincuenta, algunas de cuyas manifestaciones persistían en los años sesenta, no obstante el pacto liberal-conservador para ponerle punto final.

---

21 La Ley 135 de 1961 o Ley de Reforma Social Agraria fue sancionada en diciembre de 1961 por el presidente Alberto Lleras Camargo, previa aprobación por parte del Congreso. Durante el debate parlamentario, el proyecto original elaborado por el Comité Nacional Agrario, presidido por el dirigente Carlos Lleras Restrepo, sufrió importantes modificaciones en aras de mantener el acuerdo bipartidista y para hacer viable su aprobación en el congreso. Sobre las posiciones de los diferentes sectores políticos de entonces, incluidas las de dirigentes de la oposición, como López Michelsen (MRL), Álvaro Gómez Hurtado (conservatismo laureanista) y Diego Montaña Cuellar (partido comunista), véase el libro *Tierra. 19 ensayos sobre la Reforma Agraria en Colombia*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.

22 De los estudios realizados por académicos extranjeros, tuvieron particular influencia en el debate sobre la reforma agraria: los de Lauchlin Currie y Albert Hirschman. Y en el medio académico, aparte de aquellos, los de T. Lynn Smith, cuyo enfoque fue seguido por Fals Borda en sus primeros estudios sobre el problema agrario colombiano. Entre los estudios de académicos colombianos de la época, sobresalen, entre otros, Orlando Fals Borda, (1957), *El hombre y la tierra en Boyacá. Bases socio-económicas para una reforma agraria*, Ediciones Documentos Colombianos, Bogotá (Fals-Borda, 1957); Darío Mesa, "El problema agrario en Colombia" (Mesa, 1976), del cual existen varias ediciones, entre estas la publicada en *La agricultura en Colombia en el siglo XX, 1976*, Biblioteca Básica Colombiana, Colcultura, Bogotá; Virginia Gutiérrez de Pineda, (1958), "El país rural colombiano", en *Revista Colombiana de Antropología*, Bogotá, No.7 (Gutiérrez de Pineda, 1958); Oscar Delgado, (1965), *Reformas agrarias en la América Latina. Procesos y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México. Oscar Delgado es el editor de este texto.

Aparte de las expresiones de bandolerismo, de esta época data el surgimiento de tres organizaciones insurgentes: las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), cuyos fundadores provenían de las guerrillas y autodefensas campesinas (liberales y comunistas) de los años cincuenta, el ELN (Ejército de Liberación Nacional), bajo la influencia de la revolución cubana, y el EPL (Ejército Popular de Liberación), cuyos dirigentes habían conformado una disidencia armada del partido comunista colombiano, de inspiración maoísta.

Con relación al problema agrario conviene recordar que en los años cincuenta, por iniciativa gubernamental, se habían realizado dos estudios sobre el desarrollo económico colombiano que serían un punto de referencia en la elaboración y la discusión del proyecto de ley de reforma social agraria que el presidente Lleras Camargo presentaría al Congreso en la legislatura de 1961. Nos referimos al Informe del BIRF (Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento) de 1950 -*Bases de un Programa de Fomento para Colombia*-, más conocido como el informe de la *Misión Currie* (Currie, 1951); y el primer informe de la CEPAL sobre Colombia -*El desarrollo económico de Colombia*- cuya extensa versión final fue publicada en México a finales de 1957<sup>23</sup>.

A estos dos informes se refiere en detalle el senador Carlos Lleras Restrepo en la ponencia que presentó en el Senado a nombre de la Comisión Tercera Constitucional (Lleras Restrepo, 1961), para sustentar la conveniencia del proyecto de reforma social agraria elaborado por el Comité Nacional Agrario, del cual hacían parte representantes de los partidos del Frente

23 Del primer informe de la CEPAL sobre Colombia, *El desarrollo económico de Colombia*, existe un “resumen de los aspectos más importantes”, publicado en la Revista del Banco de la República, (1955, 20 de octubre), volumen XXVIII No.336, Bogotá, páginas 1234-1246. La versión definitiva de este informe fue publicada por el Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas en 1957 en México. Un documentado análisis de este informe puede consultarse en Villamizar, Juan Carlos, (2013), *La influencia de la CEPAL en Colombia 1948-1970*, tesis doctoral, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Juan Carlos Villamizar, 2013).

Nacional, de la SAC (Sociedad Agropecuaria de Colombia), de las centrales obreras (Unión de Trabajadores de Colombia-UTC y Confederación de Trabajadores de Colombia-CTC), de la jerarquía católica, de las Fuerzas Armadas y del sector académico, y cuyo liderazgo había sido ejercido por Lleras Restrepo.

No es del caso referirse a los álgidos e interesantes debates en torno a este proyecto, ni a las modificaciones introducidas al mismo por el Congreso<sup>24</sup>, pero sí es pertinente hacer memoria de la ponencia de Lleras Restrepo, puesto que revela la percepción que tenían del problema agrario y de las fórmulas para solucionarlo, tanto el Gobierno como los sectores representados en el Comité Nacional Agrario. También interesa porque es un documento clave de la *memoria política* del problema agrario colombiano, que pone en evidencia, a los ojos de hoy, la persistencia de problemas estructurales en el sector rural colombiano y la invocación de fórmulas de solución muy similares que parecen haberse cristalizado en el tiempo.

De los distintos temas examinados por Lleras Restrepo, aquí nos referiremos a aquellos que hoy siguen siendo objeto de estudio y de debate público, a saber:

- c. El carácter social y no exclusivamente económico de la reforma agraria.
- d. La estructura de la propiedad de la tierra y el uso del suelo.
- e. Las soluciones colombianas al problema agrario.

### **a. El carácter social de la reforma agraria**

Lleras Restrepo sustenta conceptualmente el término *reforma social agraria*, apoyándose en dos académicos extranjeros que en su opinión expresaban las nuevas concepciones sobre esta materia:

---

<sup>24</sup> Sobre las posiciones de los diferentes sectores políticos de la época en torno al problema agrario colombiano y al proyecto de ley de Reforma agraria del Frente Nacional, véase *Tierra. 10 ensayos sobre la reforma Agraria* (Lleras Restrepo, 1961).

Como lo ha anotado Doreen Worriner, (...), la reforma agraria representa un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social. Es lógico que las modificaciones en la estructura de la tenencia de la tierra no pueden, por consiguiente, considerarse prescindiendo de todos los otros factores que influyen en el desarrollo de la agricultura. En efecto, después de los ensayos desordenados que siguieron a la primera guerra mundial y que pusieron un énfasis casi exclusivo en el reparto de las antiguas propiedades, una nueva concepción se ha abierto paso, sobre todo bajo el influjo de la tendencia predominante en los Estados Unidos, de acuerdo con la cual no solo es necesario dotar de tierra a los agricultores, sino implantar una gran variedad de otras medidas para asistirlos: mejores sistemas de crédito, educación, consejo técnico, facilidades para el acceso al mercado, etc., es decir, lo que suele conocerse bajo la denominación genérica de servicios de asistencia técnica, social y financiera a los productores rurales (Lleras Restrepo, 1961, página 15).

Con relación a la estructura de la tenencia de la tierra, cita un estudio del sociólogo Lucio Mendieta y Núñez, según el cual

la reforma agraria parte necesariamente de la distribución de la propiedad territorial. La misma palabra *reforma*, dice Mendieta, está indicando un cambio en los modos o patrones existentes de la distribución de la tierra. Si no hay un cambio fundamental de esos modos o patrones, no puede hablarse de reforma agraria (...). Finalmente, la reforma agraria implica la asistencia social de los beneficiados con ella, a fin de elevar su nivel de vida, no solo como un imperativo de justicia, sino para arraigarlos a la tierra que han recibido (Lleras Restrepo, 1961, página 14).

En resumen, una reforma social agraria debería transformar los patrones tradicionales de distribución de la tierra, prestar servicios técnicos y sociales a sus beneficiarios y elevar el nivel de vida de estos.

En sus observaciones sobre la “asistencia rural”, Lleras les recuerda a los parlamentarios que se oponían al proyecto, cuáles eran las instituciones y los mecanismos que tenía el país para llevar a cabo la reforma social agraria, a saber: la Caja de Crédito Agrario, el Banco Ganadero, los fondos ganaderos departamentales, la Federación Nacional de Cafeteros, el Instituto Nacional de Abastecimiento, etc. Pero a la vez reconoce la necesidad de crear nuevos mecanismos para actuar sobre la estructura de la tenencia de la tierra y proveer al campesinado de “asistencia técnica, social y financiera” (Lleras Restrepo, 1961, página 14).

### **b. La estructura de la propiedad de la tierra y el uso del suelo**

En su exposición ante el Congreso, Lleras Restrepo comienza por advertir la carencia de “cifras dignas de completa fe sobre la distribución de la propiedad rústica (...) y de un censo de las explotaciones agrícolas”, advertencia que se repite en casi todos los proyectos de legislación agraria. Y pone de relieve las limitaciones y deficiencias de las estadísticas y los documentos del Ministerio de Agricultura, así como los escasos estudios que se habían hecho sobre el sector agropecuario:

En diferentes épocas se han realizado investigaciones parciales para un producto (café, algodón o tabaco, por ejemplo), o para un Departamento, como la que se adelantó recientemente para el Valle del Cauca (...). Igualmente se han hecho cálculos sobre muestras sacadas del censo de 1951, cuyas imperfecciones son universalmente reconocidas. Se acude con frecuencia a las estadísticas catastrales; pero estas dan el número de predios sin indicar el de propietarios, y quienes las han confrontado con la realidad hallaron casi siempre que, en lo que respecta a las grandes propiedades, la cabida que figura en las fichas del catastro, cuando no se han hecho todavía levantamientos topográficos o aereofotogramétricos, es inferior a la que los predios efectivamente tienen. Hay una tendencia a la disimulación del latifundio, que

responde principalmente al deseo de evadir la carga tributaria, pero que también tiene su origen en otras causas. Hay además fundos que ni siquiera se han incluido en los registros catastrales. No es aventurado afirmar, pues, que la concentración de la propiedad rural es mayor de lo que muestran las imperfectas estadísticas disponibles. En lo que toca a la repartición de las superficies, según la explotación a la que se encuentran destinadas, los datos que suelen darse al público deben ser apreciados todavía con mayores precauciones (Lleras Restrepo, 1961, página 29).

Ante semejantes carencias y deficiencias, Lleras se vale del Informe de la Misión Currie para mostrar cuáles eran las características generales de la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia:

El tamaño promedio de las fincas es de dos hectáreas, pero en este se incluyen las grandes haciendas (azúcar, arroz y algodón), de manera que el tamaño de la mayoría de las fincas es considerablemente inferior. Mientras las tierras malas de montaña están superpobladas, gran parte de las tierras planas se emplean para ganadería. “El ganado engorda en las planicies, mientras que la gente lucha en las montañas para lograr una subsistencia apenas suficiente”. Las haciendas ganaderas pagan impuestos muy bajos y por eso constituyen inversiones seguras. Las haciendas azucareras y arroceras son eficientes y de elevada productividad gracias a la utilización de maquinaria, “pero no proporcionan niveles de vida elevados a las familias que viven o trabajan en ellas”.

En muchas otras regiones (por ejemplo, Nariño, Santander y Boyacá) el problema de los minifundios (...) no permite el eficiente aprovechamiento de la tierra (Lleras Restrepo, 1961, páginas 30-31).

De las recomendaciones de la Misión Currie, (citadas por Lleras), que serían objeto de debates políticos y académicos, vale citar la que se refiere a las tierras de uso agropecuario.

Parece que se dispone de extensiones considerables de buenas tierras que pueden y deben usarse mejor, a saber: 1. Las tierras de propiedad privada que se cultivan deficientemente, 2. Tierras incultas de propiedad pública, 3. Pequeñas y antieconómicas fincas que podrían reunirse en unidades más eficientes, cuando algunos de los trabajadores actuales se dediquen a nuevas ocupaciones agrícolas o a empleos industriales; y 4. Nuevas tierras que podrían hacerse útiles para la agricultura por medio de irrigaciones o drenajes, como algunos sectores del valle del Sinú y el norte del Tolima. Para lograr que estas extensiones de tierra sean cultivadas efectivamente, será necesario suministrar asistencia técnica y financiera y mejorar la salud, la educación y los servicios de transporte (informe del BIRF, en Lleras Restrepo, 1961, páginas 30-31).

Otros datos interesantes del informe del BIRF, (citados por Lleras), son los relativos a la composición de la población económicamente activa en la agricultura, que sus autores calcularon con base en el censo de población de 1938, puesto que esta era la única fuente disponible al respecto cuando se hizo dicho estudio. De 767.000 personas que conformaban en 1938 la PEA agrícola (población económicamente activa), “se calcula que (...) aproximadamente la tercera parte era de agricultores, propietarios y administradores de varios tipos; cerca de la sexta parte era de arrendatarios y aparceros, y el resto, o sea casi el 50 por ciento, eran trabajadores asalariados” (Lleras Restrepo, 1961, páginas 31-32). Destacamos esta escueta descripción de la población rural económicamente activa, puesto que los proyectos de reforma agraria, y las políticas agrarias en general, por lo general ignoran la existencia de un proletariado rural, cuya importancia no solo es numérica sino social y económica.

En cuanto a las “anomalías” de la estructura de la propiedad de la tierra y el inadecuado uso del suelo, Lleras Restrepo se apoya en el primer informe de la CEPAL sobre Colombia, cuyos autores habían realizado una valiosa recopilación de las



escasas fuentes estadísticas disponibles en el país sobre temas económicos y sociales para los años comprendidos entre 1925 y 1952. Hicieron además un análisis de los resultados preliminares del censo de 1951.

No sin advertir primero “la escasa información numérica de que se dispone con respecto a la estructura de las explotaciones agropecuarias, en tanto que la falta absoluta de información impedirá hacer un análisis de la estructura de la propiedad agraria”, los comisionados de la CEPAL calcularon que en 1952 “existían 1.590.933 fincas rurales, de las cuales 1.370.382 estarían en los 16 departamentos y el resto en los demás territorios nacionales. Esta cifra comprende explotaciones agrícolas propiamente dichas y pequeñas poblaciones que por su escaso número de habitantes no se consideran como centros urbanos” (Lleras Restrepo, 1961, página 32).

Y con base en una muestra del censo de 1951, estimaron que en los 16 departamentos existían “820.842 explotaciones agropecuarias debidamente clasificadas por tamaño”, cifra que si bien no es “oficial y está sujeta a correcciones, es una muestra suficiente para conocer el orden de magnitud de la situación de la estructura por tamaño de las explotaciones agropecuarias” (Lleras Restrepo, 1961, página 32).

Con el fin de abundar en la argumentación sobre la conveniencia de una reforma agraria en el país, Lleras Restrepo presentó primero unas cifras sobre la distribución de los predios rurales según su tamaño, tomadas de un informe del Ministerio de Agricultura en 1959 sobre el cual observó que no permitía saber la real distribución de la propiedad de la tierra, pues no contenía el dato sobre la superficie correspondiente a cada rango de tamaño de los predios. Y luego presentó las de la CEPAL (Tabla 15). Aunque estas cifras corresponden a una muestra estadística, de todos modos confirman la tesis, no solo de Lleras Restrepo sino de otros dirigentes e intelectuales colombianos, según la cual uno de los problemas más agudos del campo colombiano era la desigualdad en la distribución de la tierra y el inadecuado uso de esta.

**Tabla 15. Distribución porcentual de las explotaciones agropecuarias por tamaño y superficie. Colombia, 1951**

Tamaño Explotaciones Hectáreas	Número	%	Superficie Miles de hectáreas	%
Menos de 5	459.380	55,97	950.9	4,18
5 a 20	230.550	28,09	2.434.4	10,73
20 a 100	101.384	12,35	4.746.1	20,92
100 a 500	25.072	3,05	7.521.6	33,15
Más de 500	4.456	0,54	7.035.5	31,02
Totales	820.842	100,00	22.688.5	100,00

Fuente: Lleras Restrepo, C., (1961), *Tierra: 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, Ediciones Tercer Mundo, página 36.

De acuerdo con la tabla anterior, mientras las explotaciones de más de 100 hectáreas (3,6 por ciento) ocupaban el 64 por ciento de la superficie agropecuaria, el minifundio, que representaba el 56 por ciento de las explotaciones, solo disponía de un poco más del 4 por ciento de la tierra. Lleras afirma que “la concentración de la propiedad territorial es aún mayor, porque varios predios pertenecen a una sola persona”. Sin embargo, a juzgar por la superficie de las pequeñas y medianas explotaciones, a mediados del siglo XX ya había comenzado a moderarse el acentuado desequilibrio de la estructura agraria colombiana.

Como apoyo a sus argumentos, menciona los problemas observados por los expertos de la CEPAL en las explotaciones agropecuarias del país, problemas que ciertamente fueron tenidos en cuenta en el diseño de la Ley 135 de 1961, en la Ley 1 de 1968 y en los programas del INCORA en su primera época (Lleras Restrepo, 1961, páginas 32-36).

1. El minifundio no permite un uso adecuado de la fuerza de trabajo, agota la tierra e impide el uso de técnicas agrícolas.
2. El latifundio ocupa grandes extensiones en ganadería extensiva, el grado de ocupación de la tierra es muy bajo, e igualmente el uso de mano de obra; “la técnica es muy atrasada y la productividad extraordinariamente baja (...)”. Un dato

muy revelador de la ínfima productividad de la ganadería extensiva: “La densidad ganadera llega solo a 0,52 cabezas por hectárea si el total de unidades de ganado se compara con la superficie total dedicada a la ganadería”.

3. Entre las explotaciones de menos de 5 hectáreas, hay formas de tenencia “precaria y temporal” muy similares a la aparcería.
4. La aparcería y el arriendo de la tierra también se utilizan en explotaciones de más de 500 hectáreas, adicionales al cultivo principal, lo cual aumenta la superficie explotada.
5. El sector agrícola dispone del 9,7 por ciento (2.9 millones de hectáreas) de la superficie utilizada y aporta el 64,5 por ciento del “producto bruto”. Por el contrario, “la ganadería dispone del 90,3 por ciento del área (29.8 millones) y aporta tan solo el 35 por ciento del valor agregado”.
6. La diferencia de ingresos de los obreros agrícolas y los pequeños productores (2.065.000 personas) con relación a los percibidos por los grandes empresarios (150.000 personas) es enorme: en 1953, el ingreso promedio de los primeros era de \$ 377 pesos, mientras el de los segundos era de \$ 2.146.

Por último, Lleras pone de relieve la baja productividad del trabajador agrícola colombiano que había sido señalado por la CEPAL y que hasta entonces había recibido muy poca atención. De acuerdo con la CEPAL, “...la productividad del trabajador agrícola colombiano es extremadamente reducida. El 23 por ciento de su fuerza potencial parece estar ociosa. Las investigaciones realizadas indicaron que el promedio de días de trabajo por persona activa no pasa de 216 por año” (Banco de la República, 1955, página 1244).

### **c. Las soluciones colombianas al problema agrario**

“Más que un país de peones, Colombia debe ser un país de propietarios”.

Esta frase de Lleras Restrepo, inspirada en Alejandro López, sintetiza el mundo rural que, con ciertos matices, tanto los liberales como los conservadores veían como ideal para Colombia. Este

ideal obedecía no solo a razones de orden social y económico, sino político. Pensaban, como decía Lleras Restrepo, que en lugar de aumentar la masa de asalariados o de peones, convenía crear una sociedad de pequeños propietarios rurales, pues de esa manera se evitaría, o al menos se moderaría, la lucha de clases y se garantizaría el orden social.

Así pues, en medio de la expansión urbana y de la industrialización del país, a diferencia de Currie, Lleras Restrepo consideraba viable y deseable fomentar la industria y hacer simultáneamente una reforma agraria que frenara la migración rural a las ciudades, incrementara la producción agropecuaria y mejorara el nivel de vida de la población rural. En palabras de Lleras: “El país no se encuentra ni puede encontrarse ante la posibilidad de escoger, sin traba alguna, entre un fomento de la industrialización y una reforma agraria destinada a elevar el nivel de vida campesina y aumentar la producción agropecuaria. Tiene que moverse necesariamente sobre los dos sectores para que los progresos en cada uno de estos operen favorablemente sobre el otro” (Lleras Restrepo, 1961, página 39).

Y contra el argumento de Currie (y de López Michelsen, entre otros), según el cual, la agricultura en gran escala era más productiva por el uso de maquinaria, Lleras sostenía que

identificar la existencia de propiedades de muy grande extensión con lo que serían las condiciones de máxima productividad resulta tan erróneo como pensar que esta máxima productividad puede alcanzarse con una estructura de muy pequeños predios. Un sistema caracterizado por el predominio de un tipo de unidad [agrícola] familiar, razonablemente concebido y de propiedades de mediana extensión, es, en lo que a la agricultura se refiere y salvo casos de excepción, el ideal ambicionable desde el punto de vista de la técnica agrícola (...).

Pero no solo el aspecto de la productividad ha de tenerse en cuenta –dice Lleras-. Está también el aspecto social. No creemos nosotros que pueda considerarse satisfactorio desde este punto de vista un régimen caracterizado por el predominio de formas

de asalariado rural. Más que un país de peones, Colombia debe ser un país de propietarios (énfasis agregado). La posibilidad de poseer un hogar propio y estable; la seguridad y la libertad que tiene quien es dueño de la tierra que trabaja, son factores que no pueden olvidarse. En un país de grandes empresas agrícolas explotadas por medio de asalariados, la oposición de intereses entre el trabajador y el propietario tiende a volverse cada vez más aguda. Ya en Colombia tenemos algunos ejemplos, y, por otra parte, con respecto a muchos cultivos se presenta el caso de que la gran explotación emplea un mínimo de brazos en algunas etapas del ciclo agrícola, mientras demanda un número mucho más considerable en otras. Esto crea periodos de desocupación transitoria, migraciones inconvenientes, inestabilidad y bajo nivel de vida para los trabajadores (Lleras Restrepo, 1961, página 41).

El objetivo de la Reforma Agraria del Frente Nacional de crear una clase de propietarios rurales prósperos, como contrapeso al latifundio y al minifundio, y sin afectar la gran propiedad territorial, se evidencia en las opciones escogidas por el Congreso y el primer gobierno del Frente Nacional para resolver el problema agrario colombiano (Lleras Restrepo, 1961):

Tanto la Comisión Constitucional como el Comité Nacional Agrario se han inclinado decididamente por el fomento de la propiedad de tipo familiar, combinada con la propiedad mediana, por razones que son a la vez económicas y sociales. Por lo demás, la gran propiedad no está proscrita y se reconoce el hecho evidente de que muchas tierras no son adecuadas por su naturaleza para una explotación de tipo intensivo (...). Igualmente ha estimado la Comisión que debe fomentarse el tipo de explotación mixta agrícola-ganadera, y que esta finalidad debe tenerse en cuenta tanto al constituir las unidades agrícolas familiares como al expropiar tierras de propiedad privada (página 42).

El proyecto deja abierto el campo a la gran explotación ganadera en tierras que estén indicadas para ello por su naturaleza o

ubicación; pero tiende a fomentar explotaciones más reducidas que arrojan un mejor rendimiento económico, y, sobre todo, como ya se advirtió, la explotación mixta agrícola-ganadera (página 42).

la reforma social en el campo debe tener tres aspectos distintos: la implantación de un método directo para modificar la estructura de la propiedad rústica, haciendo fácilmente accesible la tierra a los trabajadores que carecen de ella o solo tienen parcelas insuficientes; una reforma fiscal que estimule la mejor utilización de los predios y el fraccionamiento de aquellos que no pueden explotarse eficientemente, y una legislación del trabajo rural que garantice el derecho de los asalariados a justas condiciones, lo mismo que el de los arrendatarios y aparceros. Sobre los tres aspectos se está trabajando, pero al primero se le ha dado con razón prioridad (...) (página 44).

Como era de esperar, tanto las propiedades que podrían ser expropiadas como las formas de pago de las indemnizaciones, y el monto que el Gobierno debía pagar por la compra de propiedades adecuadamente explotadas, fueron asuntos álgidamente debatidos en el Congreso. También lo fue la “reforma fiscal” mediante la cual se buscaba promover la adecuada explotación de las grandes propiedades<sup>25</sup>. Las diferencias entre los parlamentarios del Frente Nacional dieron lugar a importantes modificaciones del proyecto de ley del Gobierno, acerca de las cuales Lleras sostuvo que eran necesarias no solo para la aprobación del proyecto sino para la unidad nacional. Tanto esta ley, como la Ley 200 de 1936, perdieron mucho de su filo reformista en los debates parlamentarios y en la negociación de que fueron objeto por parte de los respectivos gobiernos<sup>26</sup>.

---

25 Sobre los debates parlamentarios del proyecto de ley de reforma social agraria, véase Hirschman, 1964, páginas 164–169.

26 Al respecto pueden consultarse Darío Mesa, 1976; Albert Hirschman, 1964; y Rocío Londoño, 2009.

## 2.4. LA LEY 135 DE 1961

La Ley de Reforma Social Agraria, sancionada el 13 de diciembre de 1961, es un texto extenso y complejo, compuesto por 19 capítulos y 111 artículos, en el que se definen los objetivos de la reforma agraria, se ordena la creación del aparato institucional que tendrá a su cargo la ejecución de la reforma y se dicta un conjunto de disposiciones sobre la administración y distribución de los “baldíos nacionales”, la extinción del dominio privado de tierras incultas, la expropiación de propiedades con indemnización previa, la compra de tierras por el INCORA, el reparto de parcelas a los campesinos, las colonizaciones (dirigidas y espontáneas) y la prestación de “servicios rurales”. Adicionalmente, se establecen los mecanismos para la participación social en el diseño y ejecución de los programas de reforma agraria y ordena la creación de “Organismos locales de Reforma Agraria y de [la] Asociación Campesina”<sup>27</sup>.

Sobre la Ley 135, al igual que de la Ley 200 de 1936, existe una apreciable literatura académica con un marcado acento crítico, no solo del texto legal sino de los resultados de los programas ejecutados por el INCORA (CNMH, 2013a; Berry, 2002; Fajardo, 2002b; Cepal, Balcázar y otros, 2001; Arango, 1987). Con relación a ese acumulado, nuestro aporte consiste en dar cuenta con mayor detalle de las disposiciones sobre el reparto de tierras y ver qué tanta incidencia tuvieron en la titulación de baldíos y el reparto de parcelas de reforma agraria durante el periodo de vigencia de esta ley (1961-1988).

De acuerdo con el artículo 1, la reforma social agraria “está inspirada en el bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándola en su conservación y uso con el interés social”. Tal *inspiración* se concreta en seis objetivos, de los cuales el primero y el cuarto se refieren a la eliminación y prevención del

27 El texto de la Ley 135 de 1961 puede consultarse en *Tierra. 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, 1961; y en la Internet.

latifundio y el minifundio, y a la dotación de tierras a los campesinos, tanto a los que no poseen tierras (arrendatarios, aparceros y asalariados) como a los minifundistas, todo lo cual permitirá “reformular la estructura social agraria”. Se busca, adicionalmente, “elevar el nivel de vida de la población campesina como consecuencia de las medidas ya indicadas, y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de las cooperativas”.

Los demás objetivos buscan el “fomento de la adecuada explotación económica de las tierras incultas o deficientemente utilizadas”; el incremento de la producción y la productividad de la agricultura y la ganadería “en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos”; y “la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales”.

Aunque la ponencia de Lleras Restrepo y los informes del BIRF y de la CEPAL enfatizaban, como problema central del sector agrario colombiano, la extremada inequidad en la distribución de la tierra, la Ley 135 no contemplaba, entre los mecanismos de intervención estatal, la redistribución directa de la tierra en las zonas incorporadas a la frontera agropecuaria. Lo que en realidad se buscaba era, por una parte, dotar de tierra a los campesinos minifundistas y a los aparceros y arrendatarios, mediante la compra de predios de propiedad particular o la expropiación con indemnización en caso de que el propietario no estuviera dispuesto a vender su tierra, y por otra, racionalizar la colonización espontánea y legalizar los baldíos explotados por colonos a través de los programas de “colonización dirigida”. Se buscaba asimismo incentivar la explotación económica de las grandes propiedades, utilizando una doble amenaza: la extinción del dominio privado por no explotación económica del predio en el lapso establecido por la ley, y una reforma fiscal.

Un aspecto común de la Ley 135 y la legislación agraria anterior son las excepciones a las normas generales, especialmente en lo relativo a los topes de tierra adjudicable, en virtud de las cuales la Junta Directiva del INCORA gozaba de un amplio margen de



discrecionalidad en sus decisiones, de manera que podía aprobar solicitudes contrarias a las disposiciones que buscaban eliminar y prevenir el latifundio, como efectivamente ocurrió.

Del conjunto de disposiciones normativas de la Ley de Reforma Social Agraria, aquí interesan especialmente las relativas a los siguientes temas: i) Adquisición de tierras para la reforma agraria; ii) Modalidades de reparto de tierras a los campesinos; y iii) Administración y adjudicación de baldíos.

### **i) Adquisición de tierras para la reforma agraria**

Para la ejecución de los programas de reforma agraria, además de las fuentes de financiación del Fondo Nacional Agrario, la Ley 135 definió las siguientes modalidades de adquisición de tierras de propiedad privada por parte del INCORA:

- Compra directa.
- Expropiación con indemnización previa.
- Expropiación sin indemnización (de acuerdo con el artículo 30 de la Constitución Nacional).
- Cesión voluntaria o donación.
- Extinción de dominio privado (aplicación del artículo 6 de la Ley 200 de 1936).

Además de establecer los procedimientos para la adquisición de tierras, la ley fijó el siguiente orden para la compra de predios de propiedad privada:

1º. Tierras incultas no cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio.

2º. Tierras inadecuadamente explotadas.

3º. Los predios que en su extensión total o parte importante de la misma se exploten por medio de arrendatarios, o de aparceros, cuando en este último caso el propietario no ejerza la dirección de la explotación y no tenga a su cargo, conforme al contrato de aparcería, parte de los gastos u operaciones de aquella. Se exceptúan los fundos que sean propiedad de menores o incapaces.

4°. Tierras adecuadamente explotadas, no cobijadas por el ordinal anterior; y cuyos propietarios estén dispuestos a enajenarlas voluntariamente en las condiciones previstas por la Ley.

Ahora bien, serían tan dispendiosos y complicados los procedimientos para la expropiación de predios de propiedad privada, que en el primer informe de actividades del INCORA, el gerente Peñalosa Camargo le decía al presidente Guillermo León Valencia que los funcionarios del Instituto compartían su preocupación por acelerar la reforma agraria y que “es necesario buscar instrumentos legales más expeditos, si se quieren mayores resultados en menor tiempo (...)”, para lo cual ya presentaron al Consejo Social Agrario unas propuestas sobre las modificaciones del procedimiento establecido por la Ley 135 para adquirir fundos de propiedad privada (INCORA y Peñalosa, 1962).

Cinco años después un equipo del CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) pondría en evidencia los obstáculos administrativos y legales que el INCORA enfrentaba para adquirir tierras de propiedad privada (CIDA, 1966):

El procedimiento (...) tiende a favorecer mucho más el mantenimiento de los derechos de los que ya poseen la propiedad territorial que el acceso a ella –hecho explícito por la Ley 135– de los que no la poseen todavía (...) (página 281).

“Además de las numerosas restricciones, el INCORA está obligado a someterse a largas negociaciones con el propietario en diversas instancias. Una vez falladas, puede proceder a la expropiación, a su vez sujeta a serias limitaciones y a un gran número de pasos distintos, de modo que la adquisición de cada finca puede tomar un prolongado periodo de meses o quizá años, lo cual ha sucedido de hecho en la mayoría de los casos”. Es más, concluidos todos los trámites, “el Instituto debe esperar hasta la recolección de la cosecha o el traslado de ganado que pueda encontrarse en esas tierras” (CIDA, 1966, página 282).

Al parecer, la reforma a la Ley 135 que el INCORA había presentado al Consejo Social Agrario en 1962 para hacer más expedito el procedimiento de expropiación de tierras privadas, no fue tramitada ante el Congreso. Más aún, para aplacar la oposición de los grandes propietarios al Decreto 1904 de 1962 -por el cual se establecía como precio máximo por el pago de predios de propiedad privada “el avalúo catastral vigente el 31 de diciembre del año anterior al inicio de la negociación, aumentado del 30”- se expidió un nuevo decreto (2895 de 1963), facultando “a todos los propietarios de fundos no avaluados de acuerdo a su valor comercial para declararlos bajo juramento, dentro de un plazo que vencía el 29 de febrero de 1964” (CIDA, 1966, página 283). Desde entonces, la negociación con el INCORA se haría con base en el autoavalúo del propietario, que por lo general no guardaba relación con la explotación real del fundo ni con su potencial productivo.

Por otra parte, en cumplimiento de la disposición que ordenaba a los propietarios de terrenos mayores de 2.000 hectáreas registrarlos en el INCORA, en 1962 se recibieron 1.238 declaraciones que en conjunto arrojaban información sobre un total de 7.408.908 hectáreas (INCORA y Peñalosa, 1962, página 41).

Con relación a los 30 millones de hectáreas “incorporadas a la economía en cuanto se encuentran en manos de particulares”, la información suministrada por tales declaraciones equivalía a un poco menos de la cuarta parte de los terrenos incorporados y a su vez indicaba que, de una superficie de 7.408.908 hectáreas, “solamente el 38,3 por ciento es explotado aparentemente por los respectivos dueños, mientras que el 61,7 por ciento se halla en estado de abandono económico”. Para el INCORA:

este altísimo porcentaje es suficientemente indicativo de la urgencia que existe de aplicar en todo su rigor las normas sobre extinción del dominio privado, mucho más si se piensa que en la realidad estas cifras sufrirán modificaciones en el sentido de indicar un número mayor de terrenos inexplorados, ya que es natural pensar que los propietarios en muchos

casos hayan exagerado las superficies correctamente utilizadas. Las 108 resoluciones a que se hizo mención cubren una extensión de 1.128.735 hectáreas, las cuales solo abarcan un 15,2 por ciento de las superficies denunciadas, que han de ser cuidadosamente evaluadas en los próximos meses (INCORA y Peñalosa, 1962, página 41).

El INCORA aplicó con relativo rigor las normas de extinción de dominio a las propiedades que habían sido registradas, de manera que en doce años logró la incorporación al patrimonio de la Nación de 239 predios con una superficie total de 3.400.000 hectáreas. Es más, para evitar la declaratoria de extinción de dominio, unos cuantos propietarios optaron por cederle al INCORA tierras que no habían explotado o las tenían abandonadas, dejando para ellos las partes más fértiles, prerrogativa que les concedía la ley.

## **ii) Modalidades de reparto de tierras a los campesinos**

Antes de referirnos a los programas de dotación de tierras a los campesinos, conviene tener presente algunas de las disposiciones de la Ley 135 sobre las parcelaciones y las Unidades Agrícolas Familiares (hoy conocidas por su abreviatura UAF). Vale aclarar que las Unidades Agrícolas Familiares eran un nuevo intento de fijar límites razonables a la propiedad privada de la tierra, para evitar el latifundio y el minifundio. Este nuevo concepto sobre la tierra requerida por las familias campesinas tenía en cuenta el tamaño adecuado de las parcelas campesinas de acuerdo a su ubicación territorial, como también la dotación de “servicios rurales” al campesinado, que le permitieran explotar de manera más productiva la tierra y obtener así mayores ingresos.

Así pues, en los programas de parcelación y de colonizaciones especiales se debía buscar “preferentemente la constitución de *unidades agrícolas familiares*”, siempre y cuando las parcelas adjudicadas cumplieran las siguientes condiciones:

- a) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal, ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida (artículo 50);
- b) Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia. Es entendido, sin embargo que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola. Si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas (artículo 50).

En lo que respecta a las obligaciones de los adjudicatarios o compradores de unidades agrícolas familiares, la ley establecía las siguientes: “sujetarse a las reglamentaciones que sobre uso de agua, caminos y servidumbres de tránsito dicte el Instituto para la zona correspondiente”; “someter a la previa aprobación del Instituto cualquier proyecto de enajenación del predio (...)”. Y en caso de enajenación o venta del predio, darle prelación al INCORA (artículo 51).

Y para asegurar que las transacciones de compraventa de predios adjudicados por el INCORA cumplieran con los requisitos legales, la ley dispuso que “en la matrícula de propiedad de cada *unidad agrícola familiar* se dejará constancia de este carácter, y [que] los Registradores de Instrumentos Públicos no incluirán ningún acto de transmisión del dominio a terceros si en la respectiva escritura no se ha transcrito la comunicación del Instituto en que conste que este ha renunciado a ejercer el derecho preferencial de compra aquí consagrado”.

A propósito de esta importante norma de control estatal, cabe observar que de tiempo atrás ha sido transgredida no solo por

compradores de predios de reforma agraria y por beneficiarios del INCORA, sino también por notarios, registradores de instrumentos públicos y funcionarios o exfuncionarios del INCORA y el INCODER que han intervenido en transacciones irregulares de tierras, ya sea por voluntad propia o por presión o coacción<sup>28</sup>.

Otra disposición importante de la Ley 135 es la que establece, como requisito para definir el tamaño de las unidades agrícolas familiares en las diferentes regiones del país, el contar con estudios de cada región y efectuar una clasificación de los suelos, dos asuntos técnicos complejos que tardarían unos cuantos años en resolverse. Para cumplir estas disposiciones, en 1962, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi inició los estudios de suelos y el INCORA haría estudios descriptivos que servían de base para el diseño de los programas de reforma agraria y colonización. Sin embargo, la primera reglamentación de las Unidades Agrícolas Familiares se haría siete años después de expedida la Ley 135, en la Ley 1ª de 1968.

Pero como aún no se contaba con estudios técnicos que sustentaran los programas de reforma agraria, las metas iniciales del INCORA en dotación de tierras a los campesinos fueron definidas siguiendo las recomendaciones del “Comité de los Nueve” de la Alianza para el Progreso<sup>29</sup>. También se acogió la recomendación de comenzar la reforma agraria por la parcelación de tierras en zonas incorporadas a la economía colombiana, en lugar de fomentar la colonización de tierras periféricas. Veamos lo que al respecto decía el gerente del INCORA, Peñalosa Camargo:

El Comité [de los Nueve] considera que la Ley de reforma agraria constituye una excelente base para transformar la te-

---

28 Véanse, por ejemplo, los “informes registrales” de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR); CNRR-GMH, 2010, *La Tierra en Disputa* (CNRR-GMH, 2010) y el capítulo 5 de este informe.

29 El Comité de los Nueve de la Alianza para el Progreso estaba integrado por Hernando Agudelo, Ernesto Malacorto, Noriega, Felipe Pazos, Harvey Perloff, Paul Rosenstein-Rodan, Raúl Saez, Rómulo Imelda y Jorge Grieve. Véase: Juan Carlos Villamizar, 2013.

nencia de la tierra en Colombia. A fin de que su efecto sobre el sector agrícola sea lo suficientemente amplio, el proceso de reforma agraria debe tener una velocidad creciente, radicando en los cuatro primeros años por lo menos 35.000 familias y alrededor de 100.000 en el segundo quinquenio (énfasis agregado). Para lograr este objetivo, el Comité considera que es acertado el empeño que pone el INCORA en la subdivisión de tierras en regiones ya abiertas, en vez de tratar de depender de la apertura de nuevas tierras. Por otra parte, es urgente que el sistema impositivo sirva de complemento a la ley de reforma agraria, sobre todo si se parte del hecho de que en este momento el precio de las tierras no guarda generalmente una relación normal con su productividad, y los impuestos bien dirigidos podrían contribuir a reducir los precios a niveles reales, aumentando con ello la capacidad del INCORA para adquirir tierras (INCORA y Peñalosa, 1962, páginas 6-7).

En 1962, además de la formación del aparato administrativo y técnico de la reforma agraria, el INCORA inició dos proyectos de parcelación de tierras: uno en el Tolima y otro en Nariño, respecto de los cuales consideraba conveniente hacerlos “en lo posible para un mínimo de 500 familias” y acompañarlos de asistencia técnica y financiera a los beneficiarios (INCORA y Peñalosa, 1962, página 43). Como justificación de ambos proyectos, se aducía la pésima situación económica de sus potenciales beneficiarios, y se destacan problemas como la carencia de tierra, la pobreza y el analfabetismo. Y en el caso del Tolima se subrayaba “el estado de penuria agravado en los años 50 por la violencia y el abandono de tierras (...)” (INCORA y Peñalosa, 1962, página 46).

Sobre el Proyecto Tolima se informa que fue escogido “por la pobreza de los habitantes y la tensión social provocada por la mala distribución de la tierra y la deficiente utilización de la misma”; y se dice que el plan de parcelaciones se hará en los municipios de Cunday, Villarrica e Icononzo, en un área aproximada de 30.000 hectáreas, de las cuales 24.000 son aprovechables

para agricultura y ganadería. La meta era beneficiar a 1.700 familias (INCORA, 1963, página 43)<sup>30</sup>.

Se destaca, por otra parte, la existencia de grandes fincas que no habían sido explotadas económicamente, así como la desigualdad en la propiedad de la tierra: “(...) el 91 por ciento de las familias residentes en la zona no tienen tierra, o son minifundistas (...) mientras que el 0,5 por ciento posee fincas mayores de 100 hectáreas, que comprenden el 88,8 por ciento de la tierra disponible”. También se menciona la crítica situación de los jornaleros, los cuales “constituyen más del 90 por ciento de la PEA y (...) para poderse ocupar siquiera la mitad del año tienen que desplazarse a municipios cercanos” (INCORA, 1963, página 45).

Para la ejecución de este proyecto el INCORA compró, primero, las cuatro haciendas de la antigua Compañía Cafetera de Cunday (Varsovia, Patecuinde, El Rodeo y Cafrerías), cuyo potencial productivo fue estimado así: una parcela cafetera de 7 hectáreas es suficiente para el sostenimiento de una familia, en tanto que para ganadería las parcelas deben tener entre 19 y 24 hectáreas (INCORA, 1963). Luego adquirió 23 haciendas que junto con las primeras fueron repartidas en 606 parcelas, de las cuales 345 ya habían sido tituladas en diciembre de 1965 (Bonilla, 1966, página 61).

Sobre el Proyecto Nariño, se enfatiza el subdesarrollo, la pobreza y el analfabetismo de los habitantes de los 21 municipios que conformarían su universo de incidencia. Se calcula que “existen 36.000 minifundios en la región interandina y aproximadamente 10.000 familias sin tierra”.

De acuerdo con el informe de 1964, el área del proyecto comprendía 6.000 hectáreas en los municipios de Consacá y Yacuenquer, de las cuales el INCORA ya había adquirido 4.287 hectáreas correspondientes a seis fincas. De estas, ya habían sido parceladas 1.903 hectáreas entre 151 familias. Se informa

---

30 Recuérdese que el Comité de Rehabilitación había escogido estos municipios para iniciar sus programas en zonas críticas de violencia.



así mismo de la parcelación de “la histórica hacienda Bomboná, de 2.700 hectáreas”, que benefició a 123 familias, “en su mayor parte habitantes de la misma hacienda” (INCORA, 1964, página 74). El proyecto de parcelaciones de la hacienda Bomboná incluyó la construcción de una “ciudadela” de 123 viviendas con servicios domiciliarios, que enfrentó problemas porque los beneficiarios no estaban en capacidad de pagar el precio de compra de las viviendas y porque estas quedaban un poco alejadas de las parcelas. El INCORA decidió no cobrar las obras de urbanización y en lugar de cuotas fijas para la amortización del precio de las viviendas, aprobó amortizar la deuda con “el 70 por ciento de las utilidades que rindiera la cooperativa que se había constituido”. Gracias a estas medidas, hubo numerosas solicitudes, de manera que la dirección regional del Instituto pudo seleccionar por méritos a los adjudicatarios de estas viviendas (Bonilla, 1967b, página 34).

En el informe de actividades de 1964 se afirma que, en tres años de ejecución de la Ley 135, el INCORA había logrado adjudicar un total de 21.072 parcelas con una superficie de 961.824 hectáreas. Con relación a 1963, la cobertura geográfica de los programas de parcelación se había ampliado de 6 a 16 departamentos y a cinco Intendencias y Comisarías<sup>31</sup>. Los departamentos con mayor número de parcelas adjudicadas eran: Nariño (1.429 parcelas, 17.874 has), Huila (1.275 parcelas, 27.968 has), Tolima (1.198 parcelas, 16.193 has) y Antioquia (1.146 parcelas, 72.706 has). Y de las parcelas adjudicadas en los *Territorios nacionales*, el mayor número le correspondió a la Intendencia del Caquetá (2.084 parcelas, 116.163 has) y a la Comisaría de Putumayo (1.124 parcelas, 18.884 hectáreas). Nótese que el tamaño promedio de las parcelas en Antioquia era mayor que en los demás departamentos; e igualmente, el de las parcelas tituladas en Caquetá con respecto a las de Putumayo y el resto de intendencias y comisarías (INCORA, 1964, s.p).

31 En 1963, había tres proyectos en el Tolima, dos en Cundinamarca y uno en: Nariño, Magdalena, Antioquia y Córdoba.

### iii) Administración de los baldíos nacionales y los proyectos de colonización

No es fácil saber cuáles de las disposiciones sobre la adjudicación de baldíos estaban vigentes cuando fue expedida la Ley 135. Sin embargo, como lo indicamos en el capítulo anterior, la Ley 97 de 1946 había fijado en 5.000 hectáreas el máximo de tierra que se podía adjudicar a “título ganadero”; y en 25 hectáreas el mínimo de tierra adjudicable a los cultivadores. Al parecer estos topes siguieron vigentes hasta la expedición de la Ley 135 de 1961.

Con respecto a la legislación anterior, la Ley 135 introdujo importantes innovaciones en la administración y la adjudicación de baldíos nacionales<sup>32</sup>, a saber:

1. Delegó en el INCORA la administración y la adjudicación de los baldíos de propiedad de la Nación, junto con la constitución de reservas para la conservación de los recursos naturales y para las colonizaciones especiales (artículo 3). Y lo autorizó para decidir en qué casos se pueden aplicar las excepciones fijadas por la Ley en cuanto a los límites máximos de tierra adjudicable a personas naturales o jurídicas según criterios fijados por la ley; también lo faculta para “señalar zonas en las cuales las adjudicaciones solo podrán hacerse con base en explotaciones agrícolas o de ganadería intensiva (...)”.
2. Estableció, como regla general, que los baldíos nacionales solo se adjudicarán a “personas naturales y por extensiones no mayores de 450 hectáreas”. Para solicitar y obtener el respectivo título, “el peticionario debe demostrar la explotación de las dos terceras partes, como mínimo, de la superficie solicitada” (artículo 29).
3. Condicionó el derecho de adjudicación de baldíos ocupadas con ganados a la comprobación, mediante inspección ocular, de que “la superficie respectiva se haya sembrado con pastos artificiales”.

---

32 Todos los énfasis son agregados.

4. Prohibió la adjudicación de baldíos “ocupados por indígenas”, excepto en el caso de que la División de Asuntos Indígenas expida “un concepto favorable”.
5. Ordenó que “las tierras adjudicadas a establecimientos públicos para fines de colonización, volverán al dominio del Estado con el carácter de reserva, y serán administradas por el [INCORA]. Quedan también bajo la administración del Instituto, con el mismo carácter, las superficies reservadas a favor de establecimientos públicos y todavía no adjudicadas a estos. Se respetarán, sin embargo, las situaciones creadas en las colonizaciones ya emprendidas, y el Instituto podrá delegar en las entidades que las hubieren adelantado la facultad de continuarlas y la de traspasar o adjudicar las tierras conforme a los reglamentos respectivos” (art. 41).
6. Supeditó las adjudicaciones a sociedades colectivas o anónimas a la celebración y ejecución de contratos con el INCORA, en los cuales “se comprometan a explotar, con cultivos agrícolas o con ganadería, no menos de las dos terceras partes de la superficie contratada, dentro de los cinco años siguientes al contrato, y siempre que demuestren con oportunidad haber dado cumplimiento a esta obligación (...) (artículo 32). Estos contratos también son autorizados para explotaciones agrícolas o pecuarias “que tengan especial importancia para la economía nacional, por cuanto sus productos estén destinados a sustituir importaciones o a ser exportados en razonable proporción, o a proveer de materias primas a las industrias nacionales (...)”. Además de requerir la aprobación del gobierno, estas adjudicaciones no podrán ceder de 2.500 hectáreas (art. 33).

La adjudicación indirecta de baldíos se hace extensiva al “establecimiento de explotaciones agrícolas y pecuarias en regiones de muy escasa densidad de población y abundancia de tierras baldías no reservadas para colonizaciones especiales (...)”, caso en el cual el respectivo contrato no tiene que supeditarse a la superficie máxima establecida por la ley, es decir, 2.500 hectáreas (art. 33).

Dentro del mismo artículo 33, se autorizan los contratos de arrendamiento de baldíos hasta por 2.500 hectáreas y por un término no mayor de cincuenta (50) años, para las explotaciones a que se refiere este artículo, cuando apareciere ser de conveniencia nacional que los terrenos respectivos no salgan del dominio del Estado”.

7. Autorizó la celebración de contratos “sobre extensiones que excedan los límites señalados por la presente ley con cooperativas de trabajadores, cuya constitución apruebe el Gobierno, y en este caso, la superficie se señalará en consideración al número de afiliados, los cuales deberán ser personas que exploten la tierra con su trabajo personal” (art. 34).
8. Prohibió “toda nueva emisión de bonos o títulos de baldíos”; y declaró “de utilidad pública, la adquisición, por el Estado, de los bonos o títulos de baldíos que se hallan en circulación y que no hayan prescrito de acuerdo con la ley”. Ordenó a los tenedores de bonos “registrarlos en el [INCORA] dentro del término de un año, contado a partir de la vigencia de esta Ley, [los cuales] tendrán opción para que les sean pagados por aquel, al precio determinado en el inciso primero de este artículo”. Por el contrario, “los bonos o títulos que no sean vendidos voluntariamente, serán expropiados, ya se haya cumplido o no con respecto a ellos las formalidades del registro, y el avalúo dentro del juicio de expropiación se fundará exclusivamente en el valor comercial promedio que los indicados papeles hubieren tenido en el mercado dentro del año anterior a la vigencia de esta Ley” (art. 35).
9. Estableció restricciones al derecho de propiedad sobre baldíos, tanto a las personas naturales como jurídicas, como la de no poder obtener una nueva adjudicación en caso de haber “enajenado [un terreno] antes de transcurridos 5 años desde la fecha [en que fue adjudicado]” (art. 37).  
Aparte de la titulación de baldíos en las zonas de colonización voluntaria o espontánea, la Ley 135 dispuso la creación de *colonizaciones especiales* dirigidas por el Instituto de Reforma Agraria, y les fijó las siguientes condiciones:

- a. Realizar un estudio previo “tan completo como sea posible, sobre las condiciones de clima, suelo, aguas, topografías y accesibilidad de la zona, a objeto de establecer que esta es apta para una explotación económica y la orientación que a dicha explotación deba dársele”;
- b. Establecerlas “(...) en aquellas zonas de terrenos baldíos mejor dotadas de acceso a vías importantes de comunicación y que más aptas sean para cultivos agrícolas o ganadería en pequeña escala por la calidad de los suelos, las corrientes de agua utilizables y las condiciones meteorológicas de la región”. Para tal fin, se autoriza al INCORA para constituir reservas de baldíos;
- c. “(...) señalar, por medio de reglamentos, el régimen especial de ocupación de las tierras” que regiría en las colonizaciones especiales, para lo cual la ley facultó al INCORA; y
- d. Dispuso que las colonizaciones voluntarias se regirían por “las normas ordinarias sobre adjudicación de baldíos con las reformas introducidas en ellas por la presente Ley y con las regulaciones adicionales que señale el reglamento”.

#### 2.4.1. Programas de apoyo a la colonización

El informe de primer año de actividades del INCORA (1962) contiene una interesante referencia a la colonización espontánea, que sirve de justificación al apoyo que el Gobierno ofrecería a los colonos como complemento de los programas de reforma agraria.

Aún no hay estudios, pero se calcula que entre 80.000 y 100.000 familias adelantan obras de colonización espontánea. (...) Pero desafortunadamente la debilidad económica de dichos campesinos los obliga, después de efectuado el desmonte, a vender sus mejoras a gentes de mayores recursos, bajo el imperio de la necesidad (...). No sería exagerado afirmar que parte considerable de la concentración de la riqueza territorial se ha debido al Estado, por acción o por omisión (INCORA y Peñalosa, 1962, página 62).

Ese año el INCORA recibió de la Caja Agraria los proyectos de apoyo a la colonización de Caquetá, Sarare y Galilea, el último de los cuales fue abandonado por considerarlo insostenible. El apoyo estatal consistía principalmente en la construcción de carreteras y caminos, así como el otorgamiento de créditos de fomento a la producción agropecuaria. Por ejemplo, en el Meta fueron incorporadas “200.000 has a la plena explotación económica mediante el apoyo a la nutrida colonización espontánea que se ha desarrollado en la zona, la construcción de carreteras y caminos, y suministro de crédito adecuado a las siembras tales como arroz, ajonjolí y otras oleaginosas” (INCORA y Peñalosa, 1962, página 10). De los nuevos proyectos del INCORA, el del Noroeste de Antioquia (Urabá), era considerado como el más importante para el país.

Según el informe de 1964, a tres años de aplicación de la Ley 135, el INCORA había diseñado y comenzado a ejecutar nueve ambiciosos proyectos de apoyo a la colonización espontánea que abarcaban una inmensa área del territorio nacional, a saber:

- Antioquia 1. Municipios de Arboletes y Turbo, 164.000 hectáreas. El INCORA apoya la colonización desde 1963 mediante titulación de baldíos, construcción de vías y créditos.
- Antioquia 3. Municipio de Cauca. El apoyo a esta colonización comenzó en 1964. Se fomenta el cultivo de palma africana.
- Arauca 1. Proyecto de la Caja Agraria que pasó al INCORA en 1962. Comprende 70.000 hectáreas y 500 familias de colonos. “Se han construido 70 kilómetros de carreteables, 8 escuelas y un puesto de salud y otras obras comunales”. Se ha hecho la ampliación de los aeropuertos Tunebia y Saravena. Fomento a los cultivos de cacao, maíz, yuca, arroz y plátano en 10.000 has.
- Boyacá 2. Apoyo a la colonización espontánea en 125 hectáreas en el territorio Vásquez, titulación y crédito. Hasta finales de 1964 se habían titulado 19.564 hectáreas a 244 familias (80 hectáreas en promedio).
- Cauca 1. “Sobre la costa caucana, en territorio comprendidos entre el río Naya, al norte, y el río Iscuandé, al sur, existen varios núcleos de colonización espontánea carentes de

todo apoyo particular u oficial, los cuales cuentan con una población dispersa de unas 3.000 familias”. El Instituto algodonero ha hecho estudios que indican que la tierra es apta para palma africana y coco.

- Chocó 1. Apoyo a la colonización. “En la región noroccidental del departamento, existen núcleos de colonización espontánea en condiciones precarias y sin ningún tipo de servicios”. Esta es una región apta para actividades agropecuarias (al parecer este proyecto apenas estaba en estudio).
- Meta 1. “Apoyo a la colonización y crédito supervisado”. Titulación, asistencia técnica y crédito a colonos del valle del Ariari, municipios de Granada, Fuente de Oro, Acacias, Guamal, San Martín y San Luis de Cubarral. Y construcción de vías de acceso.
- Norte de Santander 3. “Apoyo a la colonización” de la región del Catatumbo, al norte de Cúcuta y Sardinata, donde hay varios núcleos de colonos que necesitan apoyo en titulación, crédito, construcción de vías, “la zona es apta para la explotación agropecuaria, por lo cual se sustrajo de la reserva forestal”.
- Santander 1. “Apoyo a la colonización y crédito supervisado”, más construcción de vías de acceso y sustracción de reservas para la actividad agropecuaria.

Para los programas de colonización dirigida, la Ley 135 dispuso que el INCORA debía destinar “[no menos del 70 por ciento] de los terrenos sobrantes de cada zona o subzona (...) a la creación de unidades agrícolas familiares, que serán asignadas gratuitamente a trabajadores pobres o de escasos recursos, bajo las normas que con respecto a tales unidades consagra la presente Ley y las que determine el reglamento de colonización. Las tierras aledañas a vías de transporte automotor y ferrocarriles y puertos tendrán precisamente esa destinación”.

Y a los “asignatarios” les fijó como obligación “poner bajo la explotación a lo menos la mitad del predio dentro de los cinco (5) años siguientes, y por medio de contrato escrito, en el cual se harán constar, además, las condiciones siguientes: a) La de que el título definitivo de adjudicación solo se otorgará cuando

el asignatario demuestre haber cumplido, a satisfacción del Instituto, con la obligación de explotación económica provista en el inciso anterior; b) La de que no podrá traspasarse, sin permiso del Instituto, el predio asignado a las mejoras allí realizadas antes de que se haya expedido el respectivo título de adjudicación, y la de que el traspaso solo podrá hacerse a favor de las personas indicadas en el inciso 3) del artículo 45, o de cooperativas de trabajadores agrícolas; c) La de que el asignatario se obliga a sujetarse al régimen que esta ley establece para las “unidades agrícolas familiares” (art. 48).

Extrañamente, en los informes anuales del INCORA son muy escasas las referencias a estos programas. Tampoco encontramos información al respecto en el resumen del informe del comité evaluador de la reforma agraria constituido en 1971 por el presidente Misael Pastrana<sup>33</sup>, ni en dos libros del INCORA que compilan los resultados estadísticos de los programas ejecutados por este organismo entre 1962 y 2000. Gracias a un documento de la Oficina de Planeación del INCORA, se sabe que en 1970 se estaban ejecutando los siguientes proyectos de colonización dirigida: “Antioquia 2, Arauca 1, Caquetá 1, Cauca 1, Chocó 1, Medio Magdalena, Nariño 1, Yopal y Villavicencio”. Se mencionan “otros intentos más organizados que los anteriores, con cooperación y financiamiento de la República Federal Alemana en el Carare-Opón y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo-BID en las colonizaciones del Sarare (Arauca) y Ariari-Güejar (en el Meta)”. Además se dice que “está en trámite la financiación para la colonización del piedemonte Amazónico en el Caquetá” (INCORA, 1970, página 78).

---

33 Cfr. “Informe del comité evaluador de la reforma agraria”, Mesa, 1976, en Arrubla, 1976. En una nota bibliográfica se aclara que “del informe original se publican los capítulos más importantes, suprimiéndose, entre otros, los aspectos administrativos y financieros del informe”. Y se dan los nombres de los integrantes del Comité Evaluador, a saber: Rodrigo Escobar N., Francisco Ortega, Cornelio Reyes, Jorge Orlando Melo, Armando Samper O., Aníbal Fernández de Soto y Antonio Urdinola.



En todo caso, el apoyo estatal a la colonización espontánea, que había sido considerado como un complemento de la reforma agraria, lograría resultados muy superiores a los programas de distribución de tierras, mediante los cuales el Estado pretendía modificar la inequitativa estructura de la propiedad rústica. Vale decir al respecto que en 1962, no obstante el énfasis retórico en la redistribución de la tierra, el gerente del INCORA, previendo tal vez que la aplicación de la Ley 135 en modo alguno sería fácil y rápida, hizo una acomodaticia interpretación de esta política:

para muchos campesinos la reforma agraria consiste principalmente en adquirir los títulos de propiedad sobre los fundos que cultivan, para tener acceso al crédito bancario. Al desarrollar este concepto, se ha tratado de facilitar e incrementar la titulación de baldíos al máximo, en tal forma que hoy el INCORA ha multiplicado varias veces el ritmo de trabajo que en la materia tenía la división correspondiente del Ministerio de Agricultura. Esta política se ha encaminado especialmente a favorecer a los pequeños colonos a quienes se les titulan en forma totalmente gratuita hasta cincuenta hectáreas (INCORA y Peñalosa, 1962, página 7).

Aunque la ley disponía que para dotar de tierras a los campesinos se utilizaran en primer lugar los baldíos nacionales, y el gerente del INCORA consideraba que titular baldíos era lo que muchos campesinos esperaban de la reforma agraria, en 1970 la Oficina de Planeación del INCORA insistía en que la colonización no podía convertirse en un sustituto del “equitativo reparto de tierras”. Por el contrario, para los técnicos de planeación, la “colonización [correctamente interpretada] debe servir como auxiliar de la reforma agraria y como punto de escape sobre todo en regiones en donde la densidad de la población ha llegado hasta el límite máximo y en donde la propiedad de la tierra se ha subdividido hasta el extremo antieconómico”. A este argumento agregaban uno aún más contundente:

en Colombia, a pesar de ser un país minifundista, existen grandes concentraciones de tierra sobre las cuales debe recaer la acción igualadora de la reforma agraria. MIENTRAS ESTO NO SE REALICE, LA COLONIZACIÓN NO DEBE EN NINGÚN MOMENTO SUSTITUIR AL EQUITATIVO REPARTO DE TIERRAS (sic) (INCORA, 1970, página 76).

Esta sensata argumentación de los técnicos del INCORA, compartida por expertos de organismos internacionales como el CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola), no fue tomada en cuenta en ese entonces ni después, puesto que la titulación de baldíos tenía notables ventajas para el establecimiento, pues no afectaba los derechos de propiedad de los grandes propietarios, era un mecanismo mucho más económico que la compra y parcelación de tierras, moderaba la presión sobre la tierra en las zonas centrales del país y satisfacía la demanda de tierras públicas no solo por parte de los colonos y campesinos sin tierra, sino también de terratenientes, ganaderos, empresarios agrícolas, comerciantes, especuladores en bienes raíces, políticos y profesionales, entre otros.

En 1970, a raíz del cambio de gobierno, se hicieron dos evaluaciones de la reforma social agraria. La primera, en noviembre de 1970, durante un seminario de directivos del INCORA, cuya discusión giró en torno a un extenso documento presentado por la Oficina de Planeación de esa entidad. Este documento, ya referido, contiene un análisis de la estructura agraria colombiana y de su incidencia “en la vida económica y social del campesinado”, una descripción de los distintos “intentos de solución al problema [agrario]”, incluida la Ley 35 de 1961, una evaluación de los resultados obtenidos hasta entonces en los programas del INCORA y una proyección estadística de estos programas, contemplando distintas alternativas, más una proyección de los costos a 20 años. Vale la pena referirse a las observaciones de este documento sobre la fragilidad empírica de las evaluaciones de los programas de reforma agraria, observaciones que aun hoy mantienen vigencia.

Puesto que uno de los puntos centrales del debate político sobre la reforma agraria era si en los primeros ocho años de aplicación de la Ley 135 se había logrado modificar la inequitativa distribución de la propiedad agraria, los técnicos del INCORA ponen de relieve dos carencias que mostraban la fragilidad técnica de los programas de tierras e impedían hacer una evaluación seria de sus resultados (INCORA, 1970):

Las apreciaciones hechas en Colombia hasta hoy sobre el problema de la tenencia de la tierra se han basado principalmente en los datos catastrales, que como es conocido, son levantados en su mayor parte en una forma empírica. Esto conlleva que tales datos no sean del todo confiables. De la misma manera, las apreciaciones sobre calidades de los suelos se han hecho basados sobre el mapa de suelos levantado por INCORA que, como se dijo anteriormente, contenía serias deficiencias, que pueden conducir a apreciaciones erróneas de los problemas agrarios del país (página 60).

Para solucionar esas deficiencias, los técnicos de planeación consideraban necesario que “el INCORA directamente o en colaboración con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi [realizaran] a la mayor brevedad tanto el levantamiento de suelos como la actualización del catastro, utilizando para esto los métodos modernos que para ello existen (...)” (INCORA, 1970). En medio siglo, estas dispendiosas y costosas labores solo se han cumplido parcialmente<sup>34</sup>.

Los funcionarios aceptan que “las realizaciones concretas en términos de establecer familias sin tierra mediante programas de parcelación, con el fin de modificar el actual desequilibrio social y económico del sector, no son realmente importantes ante la magnitud del problema (...)”, y consideran que de no modificarse “las condiciones establecidas por la ley en lo que respecta a los trámi-

<sup>34</sup> Según el *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia 2000-2009* (IGAC, CEDE, y Universidad de Antioquia, 2012), a la fecha solo se ha actualizado el 48 por ciento de los predios rurales de propiedad privada. Véase el Capítulo 3 de este informe.

tes de negociación y afectación de predios más apropiados para el establecimiento de unidades de explotación económicamente rentables”, se corre el riesgo de “capitular ante la presión y posición inflexible de los terratenientes, quienes a través de sus asociaciones y representantes políticos e ideólogos se hallan decididos a mantener el *status quo* en el sector y el privilegio que representa la posesión de tierras y el control de los demás medios de producción”. Por esa razón, propusieron una modificación a la Ley 135 que permitiera hacer más expeditos los procesos de negociación y expropiación de predios privados, y a la vez pusiera un límite a la propiedad privada de la tierra, propuesta que no fue acogida por el nuevo gobierno (INCORA, 1970, página 199).

## 2.5. ADQUISICIÓN DE TIERRAS, REPARTO DE PARCELAS Y TITULACIÓN DE BALDÍOS 1962-1988

Las normas de adjudicación de baldíos de la Ley 135 de 1961 estuvieron vigentes hasta la expedición de la Ley 30 de 1988 bajo la administración del presidente Virgilio Barco. Y si bien con el presidente Pastrana Borrero comenzaría el ocaso del reformismo agrario, la entrega de parcelas a familias campesinas y la titulación de baldíos solicitados por personas y empresas de distinto tipo, continuaron, e incluso con resultados cuantitativos superiores a los de la época de oro de la reforma agraria.

En realidad, el viraje de la política agraria comienza a concretarse en 1974 con los proyectos de DRI (Desarrollo Rural Integrado), que contaban con el apoyo del Banco Mundial, y con el PAN (Plan Nacional de Nutrición), los cuales serían inaugurados por la administración de López Michelsen. Estos programas, dicho sea de paso, perduraron hasta finales de los años ochenta, porque al parecer lograron resultados apreciables entre los campesinos que tenían como principal fuente de ingresos los cultivos de alimentos<sup>35</sup>.

---

35 De las distintas evaluaciones del DRI y del PAN, quizá la menos conocida por su carácter estrictamente técnico y para uso oficial exclusivo, es la del Banco Mundial, 1987.

En contraste con la primera época de la reforma agraria, cuando el INCORA publicaba sus informes anuales con cifras y fotografías del avance de sus programas, a partir de la década de 1970 la información publicada es escasa y muy poco accesible al público en general. De los pocos documentos sobre la reforma agraria de esa época, el de la Oficina de Planeación ya citado es particularmente revelador de los problemas (administrativos, técnicos y financieros) que enfrentaba el INCORA no solo para la adquisición de las tierras requeridas para los programas de parcelación, los distritos de riego y la ampliación de minifundios, sino incluso para transferir los derechos de propiedad a los campesinos beneficiados.

Esta carencia de información pública fue suplida parcialmente por dos libros conmemorativos de la Reforma Agraria publicados por el Ministerio de Agricultura y el INCORA. El primero se titula *25 años de Reforma Agraria* y fue publicado en 1988 bajo la administración Barco. El segundo conmemora 40 años del INCORA y, como fue publicado en la administración de Pastrana Arango, se titula *Colombia. Tierra y paz. Experiencia y caminos para la reforma agraria alternativa para el siglo XXI*. Recientemente, no con fines conmemorativos sino como *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio*, el INCODER publicó un informe que contiene una compilación de la legislación agraria y de las estadísticas de adquisición y adjudicación de tierras para el periodo comprendido entre 1960 y 2012. Con todo y la utilidad de estas publicaciones, se requieren fuentes empíricas más rigurosas, sistemáticas y desagregadas sobre el conjunto de los programas del INCORA.

A pesar de las limitaciones señaladas, las dos compilaciones, junto con la serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012, sustentan la descripción de las principales tendencias observadas en el reparto de parcelas de tierra y la titulación de baldíos entre 1962 y 1988. Teniendo en cuenta el cambio de orientación de las políticas agrarias a raíz del Acuerdo de Chicoral (1972) y de las leyes que lo pusieron en marcha (Leyes 4<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup> de 1973 y 6<sup>a</sup> de 1975), a continuación se describe la

incidencia de dicho pacto y la legislación subsiguiente en los programas de tierras del INCORA.

Para el análisis de las cifras establecimos dos periodos que tienen en cuenta tres criterios:

- a. Los cambios en la legislación agraria;
- b. El cambio de énfasis de las políticas agrarias a mediados de la década de 1970; y
- c. La disponibilidad de información anual sobre los resultados de los programas del INCORA. Por ejemplo, no existe información anual sobre el reparto de las parcelas entregadas por el INCORA en los departamentos entre 1962 y 2002.

### **2.5.1. Resultados de los programas de tierras 1962-1986**

Durante el primer periodo de aplicación de la ley de reforma social agraria, los programas de adquisición de tierras y dotación de parcelas a los campesinos muestran un ritmo progresivo en su ejecución, ritmo que desde luego guarda relación con la capacidad administrativa y técnica que poco a poco iría adquiriendo el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, y con los recursos del presupuesto nacional asignados anualmente a esta entidad. Otro aspecto que tendría incidencia en la adquisición de tierras para la reforma agraria son los engorrosos y lentos procedimientos de expropiación y extinción del dominio privado establecidos por la Ley 135<sup>36</sup>.

Antes de presentar las cifras de tierras, cabe decir que en los documentos consultados la primera referencia a las metas de la reforma agraria se encuentra en las recomendaciones del Comité de los Nueve (de la Alianza Para el Progreso) a las que hicimos referencia en el aparte 2.4. Recuérdese que este comité, cuyos miembros probablemente sabían muy poco de la compleja y com-

---

36 En "Reforma agraria: un repaso a la historia" (2002), Ramos, jurista y exfuncionario del INCORA, hace una buena síntesis de las limitaciones legales y jurídicas a la adquisición de tierras para la reforma agraria (Ramos, 2002, en Incora).

plicada realidad agraria colombiana, propusieron dos ambiciosas metas: “radicar en los primeros cuatro años por lo menos 35.000 familias, y alrededor de 100.000 en el segundo quinquenio” (Ramos, 2002, en Incora, página 22). Aunque tales metas eran ilusas en las condiciones colombianas, para poder cumplirlas, el INCORA proyectó entregar en 1964 parcelas a 23.000 familias en diferentes regiones del país, dato que aparece como si ya se hubieran hecho las respectivas adjudicaciones.

La segunda referencia a metas concretas en términos de familias dotadas de tierra y demás bienes y servicios incluidos en los programas del INCORA, aparece en un conjunto de proyecciones elaboradas en 1970 por la Oficina de Planeación del INCORA, que fueron discutidas en el seminario de directivos de esta entidad, pero no se sabe si fueron tenidas en cuenta. En cualquier caso, esas proyecciones a treinta años con tres alternativas, dan una idea de la carencia de tierra entre el campesinado y de la descomunal tarea que debía realizar el INCORA para cumplir los objetivos y las metas de la reforma agraria. Prescindiendo de los detalles técnicos de esas proyecciones estadísticas, cabe mencionar las metas en cuanto a dotación de tierras a los campesinos “sujetos de reforma agraria”.

1) Se estima en un poco más de 13 millones de hectáreas repartidas en 41.295 predios, la tierra disponible para “reformular la estructura social agraria” y cumplir así el principal objetivo de la Ley 135. Este cálculo corresponde a los predios de más de 100 hectáreas registrados catastralmente y que podrían ser objeto de intervención o “afectación”, por parte del INCORA, a través de las modalidades de adquisición de tierras establecidas por la ley. De las dificultades enfrentadas por el INCORA para adquirir tierras adecuadas para los programas de reforma agraria, da cuenta el hecho de que en nueve años solo había logrado adquirir 202.094 hectáreas y de estas el 68,3 por ciento eran predios de menos de 60 hectáreas. Más aún, como no todas las tierras eran cultivables, en ese lapso el INCORA apenas logró titular o asignar provisionalmente 98.731 hectáreas (INCORA, 1970, página 74).

2) En cuanto a las “familias sujeto de reforma agraria”, los cálculos y apreciaciones de los técnicos del INCORA, prescindiendo de los detalles estadísticos, ponen de presente la magnitud de los problemas que debía resolver la reforma agraria (INCORA, 1970):

Más de 800.000 familias en 1970 con poca o ninguna propiedad creciendo a una tasa del 1.4 por ciento anual (...) en tanto que la tierra disponible, para parcelación por ejemplo, incluyendo la que requiere adecuación (...) apenas sobrepasa los 9 millones de hectáreas. Es por lo tanto imposible llegar a pensar en una parcela para cada familia campesina (página 78).

Para resolver este dramático problema, la Oficina de Planeación no ve otra alternativa que establecer unos criterios que permitan “clasificar y cuantificar por prioridades las familias sujeto de Reforma Agraria”, cosa que desde luego hicieron mediante un conjunto de complicados cálculos económicos que no es del caso mencionar aquí.

De las tres alternativas propuestas por la Oficina de Planeación del INCORA para cumplir la meta de dotación de tierras a familias campesinas, la primera estima que en 30 años, contados a partir de 1970, la reforma agraria debería haber beneficiado a 1.136.000 familias, meta mucho más ambiciosa e ilusa que la sugerida por el Comité de la Alianza para el Progreso. Más aún, como el INCORA consideraba que el apoyo a la colonización de baldíos debía ser un programa complementario de los de reforma agraria, la meta relativa al número de parcelas y predios en distritos de riego era muy superior a la de adjudicación de baldíos. De conformidad con este criterio, la meta a 30 años fue distribuida así: parcelaciones (59 por ciento); distritos de riego (14 por ciento) y colonización (27 por ciento) (INCORA, 1970, página 101).

Como veremos a continuación, los resultados de la reforma agraria fueron muy inferiores a los planeados y deseados por el



INCORA y por el propio presidente Lleras Restrepo. Pero en modo alguno insignificantes si se tiene en cuenta el contexto político poco favorable a los cambios en la tenencia de la tierra, así como las trabas legales y jurídicas para la expropiación de predios y procesos de extinción del dominio privado. No hay duda, por lo demás, que una reforma agraria es muy poco viable si el Estado tiene que comprar todas las tierras que entregará a los campesinos para resolver el problema de la inequidad social y elevar la productividad agraria.

### **2.5.2. Adquisición de tierras 1962-1986**

Recuérdese que la Ley 135 establecía cinco modalidades de adquisición de tierras para los programas de reforma agraria: compra directa; expropiación con indemnización previa (en caso de que el dueño no quisiera vender su predio al INCORA); expropiación sin indemnización (de acuerdo con el artículo 30 de la Constitución Nacional); cesión voluntaria o donación; y extinción del dominio privado (aplicación del artículo 6 de la Ley 200 de 1936) (INCORA, 1970, página 71). Con excepción de las tierras que retornaban al patrimonio del Estado por procesos de extinción de dominio, las tierras adquiridas por el INCORA ingresaban al Fondo Nacional Agrario.

Entre 1962 y 1986 ingresaron al Fondo Nacional Agrario 4.814 predios por un total de 970.741 hectáreas, los cuales fueron adquiridos así: por compra directa, 83,8 por ciento; por expropiación con indemnización<sup>37</sup>, 5,4 por ciento de los predios; y por cesión voluntaria, 5,2 por ciento. Estos últimos eran predios grandes y representaron el 42 por ciento de las hectáreas adquiridas en ese periodo (Tabla 16).

37 Sobre expropiación de tierras privadas sin indemnización no hemos encontrado cifras. Si se efectuaron, seguramente fueron insignificantes.

**Tabla 16. Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario. Modalidad campesinos e indígenas, Colombia 1962-1987**

	Número		Hectáreas	%
PNR	264	5,5	99.808	11,9
Compra	4.032	83,8	455.954	54,4
Expropiación	262	5,4	62.458	7,5
Cesión	251	5,2	352.120	42,0
Otros	5	0,1	401	0,0
Total	4.814	100,0	970.741	100,0

Fuente: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, (2002), *Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*, INCORA, página 174.

A estas adquisiciones se suman 4.166.365 hectáreas provenientes de declaratorias de extinción de dominio (INCORA y Ministerio de Agricultura, 1988, página 202)<sup>38</sup>. Se dice que gran parte de esas tierras y de las que cedieron voluntariamente sus propietarios, eran de mala calidad y carecían de vías de acceso, de manera que para poderlas adjudicar, el INCORA tenía que invertir en obras de infraestructura y adecuación de tierras. Probablemente algo similar ocurrió con la compra directa de tierras, pues la ley ordenaba que en esta modalidad se procediera primero a la compra de “tierras incultas”.

Los predios adquiridos en estos 24 años estaban localizados mayoritariamente en los siguientes departamentos: Bolívar (153.856 has); Boyacá (94.789 has); Meta (76.728 has); Córdoba (57.983 has); Cesar (57.782 has); Tolima (56.497 has); Antioquia (54.389 has); Huila (53.315 has); Sucre (50.344 has); y Cauca (48.251 has) (INCORA y Ministerio de Agricultura, 1988, página 63). Esta distribución territorial de las intervenciones del INCORA muestra por una parte la intención de redistribuir los latifundios y ampliar los minifundios; y por otra, la presión ejercida por la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia) para que se acelerara la reforma agraria (Zamosc, 1978).

<sup>38</sup> No incluye el año 1987 porque el texto citado no lo tiene.

### 2.5.3. Reparto de parcelas de reforma agraria 1962-1986

En 24 años fueron otorgados 44.505 títulos de tierras a familias campesinas que sumaban 766.507 hectáreas. La Unidad Agrícola Familiar tenía en promedio 17,2 hectáreas. El INCORA entregó un promedio de 1.855 parcelas anuales, observándose sin embargo un notorio incremento a partir de 1969, gracias a la Ley 1ª de 1968 (INCORA y Ministerio de Agricultura, 1988, página 68)<sup>39</sup>. Pero en comparación con la meta de 378.000 familias dotadas de tierra, proyectada por la Oficina de Planeación del INCORA para 1985 (INCORA, 1970), los resultados obtenidos ciertamente eran ínfimos, aunque no desdeñables si se tienen en cuenta las tremendas dificultades administrativas y legales para adquirir tierras por parte del Estado y para transferir los derechos de propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria.

Curiosamente, el libro conmemorativo *25 años de reforma agraria en Colombia* (INCORA y Ministerio de Agricultura, 1988), no contiene información sobre la repartición geográfica de las parcelas asignadas a los campesinos en ese cuarto de siglo. Se sabe sin embargo que la fuerte presión ejercida por la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) para acelerar el ritmo de la reforma agraria, incidió en la adjudicación de parcelas en los departamentos de la costa Caribe y en otros como el Huila, donde la protesta fue más radical (véase el capítulo 9 de este informe).

### 2.5.4. Titulación de baldíos

Entre 1962 y 1987 fueron adjudicados a particulares 293.105 terrenos baldíos que, en conjunto, abarcaban una superficie de 10.216.982 hectáreas. Que la reforma agraria incentivó, como ninguna otra ley, la legalización de baldíos explotados por colonos y por otro tipo de personas (naturales o jurídicas), lo comprueba el hecho de que en este cuarto de siglo fue titulado el 55 por ciento

---

39 No incluye el año 1987 porque el texto citado no lo tiene.

del total de terrenos adjudicados por el Estado colombiano en 110 años (1903-2012) y el 47 por ciento de la superficie adjudicada (ver Anexo o. Tabla o.3). Incorporar a la frontera agrícola algo más de diez millones de hectáreas no es cosa de poca monta. Tampoco lo es la legalización de 293.105 ocupantes de tierras del Estado. Sin embargo, como el énfasis retórico de la reforma agraria (y de sus críticos) ha sido la redistribución de la tierra de la antigua frontera agropecuaria, se han subestimado los efectos (paradójicos) de la política de baldíos, que por lo demás ha terminado siendo la única política de reparto de tierras del Estado colombiano.

A pesar de que la titulación de baldíos era considerada una política complementaria a la de redistribución y asignación de tierras a los campesinos, el apoyo gubernamental a las zonas de colonización y las campañas de legalización de los baldíos explotados por colonos, produjo un notable incremento en el promedio anual de adjudicación de baldíos; así pues, entre 1962 y 1987, el promedio anual de adjudicaciones a particulares (personas naturales y jurídicas) fue de 11.742 terrenos y 408.670 hectáreas. (Ver Anexo o. Tabla o 3.).

#### **2.5.4.1. Asignación de baldíos según tipo de adjudicatario**

Lo primero que llama la atención es el reducido número de adjudicaciones a personas jurídicas, no obstante que la Ley 135 autorizaba concesiones de baldíos hasta de 2.500 hectáreas a empresas o personas que celebraran contratos con el INCORA para la explotación de cultivos de exportación o de “interés nacional”. Sin embargo, del total de terrenos adjudicados, apenas el 0,2 por ciento fue entregado a personas jurídicas (Tabla 17), sin que se sepa cuántas de estas eran empresas agrícolas o comerciales.

También llama la atención que el 50 por ciento de los baldíos adjudicados a personas jurídicas fueran lotes de menos de 20 hectáreas, en los cuales difícilmente se podían instalar cultivos comerciales, excepto que estuviesen ubicados en zonas planas o mecanizables. La explicación más plausible de la demanda de pequeños lotes de baldíos por parte de personas jurídicas es la inclusión, en la base de datos del

INCODER, de lotes urbanos o semiurbanos solicitados en adjudicación para bodegas y obras de infraestructura de empresas agrícolas o de otro tipo, uso que por lo demás no era prohibido por la ley.

También es posible que algunos de estos lotes hubieran sido asignados a organizaciones sin ánimo de lucro, aunque se desconoce qué tipo de uso hacían de estos predios. Con relación a las adjudicaciones de menos de una hectárea, tanto a personas naturales como jurídicas, cabe agregar que estos lotes también eran destinados a la construcción de vivienda rural y urbana, e incluso a casas de recreo semiurbanas, sobre lo cual no hemos encontrado investigaciones, quizá porque las evaluaciones o estudios sobre las políticas de tierras del Estado colombiano han estado muy centradas en la concentración de la tierra en manos de grandes propietarios.

En la escasa demanda de grandes concesiones de baldíos públicos por parte de empresas o sociedades comerciales debieron incidir los requisitos legales y los trámites burocráticos, pero también el énfasis de entonces en la tecnificación de la agricultura y el incremento de la productividad agropecuaria.

Llama la atención, por otra parte, la ínfima proporción de baldíos asignados a entidades de derecho público (Tabla 17), dato que se debe tomar con cautela, pues es probable que la serie de adjudicación de baldíos del INCODER no incluya todas las adjudicaciones a entidades públicas y en particular las efectuadas por alcaldes y gobernadores.

**Tabla 17. Adjudicación de baldíos según tipo de adjudicatario. Colombia, 1962-1987**

Tipo de adjudicatario	Adjudicaciones	%	Superficie	%
Personas Naturales	292.778	99,9	10.197.156	99,1
Personas Jurídicas	327	0,1	19.825	0,2
Entidades de derecho público	80	0,0	71.802	0,7
Total	293.185	100	10.288.783	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

#### **2.5.4.2. Distribución de los baldíos entre personas naturales según rangos de tamaño**

Lo más sobresaliente es la superficie otorgada a los dos rangos inferiores de la escala, pues por primera vez en la historia agraria colombiana se asigna el 50 por ciento de la superficie a colonos o cultivadores que explotaban pequeños fundos, mientras que a los grandes concesionarios (más de 1.000 has) solo se les adjudicó el 11,1 por ciento. La mediana propiedad también se vio beneficiada al recibir el 39 por ciento de las hectáreas asignadas (Tabla 18).

En comparación con los periodos anteriores y posteriores, este fue el más equitativo en términos de la transferencia de derechos de propiedad del Estado a colonos y campesinos (Tabla 18). Pero aun así, persistió la asimetría en la distribución de los baldíos entre particulares, desigualdad que como hemos explicado varias veces guarda relación, por una parte, con los engorrosos trámites para adjudicar tierras a los colonos, y con el hecho de que a estos se les titulaban los terrenos que habían explotado y otro tanto; y por otra, con las ventajas que la ley concedía a quienes ofrecieran explotar grandes extensiones de baldíos con ganados o con cultivos comerciales. Así pues, mientras al 94 por ciento de los peticionarios se le asignó el 50 por ciento de la superficie, a 56 peticionarios (que representaban mucho menos del uno por ciento) se le otorgó un 11,1 por ciento. A su vez, los solicitantes de terrenos medianos (101 a 500 has) recibieron el 39 por ciento de la superficie, aunque solo representaban el 6 por ciento del total de adjudicatarios.

**Tabla 18. Adjudicación de baldíos a particulares según rangos de tamaño y tipo de adjudicatario. Colombia, 1962-1987**

Tipo de adjudicatario	Personas Naturales				Personas Jurídicas			
	Rangos	Adjudicaciones	%	Superficie	%	Adjudicaciones	%	Superficie
0-20	177.507	60,6	976.607	9,6	163	49,8	943	4,8
21-100	97.448	33,3	4.111.725	40,3	131	40,1	5.778	29,1
101-500	16.499	5,6	3.112.046	30,5	30	9,2	7.056	35,6
501-1000	1.112	0,4	869.054	8,5	2	0,6	1.595	8,0
1001-2500	157	0,1	240.869	2,4	-	-	-	-
2501-5000	38	0,0	123.052	1,2	1	0,3	4.453	22,5
más de 5000	17	0,0	763.803	7,5	-	-	-	-
Total	292.778	100,0	10.197.156	100,0	327	100,0	19.825	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

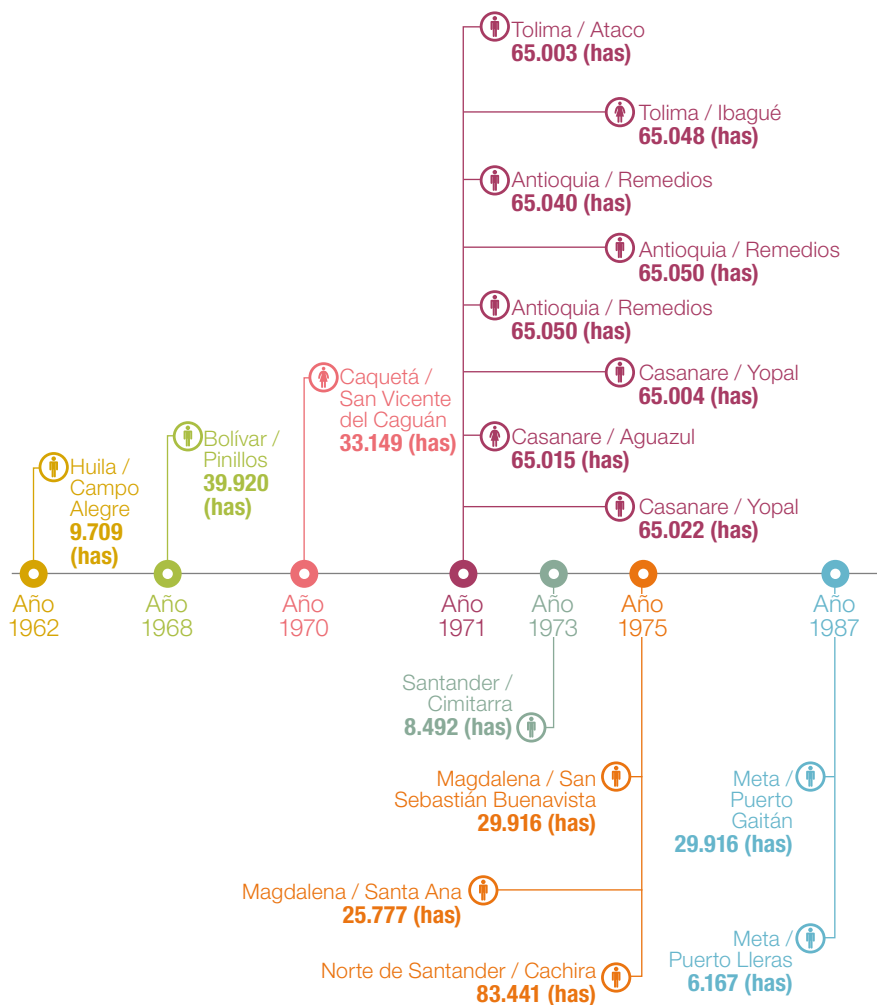
Puesto que las asimetrías y anomalías en la asignación de baldíos van en contravía de los objetivos de la reforma social agraria, es pertinente examinar al menos las adjudicaciones de más de 5.000 hectáreas. Al respecto caben dos advertencias previas.

Primera: no tuvimos acceso a los nombres de los adjudicatarios de terrenos que excedían los topes legales, e incluso las excepciones establecidas por la ley.

Segunda: sobre los casos que generaban dudas, consultamos a funcionarios del INCODER que manejan la base de datos de baldíos. Ellos dijeron que todos los datos estaban respaldados en resoluciones del INCORA o del INCODER, e incluso nos mostraron tres resoluciones de adjudicación hechas en Remedios-Antioquia. Sobre este caso, y otros, es curioso que hayan sido expedidas el mismo día. Con excepción de las adjudicaciones en Campo Alegre y Puerto Gaitán, sobre las demás habría que tener información adicional para saber cuál fue su soporte legal. Es poco creíble, por ejemplo, que a dos mujeres se les hubieran adjudicado terrenos de 65.000 hectáreas y 33.149 hectáreas respectivamente. Es extraño que en 1971 hubiera un baldío de 65.000 hectáreas en el municipio de Ibagué. Sin embargo, encontramos un estudio de la adjudicación de baldíos

entre 1931 y 1971, basado en información del INCORA, que no solo confirma los datos de la Tabla 19, sino que además da los nombres de los adjudicatarios e indica su oficio (Diot, 1976).

**Tabla 19. Terrenos de más de 5.000 hectáreas adjudicados a hombres y mujeres. Colombia, 1962-1987**



Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*



### 2.5.4.3. Distribución territorial de los baldíos

La titulación de baldíos por departamentos muestra que el 65 por ciento de los terrenos adjudicados entre 1962 y 1987 se concentró en regiones de antigua colonización como Antioquia, Tolima, Santander, y en otras de colonización más reciente como Meta, Casanare y Caquetá (Tabla 20).

En el caso de las zonas de colonización más antiguas, la alta proporción de baldíos titulados en estos años se explica principalmente por la simplificación de los procedimientos administrativos de adjudicación y porque los colonos requerían el título para acceder al crédito agrícola subsidiado y a otros beneficios. No hay duda por lo demás de la eficacia de las campañas de titulación emprendidas por el INCORA en esos años. En el caso de regiones de colonización tardía, la alta proporción de adjudicatarios guarda relación con la enorme superficie de los baldíos ubicados en el Meta, Caquetá y Casanare, y con el dinamismo de la colonización en esos territorios<sup>40</sup> (Tabla 20). El resto de adjudicaciones (35 por ciento) se distribuyeron entre 25 regiones del país, incluida el área rural de Bogotá. Estas adjudicaciones también muestran la lenta legalización de baldíos ocupados y explotados en zonas incorporadas a la frontera agraria, como Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Atlántico (Anexo 2, Tabla 2.1).

---

<sup>40</sup> Véanse las investigaciones sobre los departamentos de Caquetá y Meta del proyecto Tierras, organización social y territorio del CNMH.

**Tabla 20. Distribución de los baldíos adjudicados a personas naturales y jurídicas por departamento. Colombia, 1962-1987**

Departamentos	Adjudicaciones	%	Superficie	%
ANTIOQUIA	27.332	9,3	1.321.389	12,9
HUILA	20.506	7,0	218.026	2,1
SANTANDER	20.421	7,0	768.839	7,5
NARIÑO	19.779	6,7	195.580	1,9
CAQUETÁ	19.406	6,6	950.265	9,3
CAUCA	18.246	6,2	144.795	1,4
TOLIMA	17.964	6,1	407.777	4,0
META	17.872	6,1	1.303.493	12,8
VALLE DEL CAUCA	16.985	5,8	158.332	1,5
CASANARE	12.526	4,3	1.065.955	10,4
Otros*	102.068	35,0	3.682.531	36,0
Total	293.105	100,0	10.216.982	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

\* Incluye 23 departamentos: Cundinamarca, Cesar, Norte de Santander, Putumayo, Magdalena, Córdoba, Arauca, Bolívar, Boyacá, Risaralda, Chocó, La Guajira, Caldas, Guaviare, Atlántico, Quindío, Bogotá DC, Sucre, Amazonas, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Vaupés, Vichada y Guainía.

La lenta legalización de los terrenos ocupados y explotados por los colonos se constata también en que del total de títulos otorgados a personas naturales en 110 años, escasamente un 6 por ciento corresponde a la primera mitad del siglo XX (1903-1953), no obstante que la frontera agrícola venía expandiéndose desde mediados del siglo XIX. El 94 por ciento restante fue otorgado entre 1954 y 2012, largo periodo en el que hubo un relativo fortalecimiento del aparato estatal del sector rural y se llevaron a cabo campañas de legalización (hoy denominadas de formalización) de tierras explotadas por colonos, o cuya posesión era reclamada por empresarios agrícolas, terratenientes, políticos, especuladores, etcétera.

Otro fenómeno que tuvo incidencia en el elevado porcentaje de títulos otorgados en la segunda mitad del siglo XX, es la apertura de nuevos frentes de colonización en territorios de la Amazonia y la Orinoquia en torno a los cuales existían –como ahora– grandes intereses económicos.

## 2.6. ASIGNACIÓN DE TIERRAS A LOS AMNISTIADOS POR LA LEY 35 DE 1982 Y ADQUISICIÓN DE TIERRAS PARA EL PNR 1982-1987

De manera similar a las amnistías concedidas por el Estado colombiano en la década de 1950, por iniciativa del presidente Belisario Betancur, el Congreso aprobó en 1982 la Ley 35, por medio de la cual se concedía una generosa amnistía a los miembros de las organizaciones insurgentes que depusieran las armas y se integraran a la vida civil. Y para reparar a las víctimas de la confrontación de los insurgentes con la fuerza pública, y facilitar el tránsito de los guerrilleros a la vida civil, el presidente nombró una Comisión Nacional de Rehabilitación que se encargaría de trazar las pautas del PNR (Plan Nacional de Rehabilitación), entre estas la asignación de tierras no solo a los damnificados de la violencia sino también a los guerrilleros *reinsertados*.

Dejando de lado los detalles políticos, administrativos y financieros del PNR, sobre los cuales se ha escrito bastante, cabe subrayar que tanto la “voluntad de paz” del presidente Betancur como la disponibilidad de recursos para el PNR, contribuyeron a reactivar las parcelaciones y aumentar el ritmo de titulación de baldíos en las zonas afectadas por la confrontación armada. No es casual entonces la reactivación de la compra de tierras de reforma agraria y el incremento de la titulación de baldíos en zonas de colonización con influencia guerrillera, como Meta y Caquetá. Veamos las cifras.

De acuerdo con la tabla publicada en el libro *25 años de reforma agraria en Colombia* (INCORA y Ministerio de Agricultura, 1988, páginas 55-57), el PNR adquirió, entre 1982 y 1986, 106

predios por un total de 50.834 hectáreas. A estas cifras hay que agregar las de 1987, el año más activo en adquisición de tierras: 160 predios por un total de 49.890 hectáreas. Así pues, entre 1982 y 1987, el PNR compró 264 predios que abarcaban 99.808 hectáreas (Tabla 21), para ser distribuidos entre familias campesinas de las zonas afectas por la violencia y exguerrilleros, con miras a consolidar el frágil proceso de paz iniciado por el presidente Betancur y continuado, aunque en modo muy diferente, por el presidente Barco.

**Tabla 21. Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario. Modalidad campesinos e indígenas. Colombia, 1983-1987**

Fuente de ingreso	PNR		COMPRA		EXPROPIACIÓN		CESIÓN		OTROS		TOTAL	
	No	Has	No	Has	No	Has	No	Has	No	Has	No	Has
1983	4	6.796	27	2.527	6	2.430	3	94	-	-	40	11.847
1984	27	13.028	18	2.879	3	45	3	257	-	-	51	16.209
1985	23	15.587	63	8.877	2	647	4	1.849	-	-	92	26.960
1986	50	14.507	44	13.821	-	-	2	1.364	-	-	96	29.692
1987	160	49.890	29	4.814	-	-	-	-	-	-	189	54.704
Subtotal	264	99.808	181	32.918	11	3.122	12	3.564	-	-	468	139.412

Fuente: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, (2002), *Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*, página 174.

En cuanto a los beneficiados por la ley de amnistía de Betancur y el PNR, las cifras del INCORA muestran que 185.760 hectáreas fueron repartidas entre 12.254 familias, resultado apreciable y que ha sido reconocido en varias evaluaciones de este programa (Tabla 22).

**Tabla 22. Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario. Colombia, 1983-1987**

AÑOS	NO. FAMILIAS BENEFICIADAS	ÁREA ( has)	UAF (por familia)
1983	3.145	39.918	12,7
1984	2.006	34.213	17,1
1985	2.403	35.654	14,8
1986	1.943	26.696	13,7
1987	2.757	49.279	17,9
TOTAL	12.254	185.760	15,2

Fuente: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, (2002), *Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*, página 175.

## 2.7. LEY DE REFORMA AGRARIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE VIRGILIO BARCO

Dos cambios legislativos delimitan este corto periodo. En primer lugar, la expedición de la Ley 30 de 1988, bajo la administración del presidente Virgilio Barco, mediante la cual se buscaba reactivar la reforma agraria en medio de un nuevo intento de paz con los grupos insurgentes y de una intensa agitación social. En segundo lugar, la expedición de la Ley 160 de 1994, bajo la administración del presidente Ernesto Samper, la cual, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, introdujo el mercado subsidiado de tierras como mecanismo redistributivo y a la vez creó dos nuevas unidades de producción agropecuaria: las ZRC (Zonas de Reserva Campesina) y las ZDE (Zonas de Desarrollo Empresarial), que en realidad han tenido un escaso desarrollo.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 30, “la inoperancia de los instrumentos legales de expropiación” explicaba en gran parte el incumplimiento de los objetivos de la reforma agraria. Se estimaba asimismo que en 1988 había aproximadamente 262.000 familias campesinas que carecían de tierras y “de fuentes estables de ingresos”, lo cual justificaba reactivar la reforma agraria (Ramos, 2002, páginas 135–136).

Entre las innovaciones introducidas por la nueva ley agraria, sintetizadas por Ramos de manera muy concisa, aquí son relevantes las que tuvieron mayor incidencia en la reactivación del reparto de tierras:

- Se eliminó la calificación de tierras para efectos de los procesos de expropiación.

- Se simplificó “el procedimiento administrativo de negociación voluntaria y de la expropiación agraria”.

- “Se precisaron y ampliaron los motivos de utilidad pública e interés social que dan lugar a la expropiación”.

- “Se expidieron normas que restringieron la consolidación y concentración de la propiedad adquirida sobre tierras baldías”.

- “[Se estableció] el pago diferencial de las tierras y las mejoras”. Las tierras: pago a cinco años en bonos agrarios; y las mejoras: pago gradual y en efectivo, según una tabla.

- “[Se establecieron] nuevos criterios para determinar los avalúos de los predios rurales”.

- “Se modificó la composición de la Junta Directiva del INCORA”, dándole mayoría al gobierno “a fin de reflejar coherentemente su política y su voluntad reformista”.

- “[Se] estimuló la participación campesina en la toma de decisiones, a través de un comité consultivo nacional (...)”.

- “[Se crearon] nuevos recursos para el INCORA, a través de una renta de destinación específica proveniente del 2,8 por ciento del recaudo de la sobretasa a las importaciones (...) durante los siguientes diez años”.

- “[Se] ordenó entregar gratuitamente las tierras a las comunidades indígenas”.

Entre los aspectos negativos de la Ley 30, Ramos subraya el haber ordenado que el pago de las tierras adquiridas por el INCORA se hiciera conforme al avalúo comercial, y no al avalúo catastral, decisión que favorecía especialmente a los propietarios de tierras no explotadas, puesto que se había eliminado la calificación previa de los predios (página 138).

## 2.7.1. Adquisición de tierras 1988-1994

En cinco años de vigencia de la Ley 30 de 1988, el INCORA adquirió 2.156 predios por un total de 575.756 hectáreas, principalmente por compra directa (463.460 has) y por el PNR (109.610 has). En cambio, la expropiación de tierras “por motivos de interés público y utilidad social” y cuyos procedimientos la ley había hecho más expeditos, fue una modalidad poco utilizada (Tabla 23). En todo caso, la intención del presidente Barco de reactivar la reforma agraria se evidencia en un incremento considerable de la adquisición de tierras con relación al periodo anterior, situación en la que tuvo incidencia la reformulación del PNR (Plan Nacional de Rehabilitación) en 1986, volviéndolo “una estrategia de reconciliación del Estado con las comunidades pobres y marginadas (...)” para “quitarle base social y legitimidad a la lucha guerrillera” (Bejarano, 1994, página 86).

**Tabla 23. Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario. Modalidad campesinos e indígenas. Colombia, 1988-1994**

Fuente de ingreso	PNR		COMPRA		EXPROPIACIÓN		CESIÓN		OTROS		TOTAL		
	ANOS	No	Has	No	Has	No	Has	No	Has	No	Has	No	Has
1988	235		54.623	80	22.745	-	-	-	-	-	-	315	77.368
1989	44		7.937	302	89.253	-	-	-	-	-	-	346	97.190
1990	183		46.897	114	39.611	-	-	-	-	-	-	297	86.508
1991	2		153	219	55.451	-	-	-	-	-	-	221	56.604
1992	-		-	370	96.098	7	909	2	452	-	-	379	97.459
1993	-		-	327	67.945	-	-	1	117	-	-	328	68.062
1994	-		-	262	92.357	2	347	1	614	5	247	270	93.565
Subtotal	464		109.610	1.674	463.460	9	1.256	4	1.183	5	247	2.156	575.756

Fuente: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, (2002), *Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*, página 174.

## 2.7.2. Reparto de parcelas de reforma agraria

De acuerdo con la información publicada por el INCORA, de 1988 a 1994 fueron repartidas 599.749 hectáreas entre 35.139 familias. El tamaño promedio de las parcelas osciló entre 29,9 hectáreas en 1988 y 17 en 1994. Infortunadamente, se desconoce la distribución regional de las parcelas asignadas en estos cinco años. Tampoco se sabe cuáles eran los programas de parcelación ni cómo fue la distribución entre hombres y mujeres. La única información pública disponible se registra en la Tabla 24.

**Tabla 24. Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario. Colombia, 1988-1994**

AÑOS	NO. FAMILIAS BENEFICIADAS	ÁREA (has)	UAF/htas (por familia)
1988	1.600	47.807	29,9
1989	3.597	74.096	20,6
1990	8.118	137.366	16,9
1991	5.463	91.748	16,8
1992	5.048	81.266	16,1
1993	5.843	86.944	14,9
1994	5.470	80.522	14,7
TOTAL	35.139	599.749	17,1

Fuente: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, (2002), *Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*, página 175.

## 2.7.3 Titulación de baldíos

Entre 1988 y 1994 el INCORA efectuó 77.277 adjudicaciones de baldíos que abarcaban 3.144.894 hectáreas. El 99,9 por ciento de estas corresponde a personas naturales (77.236 terrenos y 3.139.692 has). A personas jurídicas solo les asignaron 27 baldíos por un total de 4.208 hectáreas; y a entidades de derecho público 14 terrenos por un total de 994 hectáreas.



La prelación a las personas naturales es coherente con el propósito de la administración Barco de reactivar la reforma agraria y de quitarle base social a la guerrilla, en medio de protestas y movilizaciones campesinas. De acuerdo con Zamosc, entre 1978 y 1988 hubo en Colombia 979 “eventos agrarios”, cuyos principales epicentros fueron, en primer lugar, las zonas andinas, donde indígenas y campesinos pedían tierra y protección a las economías campesinas, se quejaban de las deudas y se oponían a la construcción de hidroeléctricas y al ingreso de compañías mineras y madereras (como actualmente). Y en segundo lugar, las zonas de colonización, cuyos pobladores reclamaban del Estado infraestructura y servicios, protección al derecho a la vida y a la paz. Estas movilizaciones se concentraron en el Magdalena Medio, Urabá, sur de Córdoba y las zonas de colonización del suroriente<sup>41</sup> (Zamosc, 1992).

**Tabla 25. Adjudicación de baldíos a personas naturales y jurídicas según rangos de tamaño, Colombia 1988-1994**

Rangos de tamaño	Adjudicaciones	%	Superficie	%
0-20	56.548	73,2	218.222	6,9
21-100	15.631	20,2	711.616	22,6
101-500	3.980	5,2	781.330	24,9
501-1000	776	1,0	645.279	20,5
1001-2500	190	0,2	322.721	10,3
2501-5000	130	0,2	379.922	12,1
Más de 5000	8	0,0	84.811	2,7
Total	77.263	100,0	3.143.900	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

41 A este texto de Zamosc hace referencia Bejarano en su escrito “La política de paz durante la administración Barco” (J. A. Bejarano, 1994), ya citado.

Pero a la vez hubo un incremento de las grandes concesiones de baldíos, algunas de las cuales superaron por un amplio margen los límites establecidos por la ley. Si nos atenemos a la información del INCODER, entre 1988 y 1994, el INCORA adjudicó ocho baldíos de más de 5.000 hectáreas que sumaban 84.811 hectáreas.

Llama la atención que seis de estos terrenos y el 82,4 por ciento de la superficie fueran adjudicados a mujeres, pues a estas por lo general se les han adjudicado lotes pequeños. Sobre estas adjudicaciones solo conocemos los datos registrados en la Tabla 26. De su ubicación geográfica se infiere que esas tierras estaban destinadas a la ganadería extensiva, actividad para la cual, como ya se ha señalado, las leyes de baldíos siempre establecen excepciones a los topes generales, propiciando de ese modo la concentración de tierras para la ganadería extensiva. Si se asume como cierta la información sobre el oficio u ocupación de los grandes peticionarios de baldíos que aparecen registrados en la estadística del INCORA para el periodo comprendido entre 1931 y 1971, la gran mayoría eran ganaderos o cultivadores.

**Tabla 26. Terrenos de más de 5.000 hectáreas adjudicados a hombres y mujeres. Colombia, 1988-1994**

AÑO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	SUPERFICIE	ADJUDICATARIO
1988	META	PUERTO LÓPEZ	36.510	Mujer
1989	CHOCÓ	UNGUÍA	8.901	Mujer
1991	CÓRDOBA	LORICA	6.656	Mujer
1992	CESAR	RÍO ORO	7.000	Mujer
1992	CÓRDOBA	CHIMA	5.000	Mujer
1992	MAGDALENA	SANTA MARTA	8.000	Hombre
1992	META	MAPIRIPÁN	5.868	Mujer
1993	CÓRDOBA	LORICA	6.875	Hombre

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

Cabe suponer que la disminución relativa de pequeños cultivadores que recibieron títulos de baldíos fue compensada por la asignación de parcelas de reforma agraria a 35.139 familias beneficiarias del INCORA que recibieron en promedio 17 hectáreas. Sin embargo, el aumento de las adjudicaciones de más de 1.000 hectáreas no es coherente con los objetivos de la Ley 30 de 1988, aunque las grandes concesiones eran permitidas bajo la condición de suscribir contratos de explotación y arrendamiento con el INCORA.

En relación con las adjudicaciones de más de 450 hectáreas, que era el límite general a la adjudicación de baldíos, hay que tener en cuenta las excepciones establecidas por la Ley 30 de 1988, por cierto muy similares a las de la legislación anterior. Veamos el artículo 29 que fija la regla general sobre esta materia:

A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino por ocupación previa y en favor de personas naturales o de cooperativas o empresas comunitarias campesinas y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas por persona o por socio de la empresa comunitaria o cooperativa campesina<sup>42</sup>. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revierten al dominio de la Nación (...). Los que hayan puesto bajo explotación agrícola o ganadera, con anterioridad a la presente Ley, superficies que excedan a las aquí señaladas, tendrán derecho a que se les adjudique el exceso, pero sin sobrepasar en total los límites que fija el inciso primero del artículo 2º de la Ley 34 de 1936 (...). Así mismo, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.

42 Énfasis agregado.

En cuanto a las excepciones, el artículo 32 establece los siguientes criterios:

Las sociedades de cualquier índole, que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 20. del artículo 33 de la Ley 9° de 1983, o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas de materias primas agropecuarias o a la ganadería intensiva, podrán solicitar la adjudicación en propiedad de tierras baldías, cuya extensión oscile entre 450 y 1.500 hectáreas, sin necesidad de ocupación previa, mediante la celebración con el INCORA de un contrato en el cual se comprometan a explotar en las actividades económicas mencionadas, no menos de las dos terceras partes de la superficie adquirida, dentro de los cinco años siguientes a la adjudicación, a cuyo término y si no demostraren con oportunidad haber dado cumplimiento a sus obligaciones, el baldío adjudicado revertirá al dominio de la Nación (...) <sup>43</sup>.

De acuerdo con la ley, las adjudicaciones de más de 1.500 hectáreas debían ser aprobadas por la Junta Directiva del INCORA, y estar respaldadas por contratos con el INCORA:

En segundo lugar, el reparto territorial de los títulos de baldíos a personas naturales y jurídicas muestra cierta continuidad y algunas variaciones con relación al periodo anterior. Del total de las adjudicaciones, el 66 por ciento se localizó, en orden descendente, en diez departamentos: Antioquia, Huila, Nariño, Cauca, Santander, Caquetá, Meta, Tolima, Valle del Cauca y Casanare. Este orden varía significativamente según la superficie adjudicada en cada departamento; esta es mayor en los departamentos con extensas áreas de baldíos y movimientos colonizadores como el Meta (22 por ciento), Casanare (9,4 por ciento) y Caquetá (7,1 por ciento). Antioquia ocupa el cuarto lugar con el 6,9 por ciento del área adjudicada.

---

43 Énfasis agregado.

**Tabla 27. Distribución de los baldíos adjudicados a particulares por departamento y según tipo de adjudicatario. Colombia, 1988-1994**

Tipo de adjudicatario	Personas Naturales				Personas Jurídicas			
	Adjudicaciones	%	Superficie	%	Adjudicaciones	%	Superficie	%
Departamentos	12.719	16,5	217.850	6,9	2	7,4	0	0,0
ANTIOQUIA	5.980	7,7	51.561	1,6	2	7,4	1	0,0
HUILA	5.517	7,1	37.249	1,2	-	-	-	-
NARIÑO	4.477	5,8	34.333	1,1	1	3,7	1	0,0
CAUCA	4.246	5,5	73.100	2,3	2	7,4	9	0,2
SANTANDER	3.910	5,1	224.379	7,1	3	11,1	102	2,4
CAQUETÁ	3.782	4,9	689.973	22,0	5	18,5	3.959	94,1
META	3.601	4,7	34.445	1,1	1	3,7	50	1,2
TOLIMA	3.513	4,5	7.853	0,3	1	3,7	0	0,0
VALLE DEL CAUCA	3.300	4,3	293.759	9,4	1	3,7	0	0,0
CASANARE	26.191	33,9	1.475.190	47,0	9	33,3	85	2,0
Otros*	77.236	100,0	3.139.692	100,0	27	100,0	4.208	100,0

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

Entre los aspectos progresistas de la Ley 30 sobresale el reconocimiento explícito a la adjudicación de tierras a los jefes de familia (hombres o mujeres) y a la pareja conyugal, norma que favorecía principalmente a las mujeres. En efecto, hasta 1988, la legislación de baldíos establecía el derecho de los colonos o cultivadores a la titulación del terreno que estuvieran ocupando y explotando, independientemente de su sexo y de su estado civil, pero algunas leyes mencionaban expresamente a los varones mayores de 17 o 18 años como titulares de ese derecho: por ejemplo, la Ley 135 de 1961 eximía a “los varones casados que hayan cumplido diez y ocho (18) años de edad [de la autorización judicial] para obtener adjudicaciones de baldíos o de unidades agrícolas familiares en colonizaciones o parcelaciones (...)” (art. 36). Y si bien es cierto que la legislación no siempre hacía explícito que la titularidad del baldío le correspondía a la familia, esta era precisamente una de las motivaciones o justificaciones recurrentes de los proyectos de adjudicación de tierras a los colonos y campesinos, así el título fuera expedido a nombre del jefe del hogar masculino<sup>44</sup>. Hay que aclarar, sin embargo, que la ley también otorgaba derechos sobre terrenos baldíos a hombres y mujeres que no tenían ningún tipo de unión conyugal.

Que las mujeres no estaban excluidas del derecho de propiedad sobre terrenos baldíos, lo constata el hecho de que incluso en el siglo XIX hubo adjudicaciones a estas.

Empero la extensión explícita del derecho de propiedad sobre terrenos baldíos, o de unidades agrícolas familiares, a la pareja o unión conyugal, fue introducida por la Ley 30 de 1988, en su artículo 36:

Las personas naturales que hayan cumplido 16 años de edad y sean jefes de familia podrán obtener, en forma individual o conjuntamente con su cónyuge, compañero o compa-

---

<sup>44</sup> Véase entre otros Magdalena, León, 2006; Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR y Grupo de Memoria Histórica GMH, 2010.

ñera permanente con quien comparta las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, si velare por ellos, adjudicaciones de tierras baldías, o de unidades agrícolas familiares, o ser admitidos como socios de empresas comunitarias y contraer por consiguiente las obligaciones inherentes, sin necesidad de autorización judicial.

Mediante esta norma se reconoció el hecho de que la explotación de baldíos y las faenas del campo no eran asunto exclusivo de los hombres y que, al contrario, las mujeres jugaban, y juegan un rol activo no solo en la economía doméstica sino en la explotación económica de la tierra. Razón tiene Magdalena León (2006) al afirmar que la titulación de tierras a la pareja, o a la unión conyugal, significó un notable avance en los derechos de las mujeres, puesto que implica el reconocimiento de la doble jefatura del hogar.

Pero la inclusión explícita de las mujeres en los programas de reforma agraria se haría años después, con la expedición de la Ley 160 de 1994 que a su vez les dio representación en la Junta Directiva del INCORA y en los comités regionales de reforma agraria. En varios estudios, incluido este, se pone de relieve el papel crucial que han desempeñado la organización y la movilización de las mujeres rurales en el reconocimiento de sus derechos, entre estos el de la propiedad (individual o conyugal) de la tierra.

No es posible decir con certeza qué tanta incidencia tuvo el artículo 36 en la adjudicación de baldíos a las parejas, pues la información del INCODER solo discrimina las cifras según el sexo del adjudicatario. Aún hoy se asume erróneamente que todos los adjudicatarios son familias y en particular familias campesinas, como puede comprobarse en las publicaciones del INCORA y del INCODER aquí citadas. Pero lo que sí se sabe es cómo se repartían los títulos entre hombres y mujeres.

**Tabla 28. Adjudicación de baldíos según sexo y rangos de tamaño. Colombia, 1988-1994**

Rangos de tamaño	Adjudicaciones				Superficie					
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres %	Femenino %	Hombres	Mujeres	Total	Hombres %	Mujeres %
0-20	38.084	18.446	56.530	67,4	32,6	162.596	55.586	218.182	74,5	25,5
21-100	12.043	3.583	15.626	77,1	22,9	548.007	163.397	711.404	77,0	23,0
101-500	3.061	919	3.980	76,9	23,1	589.778	191.552	781.330	75,5	24,5
501-1000	523	251	774	67,6	32,4	431.871	212.115	643.986	67,1	32,9
1001-2500	137	51	188	72,9	27,1	230.662	89.396	320.058	72,1	27,9
2501-5000	91	39	130	70,0	30,0	266.304	113.618	379.922	70,1	29,9
más de 5000	2	6	8	25,0	75,0	14.875	69.936	84.811	17,5	82,5
Total	53.941	23.295	77.236	69,8	30,2	2.244.094	895.599	3.139.692	71,5	28,5

Fuente: elaboración propia, datos tomados de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*



De acuerdo con la Tabla 28, entre 1988 y 1994 hubo un importante avance en la titulación de baldíos a mujeres que probablemente los habían ocupado y explotado por sí mismas o en compañía de sus familias. En efecto, del total de las resoluciones de adjudicación de baldíos, las mujeres peticionarias recibieron el 30 por ciento, un 6 por ciento más que en el periodo anterior; y del total de la superficie adjudicada, recibieron el 28 por ciento, un 8 por ciento más que en el periodo anterior.

Por otra parte, la distribución de los baldíos adjudicados por rangos de tamaño indica que las mujeres aumentaron en todos los rangos de la escala. Pero el hecho inédito se relaciona con que ocho mujeres obtuvieran adjudicaciones de más de 5.000 hectáreas, superando en un alto porcentaje las otorgadas en este rango a los hombres. Se nos ocurren dos conjeturas al respecto: una, que estas mujeres, o algunas de ellas, habían heredado de sus padres o cónyuges o hermanos, la posesión de vastas extensiones de baldíos que legalizaron años después bajo la figura de títulos ganaderos. Recuérdese que en las estadísticas de baldíos de 1931 a 1971, antes mencionadas, las adjudicatarias de grandes extensiones de baldíos figuraban como “cultivador” o “ganadero”, o ambas. La segunda conjetura es menos benévola: la figuración de estas mujeres, o de algunas, como titulares de enormes extensiones de baldíos era una treta para acaparar tierras por parte del cónyuge o de algún familiar que ya era propietario de tierras y por eso no podía ser adjudicatario de baldíos.

El éxito de las campañas de titulación de baldíos en este periodo, y en los siguientes, se debe en parte a la creación, en 1962, de una sección de baldíos en el INCORA, y de doce comisiones regionales en: Atlántico, Caquetá, Cauca, Huila, Córdoba, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Tolima y Santander (INCORA, 1988, página 21). Y en parte a que las gobernaciones fueron facultadas por el gobierno central para otorgar títulos de baldíos en sus respectivos departamentos. También debió incidir la creación, en 1986, de gerencias regionales del INCORA en todos los departamentos del país (INCORA, 1988, página 22). Y en lo concerniente a los colo-

nos, el notable incremento de las solicitudes de legalización de fundos se explica no solo por las mayores facilidades para realizar los respectivos trámites, sino porque para acceder a los créditos ofrecidos por el INCORA y la Caja Agraria se requería la resolución de adjudicación o el título del predio.

Cabe agregar que la expansión de la colonización, tanto en la costa como en el interior del país y en las zonas de frontera abierta, junto con las elevadas tasas de crecimiento demográfico y las presiones políticas regionales, dieron lugar a la creación de ocho departamentos nuevos entre 1951 y 1981, a saber: Córdoba (1951), Meta (1959), La Guajira (1964), Quindío (1966), Risaralda (1966), Sucre (1966), Cesar (1967) y Caquetá (1981), que por supuesto hicieron aún más compleja la administración territorial del país y el control de las tierras de dominio estatal.

## 2.8. ALCANCES DE LAS REFORMAS AGRARIAS (1961-1988) Y OCASO DEL REFORMISMO AGRARIO

Los resultados de la reforma agraria en reparto de tierras pueden resumirse así.

- En 32 años, el Estado colombiano otorgó 370.360 títulos de propiedad sobre terrenos baldíos por un total de 13.360.882 hectáreas. Y asignó 85.403 parcelas por un total de 1.415.468 hectáreas.
- En términos jurídicos y catastrales, hubo 455.763 nuevos propietarios y la superficie agropecuaria bajo propiedad privada aumentó en 14.776.350 hectáreas.
- Con relación al número de predios de propiedad privada registrados en el catastro rural del año 2000 (2.183.833), los propietarios aumentaron en un 21 por ciento y la superficie bajo propiedad privada en 46,5 por ciento.
- El considerable aumento de la superficie bajo propiedad privada en virtud de la titulación de baldíos indica que el tamaño promedio de los predios adjudicados era superior al de los de la propiedad privada registrada en el catastro.

Como se ha dicho muchas veces, el declive del reformismo agrario en Colombia comenzó con el gobierno de Misael Pastrana Borrero, cuyo plan de desarrollo –Las Cuatro Estrategias– tuvo como base ideológica las tesis de Lauchlin Currie sobre el desarrollo en Colombia que privilegiaban la modernización capitalista del campo y la tecnificación de la agricultura y la ganadería como estrategias más adecuadas a la urbanización y la industrialización del país, que la reforma agraria (Currie, 1961 y 1976).

Puesto que Currie consideraba no solo inevitable sino conveniente el desarrollo capitalista del campo, una de cuyas consecuencias era la asalarización o proletarización del campesinado, y la migración de la mano de obra excedente a las ciudades, veía necesario abrir fuentes de empleo para los migrantes rurales y mejorar sus salarios, su capacitación laboral y sus condiciones de vida. Tanto para lo uno como para lo otro, la construcción de vivienda masiva dotada de infraestructura y servicios públicos y sociales era, según Currie, una estrategia fundamental para superar la pobreza y salir del subdesarrollo<sup>45</sup>.

No hay duda de que Currie tenía razón en lo relativo al incremento de la migración rural-urbana y la tendencia de la población a establecerse en las ciudades. Recuérdese que Colombia experimentó entre 1964 y 1993 altas tasas de crecimiento de la población urbana junto con un decrecimiento relativo de la población rural, lo cual se expresó en una inversión en la distribución de la población entre áreas urbanas y rurales. Con relación a la población total, la población urbana aumentó de 29,1 por ciento en 1938 a 71 por ciento en 1993,

---

45 Malcolm Deas en su ensayo (2012), “La noción del subdesarrollo en Colombia”, en Rubén Sierra (editor), *La restauración conservadora 1946-1957*, Universidad Nacional-Facultad de Ciencias Humanas, Bogotá, aporta interesantes datos biográficos sobre Lauchlin Currie y se refiere con cierto detalle a las ideas económicas y las propuestas de este ilustre asesor canadiense sobre el desarrollo en Colombia; también hace referencia a la polémica entre Currie y Hirschman, otro ilustre asesor extranjero que escribió en 1963 el muy citado ensayo “La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia”, publicado en español por el Fondo de Cultura Económica en 1964.

en tanto que la población rural (o ubicada en el “resto” de los municipios) decreció de 70,9 por ciento a 29,1 por ciento (Flórez, 2000, página 64).

El Acuerdo de Chicoral, celebrado en 1972, seguido de las leyes que lo legitimaron (4ª y 5ª de 1973 y 6ª de 1975), ciertamente contribuyó al desmonte progresivo de la reforma agraria. Ante la oposición de los gremios del sector agropecuario y de algunos sectores políticos, más los obstáculos jurídico-legales para la adquisición de las tierras requeridas para los programas de reforma agraria, el Estado colombiano optó por continuar la antigua política de legalizar baldíos explotados por colonos y otorgar grandes extensiones de tierras públicas a empresarios, terratenientes, políticos, etcétera. Y para promover la modernización del agro e incentivar tanto la agricultura capitalista de exportación como la producción campesina de alimentos para el consumo doméstico, los gobiernos de Pastrana Borrero y López Michelsen ejecutaron con relativo éxito el programa de DRI (Desarrollo Rural Integrado).

Entre las razones políticas que habrían motivado el viraje de las políticas agrarias en este periodo, o el cambio de *modelo de desarrollo*, se han señalado “la consolidación de la burguesía agraria” y la oposición de los terratenientes, empresarios y ganaderos a la reforma agraria; la radicalización de la ANUC, bajo la influencia de las distintas vertientes de la izquierda, y la invasión de grandes propiedades que esta promovió, especialmente en los años 1971 y 1974, cuando alcanzó el punto más álgido la movilización campesina por la tierra del último tercio del siglo XX<sup>46</sup>.

Pese a la derrota de la ANUC, el hecho de que la legislación agraria reconociera e incentivara la organización campesina, y creara canales de expresión y participación del campesinado en los diferentes niveles de la organización estatal, fue sin

---

46 Para una documentada síntesis de la historia agraria colombiana de la segunda mitad del siglo XX y de las movilizaciones campesinas lideradas por la ANUC en el decenio de 1970, véase también el capítulo 8 de este informe. Para una visión autobiográfica de la ANUC, véase Pérez, 2010.

duda un logro fundamental para la democracia. Más aún, la idea de Lleras Restrepo de que sin organización y presión del campesinado la reforma agraria no era viable, hizo posible que el Estado colombiano reconociera a los campesinos como ciudadanos plenos.

Entre las ambigüedades y contradicciones de las reformas agrarias en Colombia, que limitaron su alcance social, subrayamos: (a) el escaso uso de la figura jurídica de expropiación de tierras no explotadas o para beneficio general; (b) las excepciones a los topes legales en la adjudicación de tierras; y (d) las concesiones de baldíos que excedían los límites legales y fueron autorizadas por la Junta Directiva del INCORA. También hay que señalar la contradicción entre la retórica reformista y los escasos resultados de los programas de reparto de tierras a los campesinos en comparación con la población definida como “sujeto de reforma agraria”.

En relación con el limitado alcance de la primera reforma agraria, y las subsiguientes, es preciso recordar que para la adquisición de tierras, el INCORA enfrentó dos tipos de problemas.

En primer lugar, el encarecimiento de los precios de la tierra en las zonas de reforma agraria, debido a la expectativa de compra de predios por el Estado. Y en segundo lugar, la lentitud de los procesos jurídicos y administrativos de expropiación, extinción del dominio privado, e incluso de legalización de tierras de cesión gratuita. Respecto de las limitaciones legales y jurídicas de la Ley 135 de 1961, Ramos sostiene que “(...) el 37 por ciento de los procesos de expropiación duraron entre 2 y 6 años; y en las negociaciones directas, el 30 por ciento de los trámites tardó más de 10 años en finalizarse”. Entre los motivos de demora de los procesos de expropiación, menciona el sometimiento de “las resoluciones de expropiación (...) al escrutinio del correspondiente Tribunal Administrativo, con el objeto de verificar la calificación que se hubiera dado a las tierras y determinar la viabilidad de la medida” (Ramos, 2002, página 132).

Otro obstáculo a la reforma agraria, según Arango, fue la prelación que el primer gerente del INCORA, Peñalosa Camar-

go, le dio a la inversión “en 25 distritos de riego, que adecuaron 176.652 hectáreas y favorecieron a 11.557 agricultores, de los cuales 35 por ciento eran adjudicatarios de reforma agraria. La tenencia de la tierra continuó altamente concentrada en los distritos, pues mientras el 55,3 por ciento de los propietarios menores de tres hectáreas poseía el 5 por ciento de la superficie, los mayores de 50 poseía el 30,4 por ciento”. Con esos recursos, dice Arango, el INCORA habría podido comprar “al valor comercial 5,7 millones de hectáreas frente a 407.968 realmente adquiridas” (Arango, 1987, página 209).

A propósito del orden de prioridades del INCORA, cabe recordar que en su segundo informe de actividades, el doctor Peñalosa sostenía que el principal obstáculo para el desarrollo agrario en Colombia no era el monopolio de la tierra sino el predominio del minifundio y “la deficiente utilización de la tierra”.

En general, las evaluaciones de la reforma agraria, inclusive las del INCORA, coinciden en señalar que los resultados fueron insignificantes en relación con los objetivos fijados por la Ley 135 de 1961 y las metas que debía cumplir el INCORA. Por ejemplo, Ramos (2002, página 133) considera que “el objetivo básico de la reforma agraria, medido por las realizaciones en adjudicación de tierras y población beneficiada, estuvo lejos de cumplirse: la superficie adjudicada en 25 años representa poco menos del 3 por ciento del área de la frontera agrícola y la población beneficiaria (37.000 familias) corresponde al 4,6 por ciento de la población objeto del programa”. Pero si se incluye la titulación de baldíos, el balance es menos pesimista que hace diez o veinte años.

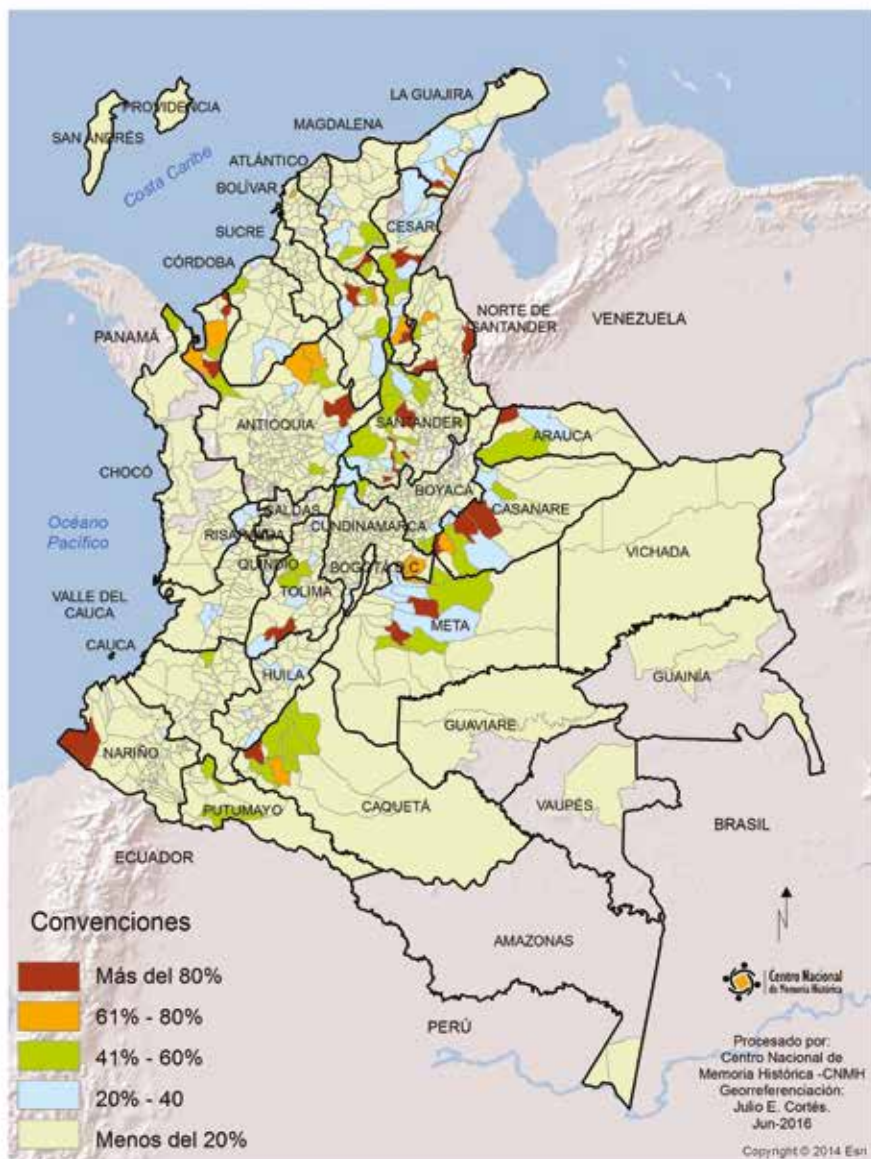
Como se verá en otro de los capítulos, además de las ambigüedades y las trabas de tipo jurídico-legal y político a la reforma agraria, hay que decir que el Estado colombiano no ha logrado ejercer un control efectivo sobre las tierras públicas, no solo por la debilidad del aparato estatal territorial, sino por la ineficiencia y corrupción de la burocracia oficial, incluidos los organismos de control político, fiscal y disciplinario.

En la asignación de baldíos, no obstante la tendencia democratizadora, se mantuvo el desequilibrio histórico entre un gran

número de peticionarios de baldíos que recibieron poca tierra y un ínfimo número que recibió mucha tierra. Este desequilibrio es atribuible, en parte, a que la legislación agraria siempre ha autorizado grandes concesiones de baldíos y excepciones a los topes de tierra adjudicable; y en parte, porque la mayoría de los colonos que solicitan la legalización de sus fundos carecen de recursos económicos para explotar terrenos medianos y grandes. Al parecer no hay muchos colonos latifundistas, aunque en La Macarena, por ejemplo, encontramos varios que reclaman como propias grandes extensiones de tierra cuyos linderos han demarcado de acuerdo con los vecinos.

De la participación de los baldíos adjudicados a particulares en la superficie de los municipios colombianos para dos periodos en los cuales se han ejecutado programas de reforma agraria, dan cuenta los mapas 3 y 4. Nótese la participación creciente de las zonas de colonización de la región oriental en la asignación de baldíos. Entre 1989 y 1994 comienza el incremento de la asignación de baldíos en la Altillanura. También es evidente el peso de la asignación de baldíos en la superficie de algunos municipios de Nariño, por la especial atención que el INCORA prestó a este departamento con miras a disminuir el minifundio y superar los altos índices de pobreza.

**Mapa 3. Proporción de la superficie municipal adjudicada en baldíos. Colombia. 1962-1987**



Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*



**Mapa 4. Proporción de la superficie del municipio adjudicada en baldíos. Colombia. 1988-1994**



Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*



---

### 3

## LA REFORMA AGRARIA DE 1994

En medio de la apertura económica -que agravó aún más la crisis del sector agrícola- y tres años después de la promulgación de una nueva carta constitucional que fue el resultado de deliberaciones y acuerdos entre los partidos tradicionales, sectores independientes y de izquierda, indígenas y voceros de la insurgencia desarmada (M-19, EPL y otros), en agosto de 1994 el presidente César Gaviria sancionó la Ley 160 que dispuso la creación del “sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino” e introdujo el mercado asistido de tierras como el principal mecanismo de acceso a la tierra por parte del campesinado minifundista o carente de este medio de producción<sup>47</sup>.

Tanto los objetivos como las disposiciones de la nueva ley se atienden formalmente a los preceptos de equidad, justicia social, igualdad de oportunidades y participación ciudadana de la nueva constitución aplicados al ámbito rural. Una expresión nítida de

---

47 Entre los antecedentes de la Ley 160 de 1994, Ramos (2002) se refiere a un proyecto de ley preparado por el INCORA, denominado “La reforma agraria necesaria”, que no tuvo acogida en el gobierno, y a un documento Compes de junio de 1992, denominado Nuevo impulso a la Reforma Agraria, que definió la orientación de la política de tierras de la futura Ley 160. Menciona así mismo un proyecto de ley elaborado por las organizaciones campesinas e indígenas que no hizo trámite en el Congreso porque algunos parlamentarios adujeron que no contaba con el aval del gobierno (Ramos, 2002, páginas 139-143).

estos preceptos es el artículo 1º y los tres primeros enunciados de la Ley 160, que por lo demás difieren muy poco de la retórica de las leyes de reforma agraria anteriores (Ley 135 de 1961 y Ley 30 de 1988), excepto en dos propósitos nuevos: el de promover y garantizar la paz, y el de incluir a las mujeres y a los indígenas como *sujetos* de la nueva reforma agraria.

**Artículo 10.-** Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta ley tiene por objeto:

**Primero:** promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

**Segundo:** reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento anti-económico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

**Tercero:** apoyar a los hombres y mujeres del campo, de escasos recursos, en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.

Aun cuando en estos enunciados no se menciona a las comunidades negras o afro, con la expedición de la Ley 70 de 1993 comenzará la adjudicación de territorios colectivos a estas.

### 3.1. ADQUISICIÓN Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS DE REFORMA AGRARIA

La Ley 160 de 1994 fue un nuevo intento del Estado Colombiano por conciliar dos formas de producción agraria dominantes en el

agro: la capitalista y la campesina, que por lo demás han mantenido relaciones de subordinación, competencia y complementación sobre las cuales se sabe muy poco. Para lograrlo, la ley introdujo dos tipos de organización productiva, a saber: las ZDE (Zonas de Desarrollo Empresarial) y las ZRC (Zonas de Reserva Campesinas); estas últimas eran vistas, en la retórica política y académica de entonces, como una fórmula ideal de cooperación, intercambio y solidaridad.

Aparte de estas zonas especiales, mediante las cuales también se buscaba ordenar y racionalizar la caótica y conflictiva expansión de la frontera agraria, la nueva ley de reforma agraria, siguiendo las orientaciones del Banco Mundial, sustituyó el antiguo mecanismo de adquisición y dotación de tierras a los campesinos por el denominado “mercado asistido de tierras”, consistente en que el beneficiario de reforma agraria compra la tierra directamente y el INCORA/ INCODER lo asesora y le entrega un subsidio del 70 por ciento del valor del predio bajo la figura de “crédito no reembolsable” por una sola vez (art. 20). En el caso de que el beneficiario, por su situación económica, no pueda aportar el 30 por ciento restante, la ley autoriza subsidiar la tasa de interés del respectivo crédito (art. 21).

Para efectos de la compra y titulación de tierras a los “sujetos de reforma agraria”, tanto las compradas en el mercado asistido de tierras como las adjudicadas en calidad de baldíos, la ley define en términos más precisos la UAF (Unidad Agrícola Familiar), figura heredada de la Ley 135 de 1961 y que hasta entonces no había sido reglamentada.

Se entiende por *unidad agrícola familiar* (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere (art. 38).

Por disposición legal, le corresponde a la Junta Directiva del INCORA “[indicar] los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y [fijar] en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta ley” (art. 38). A esta última disposición, el INCORA daría cumplimiento dos años más tarde con la expedición de la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996<sup>48</sup> -un reglamento extenso, complejo y de difícil comprensión no solo para los campesinos sino para los interesados en el agro colombiano-.

Aparte de la negociación directa de tierras por los beneficiarios de la reforma agraria, la ley ordena que las tierras compradas directamente por el INCORA “se destinen a los siguientes fines:

- a. Establecer unidades agrícolas familiares, empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción;
- b. Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas” (art. 38); y
- c. para dar tierra a “las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente, así como las personas de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieren de tierras propias” (art. 20).

En materia de obligaciones de los beneficiarios de la reforma agraria, la ley diferencia a los nuevos de los antiguos. De acuerdo con el artículo 25, los primeros deben “restituir al INCORA el subsidio reajustado a su valor presente, en los casos en que enajenen o arrienden el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento sin la autorización expresa e indelegable de la Junta Directiva del INCORA, o si se es-

---

<sup>48</sup> El texto de la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios se puede consultar en Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural/INCORA, (2003), *Ley 160 de 1994 y Normas que la reglamenta y desarrollan*, Bogotá.

tableciere que el predio no está siendo explotado adecuadamente por el campesino a juicio del Instituto, o se comprobare que incurrió en falsedades para acreditar los requisitos como beneficiario de la reforma agraria. La autorización para la enajenación solo podrá comprender a quienes tengan la condición de sujetos de reforma agraria y en ningún caso se permitirá el arrendamiento de la unidad agrícola familiar”.

En el caso de que el beneficiado “[transfiera] la propiedad, posesión o tenencia de la parcela adquirida mediante subsidio, no podrá ser nuevamente beneficiario de los programas de Reforma Agraria. El nuevo adquirente o cesionario será considerado poseedor de mala fe y en consecuencia no habrá reconocimiento de las mejoras que hubiere introducido en el predio”.

Por su parte, los que hubiesen obtenido parcelas o unidades agrícolas familiares antes de la vigencia de la Ley 160, quedan sujetos al régimen de propiedad parcelaria del cual cabe mencionar las siguientes obligaciones:

- Respetar las reglas de “uso y protección de los recursos naturales renovables, así como a las disposiciones sobre caminos y servidumbres de tránsito y de aguas que al efecto dicte el Instituto”.
- “Hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo sobre la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas. En este caso el adjudicatario deberá solicitar autorización expresa del INCORA para enajenar, gravar o arrendar la unidad agrícola familiar”. El INCORA deberá responder la solicitud en tres meses y si no lo hace se asume que la acepta.
- Las transacciones de compraventa, o la cesión de la posesión o tenencia de estas parcelas sin la autorización del INCORA es castigada con “la declaratoria de caducidad de la adjudicación” y la nulidad de cualquier acto contrario a la norma.
- Deben informar al INCORA “respecto de cualquier proyecto de enajenación del inmueble, para que este haga uso de la pri-

mera opción dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de recepción del escrito que contenga el informe respectivo... Si el INCORA rechazare expresamente la opción, o guardare silencio dentro del plazo establecido para tomarla, el adjudicatario quedará en libertad para disponer de la parcela”.

- “En ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) *unidad agrícola familiar*. La violación de esta prohibición es causal de caducidad”.
- “Quien transfiera a cualquier título la propiedad de una parcela no podrá solicitar nueva adjudicación, ni ser beneficiario de otros programas de dotación de tierras de la reforma agraria”.

Para controlar la compraventa de terrenos baldíos y de reforma agraria, la ley define como “poseedor de mala fe a quien adquiera a cualquier título una unidad agrícola familiar sin el lleno de los requisitos exigidos en esta ley y, en consecuencia, no habrá reconocimiento de las mejoras que hubiere introducido”.

Y para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de adquisición y enajenación de parcelas de reforma agraria, la ley ordena a los notarios y registradores públicos anotar en las escrituras públicas y en los registros todas las observaciones que al respecto indica la ley y no otorgar ni registrar escrituras públicas de las transacciones que no cumplan todos los requisitos legales (énfasis agregado). Sin embargo, como veremos en el capítulo 5, esta disposición ha sido ignorada o transgredida por notarios, registradores y funcionarios del INCORA e INCODER.

El arduo y complejo proceso de reglamentación de las UAF (Unidades Agrícolas Familiares) se llevó a cabo en dos etapas. En 1995, la Junta Directiva del INCORA acordó los criterios metodológicos para la definición de las UAF en los departamentos y municipios del país, los cuales fueron oficializados en la Resolución No. 017 del 16 de mayo de 1995; y en septiembre de 1996 fue expedida la Resolución 041 mediante la cual la Junta Directiva del INCORA estableció los rangos de tamaño de cada UAF (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2002).



### 3.2. ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS

Entre las innovaciones de la Ley 160 relativas a la adjudicación de baldíos, cabe subrayar el no reconocimiento de los ocupantes de baldíos “como poseedores conforme al Código Civil”, y la aclaración de que el solo hecho de la ocupación no genera el derecho a la adjudicación, sino una “mera expectativa” (art. 65). Pero a la vez se mantiene el requisito de la ocupación y explotación previa del terreno para obtener la asignación legal de este:

no podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva (art. 65).

Por otra parte, en lugar de fijar límites máximos y mínimos del área adjudicable, la Ley dispone, como regla general, que “salvo las excepciones que establezca la Junta [49], las tierras baldías se titularán en *unidades agrícolas familiares* (...). El INCORA señalará para cada caso, región o municipio, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la Nación” (art. 66).

Y como los baldíos ocupados antes de la expedición de la Ley 160 podían superar la Unidad Agrícola Familiar del municipio donde estuvieran ubicados, se autoriza al INCORA para que cobre el excedente de tierra “mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras” (art. 66).

Además de enunciar los criterios generales para la definición de los baldíos adjudicables, la ley define como no adjudic-

---

49 Los énfasis agregados son nuestros.

cables “los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las aledañas a Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica” (art. 67. Parágrafo).

En lo que respecta a las entidades de derecho público, se mantienen las adjudicaciones para obras de infraestructura y dotación de servicios públicos. Y se otorga el derecho de adjudicación de baldíos “a las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley (...)”. Los criterios de asignación de baldíos a las entidades sin ánimo de lucro le corresponden a la Junta Directiva del INCORA (art. 68).

De acuerdo con el artículo 69, para ser adjudicatario de un terreno baldío se requiere cumplir dos requisitos. Primero, demostrar la explotación de las dos terceras partes del terreno solicitado y que esta “corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular”; y segundo, “manifestar bajo la gravedad del juramento si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud”. Adicionalmente, se hacen dos precisiones:

- a. “La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso”.
- b. “En los casos en que la explotación realizada no corresponda a la aptitud específica señalada, el baldío no se adjudicará, hasta tanto no se adopte y ejecute por el colono un plan gradual de reconversión, o previo concepto favorable de la institución correspondiente del Sistema Nacional Ambiental”.

Entre muchas otras disposiciones, destacamos en primer lugar la que otorga el derecho de adjudicación de unidades agrícolas familiares a los “cónyuges o compañeros permanentes, siempre que estos hayan cumplido dieciséis años de edad, sean jefes de familia, compartan entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos” (art. 70). Y en segundo lugar, la disposición que concede el derecho de adjudicación de las “islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional [exclusivamente] a campesinos y pescadores de escasos recursos, en las extensiones y conforme a los reglamentos que sobre el particular expida la Junta Directiva del INCORA” (art. 69), disposición cuyo cumplimiento convendría evaluar, puesto que se sabe de la apropiación de tierras públicas en islas, playones, ciénagas, etc., no propiamente por campesinos y pescadores pobres sino por personas adineradas.

De acuerdo con el artículo 71, estas son las restricciones o impedimentos para obtener la adjudicación de baldíos:

- No pueden ser adjudicatarios “las personas naturales o jurídicas, cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales, salvo lo previsto para las empresas especializadas del sector agropecuario en el capítulo XIII de la presente ley. Para determinar la prohibición contenida en esta norma, en el caso de las sociedades deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando estos superen el patrimonio neto de la sociedad (art. 71).
- “Tampoco podrán titularse tierras baldías a quienes hubieren tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación. Esta disposición también será aplicable a las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos”.

- “No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional”.
- “Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las unidades agrícolas familiares en el respectivo municipio o región”.  
“Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta, además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad”.
- “Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta ley.

En caso de transgresiones a cualquiera de las anteriores disposiciones, la ley dispone que las respectivas adjudicaciones serán declaradas nulas (art. 72). La misma sanción se aplica a “los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar”.

Como medidas de control, se ordena, en primer lugar, que “las prohibiciones y limitaciones [antes señaladas] deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan”; y en segundo lugar, que “los registradores de instrumentos públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del INCORA cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles”.

### 3.3. COLONIZACIONES Y ZONAS ESPECIALES

Para regular y racionalizar la ocupación de baldíos, evitar la concentración de la tierra y proteger los recursos naturales y el medio ambiente, la Ley 160, en su capítulo XIII, define dos modalidades de organización y adjudicación de tierras en las áreas de colonización: las ZRC (Zonas de Reserva Campesina) y las de ZDE (Zonas de Desarrollo Empresarial).

De acuerdo con el artículo 80 “son zonas de reserva campesina las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los respectivos reglamentos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares, el número de estas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos”<sup>50</sup>.

“En las zonas de reserva campesina, la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción” (art. 80).

De la importancia que la Ley 160 de 1994 otorga a las Zonas de Reserva Campesina da cuenta el artículo 81: “Salvo lo dispuesto en el artículo 83 de la presente ley, las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina” [<sup>51</sup>]. Apoyándose en esta disposición legal, la ANZORC (Asociación Nacio-

50 Mediante el Acuerdo No 028 de 1995, la junta directiva del INCORA definió los criterios metodológicos para la delimitación y selección de las Zonas de Reserva Campesina y las Zonas de Desarrollo Empresarial. El Decreto 177 de 1996, expedido por el presidente Ernesto Samper, reglamenta las Zonas de Reserva Campesina (Ministerio de Agricultura, 2002).

51 Énfasis agregado

nal de Zonas de Reserva Campesina) ha solicitado al gobierno nacional la delimitación de más de cincuenta zonas, petición que fue recogida por los negociadores de las FARC en la mesa de La Habana.

También le corresponde al INCORA delimitar las Zonas de Desarrollo Empresarial, para lo cual la ley le ordena hacer estudios previos de las zonas de baldíos que no sean de reserva campesina. En estas zonas deberá conservarse “un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente” (art. 83).

Con respecto a los potenciales adjudicatarios en las ZDE, el artículo 83 dispone que “las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario (...), o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las zonas de desarrollo empresarial (...), en las extensiones que al efecto determine la Junta Directiva del INCORA, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la presente ley”.

La condición previa para la adjudicación a las empresas que soliciten baldíos en las ZDE es el cumplimiento de un contrato con el INCORA para la explotación de no menos de las dos terceras partes del terreno solicitado “en los cultivos o actividad ganadera convenida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo” (art. 83).

A diferencia de las ZRC, en las cuales la tierra que exceda el tamaño de la UAF debe ser comprada por el propietario o posesionarlo al INCORA, en las ZDE se autoriza “por una sola vez” y a una misma empresa “una extensión adicional por el mismo tamaño a la inicialmente adjudicada (...) mediante un nuevo contrato de explotación por un término de dos (2) años, al vencimiento del cual, si hubiere dado cumplimiento a las obligaciones contraídas, se autorizará la venta del terreno baldío conforme al precio que señale la Junta Directiva”.

El incumplimiento de las normas anteriores es sancionado con la caducidad del contrato y la reversión de los baldíos al Estado.

### 3.4. EL MERCADO ASISTIDO DE TIERRAS

La Ley 160 de 1994, como las anteriores leyes agrarias, ha sido objeto de severas críticas que, en general, coinciden en subrayar el fracaso de este nuevo modelo de reforma agraria basado en el *mercado asistido de tierras*. Dejando de lado las diferencias teóricas e ideológicas de los críticos, el principal argumento para calificar como fallido este nuevo intento de hacer más equitativa la distribución de la propiedad agraria en Colombia, son sus ínfimos resultados en relación con las metas propuestas y el no haber logrado reformar la estructura social agraria, objetivo explícito de la ley<sup>52</sup>.

---

52 Véase: Machado, Absalón y Suárez, Ruth (compiladores), (1999), *El mercado de tierras en Colombia. ¿Una alternativa viable?* Cega/IICA/TM Editores, Bogotá. CEPAL, Balcázar, Álvaro; López Nelson; Orozco, Martha Lucía y Vega Margarita, (2001), *Colombia: Alcances y Lecciones de su experiencia en reforma agraria*, CEPAL, Santiago de Chile, Serie Desarrollo productivo N° 109. Heshusius Rodríguez, Karen, (2005, mayo), *Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia*, Documento CEDE 2005-28. Fajardo, Darío, (2014), “Colombia: agricultura y capitalismo”, en Almeyra, Guillermo, Luciano Concheiro Bórquez y otros (coordinadores), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina 1982-2012*, Universidad Autónoma Metropolitana México, Latinoamericana/Ediciones Continente/CLACSO, Volúmen II. Sobre la Ley 160 y el mercado de tierras también hay evaluaciones críticas en INCORA, (2002), *Tierra y paz, Experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961 – 2001*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/Universidad Nacional de Colombia, (2014), *Mercado de tierras rurales productivas en Colombia. Caracterización, Marco conceptual, jurídico e institucional*. Los ensayos del libro *El mercado de tierras en Colombia*, abordan el debate teórico e ideológico en torno al mercado de tierras como mecanismo de reforma agraria y examinan las limitaciones de la Ley 160 de 1994. De esos ensayos, los de Héctor Mondragón y Frank Hollinger aportan información de interés para examinar las políticas de reforma agraria en Colombia y no solamente la Ley 160; y el ensayo de Gabriel Martínez sobre las Zonas de Reserva Campesina es un interesante aporte a la discusión sobre esta controversial figura creada por la Ley 160. Varios de los autores de este libro proponen interesantes fórmulas o modelos alternativos de redistribución de la tierra para Colombia. Una buena síntesis del debate académico sobre el mercado de tierras y la reforma agraria puede consultarse en Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, (2013), *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*, Bogotá.

De este fracaso se exceptúan los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, a quienes el Estado ha titulado 4.675.606 y 5.396.609 hectáreas respectivamente entre 1995 y 2012 (INCODER, 2013, páginas 67-71).

Antes de examinar las cifras relativas a la adquisición y asignación de tierras de reforma agraria, y las de adjudicación de baldíos, bajo la vigencia de Ley 160, haremos referencia a un proyecto piloto de reforma agraria que se llevó a cabo dos años después de la expedición de la Ley 160 en cinco municipios del país y cuyos propósitos Manuel Rojas resume así:

a) descentralización y supervisión local del proceso de Reforma Agraria en lo atinente a planeación, selección de beneficiarios e integralidad; b) negociación directa [de tierras] entre propietarios y campesinos; c) formulación de proyectos productivos que garantizaran el repago de las tierras y un ingreso mínimo por familia; d) participación del sector productivo en la financiación, comercialización y acompañamiento de los proyectos productivos y e) diseño de un manual operativo que condensara los ajustes a la normatividad existente (Rojas, 1999, página 68).

Con base en una “tipología regional y económica”, se escogieron los siguientes municipios: Rivera (Huila), zona agroindustrial ubicada a pocos kilómetros de Neiva; Fuente de Oro (Meta), zona de colonización reciente, con cultivos de arroz y vinculada a la economía de Villavicencio; Montelíbano (Córdoba), “municipio de alta concentración de la propiedad, de dedicación ganadera y cuya economía depende básicamente de la explotación minera de ferroníquel; San Benito Abad (Sucre), con fuerte predominio del latifundio ganadero y presencia de pescadores artesanales articulado a Sincelejo; y Puerto Wilches (Santander), sobre el Magdalena Medio, con economía basada en el cultivo de la palma africana y la actividad ganadera” y conectado económicamente con Barrancabermeja y Bucaramanga (Rojas 1999, página 68).



De las reflexiones de Rojas sobre los resultados del proyecto piloto de negociación voluntaria de tierras entre propietarios y beneficiarios de la reforma agraria, conviene referirse a los obstáculos encontrados en los municipios donde se ejecutó dicho proyecto. Fuera de las limitaciones técnicas del aparato estatal municipal, y de la segmentación del mercado de tierras en Colombia, Rojas pone de presente los siguientes problemas para el cabal funcionamiento del mercado de tierras de reforma agraria:

En San Benito, Montelíbano y Puerto Wilches, además de “una oferta restringida de tierra”, entre los oferentes se presentaron personas sin título de propiedad y propietarios de predios “no registrados en los catastros municipales”. Por el lado de los aspirantes, se presentaron muchos que vivían en las cabeceras municipales y cuya principal motivación era “el alto valor del subsidio” (Rojas, 1999, página 80).

En San Benito Abad, el principal obstáculo para la negociación de tierras de reforma agraria era la ocupación de los terrenos baldíos (que constituían más de la tercera parte de la superficie municipal) por parte de grandes ganaderos que, además, usufructuaban los cuerpos de agua y las ciénagas. Según Rojas (1999), “Dada la calidad de las tierras y el poder económico de los ganaderos compradores, la tendencia es a jalonar los precios de las fincas hacia arriba. Los aspirantes a tierras son obligados a demandar las áreas más secas y menos productivas, pero pagando precios altos” (Rojas, 1999, página 81).

En Montelíbano, municipio donde hay gran propiedad y ganadería extensiva, la negociación de tierras se “vio interferida por la inseguridad en los derechos de propiedad derivada de los fenómenos de conflicto social y armado recurrentes en la región: en el pasado, en los años setenta, la presencia de fuerzas insurgentes provocó la salida de propietarios, en su mayoría ganaderos, los cuales vendieron sus tierras a bajo precio, a compradores ligados con dineros provenientes del narcotráfico”. Se conformaron luego grupos de justicia privada que incrementaron el valor de la tierra y expulsaron a los campesinos (Rojas, 1999, página 81).

A los anteriores obstáculos hay que agregar la inoperancia de los consejos municipales de reforma agraria, problema que también ha sido subrayado por otros analistas de la Ley 160.

### 3.5. RESULTADOS DE LA LEY 160 DE 1994

Teniendo como referente las disposiciones legales, a continuación analizamos los resultados de dos programas: 1) La compra directa de parcelas de reforma agraria en el mercado de tierras; y 2) La titulación de baldíos.

Sobre las Zonas de Reserva Campesina, no obstante su importancia social y política, la información del INCODER se limita a señalar la fecha de la resolución y el área de cada una de las zonas creadas hasta el momento. Y quizá por las dificultades de acceso a las zonas ubicadas en territorios del conflicto armado, los pocos estudios que se han hecho al respecto se centran en la reglamentación y los planes de desarrollo sostenible de las ZRC, pero no contienen información concreta sobre aspectos fundamentales como el reparto interno de la tierra, el funcionamiento de las fincas campesinas, las conexiones con el mercado local y regional, y las formas de dirección, cooperación y participación comunitaria<sup>53</sup>.

De las Zonas de Desarrollo Empresarial no encontramos información, excepto el Acuerdo 028 del 18 de diciembre de 1995 por el cual la junta directiva del INCORA definió los criterios de selección de estas y de las Zonas de Reserva Campesina (Ministerio de Agricultura, 2002). Al parecer, hasta el momento no se ha creado ninguna Zona de Desarrollo Empresarial (figura que se está tratando de retomar en la segunda administración del presidente Santos).

---

53 Los escritos de Darío Fajardo son la excepción: Fajardo (2002-a, 2006 y 2012); INCODER/Universidad Nacional de Colombia, 2013; Ortiz, Pérez, Castillo y Muñoz, (2004); INCODER/ILSA, 2012.

Con relación a las evaluaciones de la Ley 160 de 1994, nuestro principal aporte consiste en analizar la información disponible sobre la adquisición y asignación de parcelas de reforma agraria entre 1995 y 2012; y sobre la adjudicación de baldíos a personas naturales y jurídicas en el mismo periodo. Adicionalmente, examinamos las adjudicaciones de baldíos superiores a una UAF (Unidad Agrícola Familiar), asunto que ha estado en el centro del debate público sobre el problema agrario colombiano en los dos últimos años. Y hacemos una somera descripción de las Zonas de Reserva Campesina existentes.

### 3.5.1. Compra y asignación de parcelas

Sobre la compra directa de parcelas por parte de personas definidas como “sujetos de reforma agraria”, disponemos de las siguientes fuentes: 1) Las cifras del libro del INCORA *Colombia Tierra y Paz* (2002)<sup>54</sup>; 2) La estadística del *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio*, (INCODER, 2013)<sup>55</sup>; y 3) Las cifras contenidas en Álvaro Balcázar

54 En este libro encontramos algunos errores e inconsistencias que vale la pena poner de presente. Por ejemplo, se presenta como un logro del programa de asignación del subsidio para la compra de tierras la negociación de “311.960 hectáreas en beneficio de 20.681 familias, cobertura poblacional que se incrementa con la adjudicación de 82.403 unidades agrícolas familiares provenientes de las adquisiciones de tierras de la legislación anterior”, pero estas cifras no concuerdan con las registradas en la tabla de “familias beneficiadas” (página 175). Y aunque se informa sobre el precio promedio de la hectárea de tierra, no se dice en dónde fueron compradas las tierras. Con relación al impacto de la compra subsidiada de tierras se afirma, sin ningún respaldo empírico, que “se ha logrado que las familias beneficiadas incrementen la productividad, el desarrollo agrícola y el mejoramiento de sus condiciones de vida (sic)”, afirmación que es desvirtuada por la evaluación de impacto hecha por Balcázar y otros en el texto citado.

55 INCODER, (2013), *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio 1960-2012*, Bogotá. En la escueta presentación de las estadísticas de tierras correspondientes a los programas de reforma agraria (1960-2012), se advierte que las cifras anteriores a 2004 son tomadas de los “archivos recuperados y depurados del extinto INCORA”. Desafortunadamente, las cifras de este balance histórico carecen de una mínima contextualización.

y otros (2001), *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*, que por lo demás están basadas en información estadística del INCORA.

Durante los primeros seis años de vigencia de la Ley 160, por el programa de compra subsidiada de tierras ingresaron al Fondo Nacional Agrario 1.559 predios por un total de 301.966 hectáreas. A estos se sumaron cinco predios provenientes de procesos de extinción de dominio que aportaron 1.537 hectáreas. En total fueron adquiridos 1.564 predios por un total de 303.503 hectáreas (Tabla 29).

**Tabla 29. Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario. Modalidad campesinos e indígenas. Ley 160 de 1994. 1995-2000**

AÑOS	COMPRA		EXPROPIACIÓN		CESIÓN		OTROS		TOTAL	
	No	Hectáreas	No	Hectáreas	No	Hectáreas	No	Hectáreas	No	Hectáreas
1995	318	55.385	2	788	-	-	-	-	320	56.173
1996	484	100.312	1	245	-	-	-	-	485	100.557
1997	297	69.080	-	-	-	-	-	-	297	69.080
1998	271	43.959	2	504	-	-	-	-	273	44.463
1999	109	18.018	-	-	-	-	-	-	109	18.018
2000	80	15.212	-	-	-	-	-	-	80	15.212
Total	1.559	301.966	5	1.537	-	-	-	-	1.564	303.503

Fuente: tomada de Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, (2002), *Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*.

De las 303.503 hectáreas que ingresaron al FNA, 295.619 hectáreas fueron repartidas entre 20.681 familias que recibieron lotes de 14 hectáreas en promedio. La desagregación de las cifras por año muestra que la compra subsidiada de tierras

comenzó a declinar dos años después de haber sido expedida la Ley 160 (Tabla 30).

**Tabla 30. Parcelas adjudicadas por el Fondo Nacional Agrario. Colombia, 1995-2000**

AÑOS	NO. FAMILIAS	ÁREA (HAS)	TAMAÑO PROMEDIO
1995	6.684	90.388	14
1996	5.473	84.433	15
1997	4.006	59.482	15
1998	2.303	34.963	15
1999	1.095	13.166	12
2000	1.120	13.187	12
TOTAL	20.681	295.619	14

Fuente: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, (2002), *Colombia: tierra y paz: experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961-2001*.

Entre 2001 y 2004, cuando fue liquidado el INCORA y se creó el INCODER, hay notables vacíos de información. Por ejemplo, no existe información sobre las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario para los años 2001, 2002 y 2003, ni sobre los beneficiarios que recibieron tierras de este fondo. Tampoco hay información sobre la compra directa de tierras en 2001, sí la hay para los años 2002 y 2003, pero se desconoce si esas compras se hicieron en el “mercado asistido de tierras” o fueron hechas por el INCORA. Según parece, en los años 2009 y 2010 no hubo compra de tierras subsidiadas; y en 2011 y 2012, el INCODER solo compró 126 hectáreas que fueron repartidas entre 28 familias que recibieron lotes de 4,5 hectáreas en promedio.

Entre 2004 y 2012 la DNE (Dirección Nacional de Estupefacientes) aportó 36.733 hectáreas provenientes de procesos de extinción de dominio y que al parecer fueron repartidas entre 2.889 familias. No se sabe si en años anteriores ingresaron tierras de extinción de dominio de la DNE al Fondo Nacional Agrario (Tabla 31).

**Tabla 31. Parcelas entregadas según fuente de adquisición. Colombia, 2001-2012**

Fuente de adquisición	FNA (Fondo Nacional Agrario)			Compra directa			DNE (Dirección Nacional de Estupefacientes)		
	NO. FAMILIAS BENEFICIADAS	ÁREA (HAS)	Tamaño promedio	NO. FAMILIAS BENEFICIADAS	ÁREA (HAS)	Tamaño promedio	NO. FAMILIAS BENEFICIADAS	ÁREA (HAS)	Tamaño promedio
2001	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	-	-	-	83	1.967	24	-	-	-
2003	-	-	-	185	1.668	9	-	-	-
2004	87	732	8	782	7.896	10	336	4.946	15
2005	205	2.889	14	349	2.956	8	431	6.855	16
2006	54	552	10	906	9.682	11	1.260	13.794	11
2007	135	1.712	13	2.389	22.290	9	851	11.064	13
2008	35	844	24	194	1.608	8	10	68	7
2009	766	9.585	13	-	-	-	-	-	-
2010	1.839	17.579	10	-	-	-	-	-	-
2011	692	8.881	13	5	34	7	-	-	-
2012	992	7.380	7	23	92	4	1	6	6
Total	4.805	50.154	10.4	4.916	48.193	10	2.889	36.733	13

Fuente: elaboración propia con base en INCODER, (2013), *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo de territorio 1960-2012*, Bogotá.

A juzgar por la información del INCODER, durante los años comprendidos entre 2002 y 2012 fueron asignadas un total de 135.080 hectáreas a 12.610 familias que recibieron lotes de un poco más de 10 hectáreas en promedio. Las tierras adjudicadas en este decenio provienen de tres fuentes: el Fondo Nacional Agrario, la compra directa (por los beneficiarios y por el INCORA/ INCODER) y la Dirección Nacional de Estupefacientes. Lo que no informa el INCODER es cómo obtuvo la tierra el FNA (Tabla 32).

**Tabla 32. Parcelas entregadas según fuente de adquisición. Colombia, 2002-2012**

Fuente de adquisición	NO. FAMILIAS BENEFICIADAS	ÁREA ( HAS)	Tamaño promedio
FNA	4.805	50.154	10,4
Compra directa	4.916	48.193	10
DNE*	2.889	36.733	13
Total	12.610	135.080	10,5

Fuente: elaboración propia con base en INCODER, (2013), *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo de territorio 1960-2012*, Bogotá. \* Los datos de tierras de la Dirección de Estupefacientes se refieren a los años 2004-2012. Para los años 2001, 2002 y 2003, no hay información del INCODER.

En resumen, de 1995 a 2012 obtuvieron parcelas de reforma agraria 33.291 familias por un total de 430.699 hectáreas, es decir, 13 hectáreas en promedio por familia. Desafortunadamente, no se dispone de información sobre la distribución territorial de las parcelas de reforma agraria de la Ley 160. La información publicada por el INCODER solo contiene cifras agregadas de las adjudicaciones entre 1960 y 2012.

De las seis modalidades de adquisición de tierras para reforma agraria autorizadas por la Ley 160<sup>56</sup>, la menos utilizada ha sido la

56 Negociación voluntaria de tierras, compra directa de tierras por el INCORA/ INCODER, expropiación con indemnización, titulación de baldíos a particulares, titulaciones colectivas a pueblos indígenas y comunidades negras, extinción de dominio.

expropiación con indemnización, mediante la cual el INCORA adquirió 1.537 hectáreas entre 1995 y 2000. Al parecer, este instrumento jurídico no ha sido utilizado en los últimos 14 años de vigencia de la Ley 160.

Como lo han señalado sus críticos, el reparto de parcelas de reforma agraria a través del mercado subsidiado de tierras y de la compra de predios por el INCORA e INCODER, fue muy reducido en comparación con el número de familias campesinas que expresaron interés en adquirir tierras subsidiadas. De acuerdo con Mondragón, “de 1.547.676 familias que según la encuesta de hogares del DANE de 1997 estaban interesadas en adquirir tierra, solo 356.957 familias conocían el PMT [Programa de Mercado de Tierras]; pero de esta cantidad menos de un 11 por ciento (38.451 familias) estaban inscritas. Aún así, en 1997 solo se atendieron el 8 por ciento de las familias inscritas” (Mondragón, 1999, página 197). Dice Mondragón que “los propietarios ofrecieron al INCORA 1.141.313 hectáreas, pero la entidad solo tuvo dinero para subsidiar la compra de 42.527 hectáreas” (Mondragón, 1999, página 197). Aun cuando estas cifras se refieren a los dos primeros años de ejecución de los programas de dotación de tierras de la Ley 160, es sabido que la falta de recursos financieros fue una de las causas del reducido alcance de la compra directa de tierras por parte de los beneficiarios de la reforma agraria (Balcázar y otros, 2001).

Sobre los resultados de la Ley 160, cabe tener en cuenta las observaciones de Balcázar y otros especialistas:

En cinco años de funcionamiento del mercado de tierras (1995-1999), las tierras que ingresan al Fondo Nacional Agrario disminuyen a 286.939 hectáreas; mientras que el número de familias beneficiadas baja a 19.397, en comparación con el período anterior. La inversión cae, el crédito complementario al subsidio para la adquisición de tierras no funcionó en concordancia con aquel; el sistema de reforma agraria no funcionó como tal debido a la formulación aislada de políticas y prioridades propias en cada entidad, al grado disímil en la planificación de instituciones y entidades territoriales, a la especialización y dispersión de funciones



y al estado diferenciado del proceso de descentralización en todas ellas (Balcázar y otros, 2001, página 18).

En cuanto a las características del mercado de tierras en Colombia que son consideradas como obstáculos para la transferencia de tierras de grandes propietarios a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, son pertinentes las conclusiones del estudio realizado en 1992-1993 por un equipo de la FAO y el CEGA, el cual hacía parte de un programa de investigación de la FAO en cinco países de América Latina (Colombia, Ecuador, México, Bolivia y Chile) y cuya principal motivación había sido la prevalencia que, en el marco de las medidas de ajuste estructural y liberalización de los mercados, estaban adquiriendo las políticas agrarias que consideraban el mercado de tierras como “el instrumento más apropiado para modernizar la estructura de la tenencia de la tierra y distribución de la propiedad” (FAO y CEGA, 1994, página 1).

Para llevar a cabo la investigación empírica, el equipo de investigadores clasificó los sistemas productivos en Colombia, así: “a. Agricultura comercial consolidada; b. Agricultura comercial con ampliación de frontera; c. Ganadería extensiva; y d. Agricultura campesina” (FAO y CEGA, 1994, página 3). Escogieron 18 municipios que “tipifican los anteriores sistemas productivos”<sup>57</sup>, de los cuales indagaron la historia, la geografía, la cultura y la producción agropecuaria y en 15 de estos aplicaron una encuesta a “líderes campesinos, profesores, abogados, notarios, comerciantes, técnicos y productores de distinto tamaño y condición” (FAO y CEGA, 1994, página 3).

De las conclusiones de ese estudio, citamos las más relevantes para entender las limitaciones del mercado de tierras como mecanismo de redistribución de la propiedad agraria en Colombia<sup>58</sup>.

57 Municipios con agricultura campesina: Turmequé, Tibaná y Nuevo Colón (Boyacá), Tibacuy (Cundinamarca), San Luis (Tolima), Ovejas (Sucre); municipios con ampliación de frontera: Villavicencio, Granada, Lejanías, Castillo y Puerto López (Meta); municipios con agricultura comercial consolidada: Guamo y Líbano (Tolima); municipios con ganadería extensiva: Sincelejo y Corozal (subregión Montes de María - Costa Atlántica).

58 Todos los subrayados son agregados.

Una premisa que tiende a difundirse y aceptarse hoy día es que las fuerzas del mercado permiten la libre transferencia y el libre acceso a las tierras, así como su uso intensivo. Sin embargo, en el estudio realizado [en Colombia] se encontró que el mercado de tierras es un reflejo de la estructura de distribución de la propiedad. Muchos predios se negocian en pequeñas áreas y pocos predios en grandes áreas. No hay indicios de la capacidad natural del mercado para transferir grandes predios a distintos estratos de productores.

La participación del Estado en compra de tierras ha activado el mercado de la propiedad en zonas donde la compraventa es tradicionalmente baja, como en áreas de ganadería extensiva. Sin embargo, la intervención del Estado no modifica sustancialmente la magnitud del mercado en su conjunto.

La estratificación de la propiedad, que se manifiesta en la segmentación del mercado, impide que este juegue un papel activo en la transferencia de la propiedad. En los casos estudiados, se encontraron dos tipos de segmentación: de acuerdo con la capacidad económica de los participantes en el mercado y según la pertenencia a grupos sociales.

Debido a la segmentación por capacidad económica, las negociaciones de pequeños predios y de grandes predios tienen lugar en mercados diferentes. La compraventa de minifundios se realiza entre pequeños productores. La de grandes predios tiene lugar entre agentes de gran capacidad adquisitiva. Habitualmente estos dos tipos de mercado no se mezclan, excepto en circunstancias que favorecen la concentración de la propiedad de la tierra, como en algunas zonas de violencia donde los propietarios pequeños que han sido desalojados han vendido sus tierras a inversionistas.

El segundo tipo de segmentación es de carácter social. En las zonas campesinas por ejemplo, se vende a personas conocidas, parientes y vecinos. En muchos casos es un mecanismo de defen-

sa de la comunidad; si alguien de afuera adquiere una finca es probable que tenga dificultades para conseguir los servicios que requiere; así es forzado a salir de la comunidad.

En aquellas zonas donde hay grupos de poder que ejercen un dominio territorial, estos seleccionan de manera tácita al comprador que llega a la zona. Si el nuevo comprador no amenaza la permanencia del grupo de poder dominante, la transacción se realiza. Este tipo de segmentación no existe en áreas de cultivos comerciales, con relaciones impersonales, donde operan efectivamente el Estado y las instituciones civiles.

En las zonas afectadas por la violencia, el narcotráfico y por la demanda para fines turísticos y recreativos, los precios de la tierra son afectados por factores exógenos a la producción, como la inseguridad o la especulación. En las zonas con influencia de las guerrillas por ejemplo, hay gran oferta de predios productivos a precios inferiores a su valor comercial.

En cambio, en las zonas de influencia del narcotráfico, el enorme poder adquisitivo de los compradores ha permitido que las tierras se negocien por encima de su valor comercial (...).

Es notoria la carencia de información sobre oferta y demanda de tierras para uso público. Por ejemplo, los diarios de mayor circulación no envían sus secciones de ofertas de tierras a todo el país. Tampoco hay agentes especializados en el mercado rural de tierras, los intermediarios son personas de la localidad que se limitan a ofrecer los predios entre sus conocidos (...) (páginas 69-71).

Señalemos, por último, que la segmentación económica y social del mercado de tierras en Colombia, así como la informalidad en la tenencia de la tierra, son considerados como obstáculos para la transferencia de tierras de grandes propietarios a pequeños cultivadores sin tierra o con tierra insuficiente.

### 3.5.2 Adjudicación de baldíos 1995-2012

La Ley 160 introdujo un cambio radical en la política de distribución de la tierra y en la escala de rangos de tamaño que tradicionalmente se ha utilizado en Colombia para dar cuenta de la estructura de la propiedad agraria. La adopción de la UAF (Unidad Agrícola Familiar), en cuya determinación interviene un conjunto de variables<sup>59</sup> (Ver Anexo o, Metodología 0.1; Tabla 0.6; Tabla 0.7), exigió una detallada y compleja reglamentación para cada uno de los municipios que conforman el territorio nacional, los que a su vez fueron agrupados en “zonas relativamente homogéneas”. Es tal la variación de tamaños de las UAF que una gran propiedad en Cundinamarca equivale a mucho menos de una UAF en Caquetá o en Vichada (Tabla 33).

Este cambio en los patrones de asignación de tierras por parte del Estado se expresa, por su puesto, en la medición de los GINIS de tierras y propietarios: mientras el GINI de tierras mide la desigualdad en la distribución de la propiedad agraria independientemente de su calidad, el GINI UAF mide la desigualdad teniendo en cuenta la calidad de la tierra. Por lo general, los GINIS UAF muestran menores índices de desigualdad que los GINIS tradicio-

---

59 Los criterios para la delimitación de UAF fueron reglamentados en la Resolución No. 017 de 1995 según lo estipulado en los artículos 38, 66 y 67 de la Constitución Nacional.

Resolución 017 de 1995: “Por la cual se adoptan los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar en terrenos baldíos por zonas relativamente homogéneas adjudicable en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales”.

Capítulo ii. De las zonas relativamente homogéneas. Artículo 20. Criterios fundamentales comprenden: Aspectos fisiográficos (Clima, Geomorfología), Suelos (capacidad para la producción agrícola), entorno socioeconómico (Vías de comunicación, Servicios públicos y privados) Organización estatal y de las comunidades.

Capítulo iii. Aspectos metodológicos para la determinación de la UAF. Artículo 40. Criterios de planificación, comprenden: Uso del suelo, Adopción de tecnología, Reducción de costos de producción, Sustentabilidad de recursos naturales, Uso óptimo de la mano de obra, Remuneración a la gestión empresarial, Entorno socioeconómico

nales, pues tienen en cuenta un conjunto de variables que diferencian las tierras de las distintas zonas y regiones del país (Anexo o Metodología o.1 Tabla o.6).

Dado que la enorme variación de las UAF hace sumamente difícil establecer tendencias generales en los patrones de distribución de la tierra, e incluso hacer comparaciones entre departamentos y municipios, optamos por hacer un cálculo que toma para cada departamento el intervalo comprendido entre el valor mínimo del rango inferior y el valor máximo del rango superior del total de los tamaños UAF según las *zonas relativamente homogéneas* en las que se subdivide el suelo departamental (Tabla 33). De acuerdo con este cálculo, la extensión de las unidades agrícolas familiares varía desde 4 hectáreas en los departamentos de Caldas y Cauca hasta 1.840 hectáreas en los departamentos de Meta y Vichada<sup>60</sup>.

---

60 Aun cuando los recién creados departamentos de Vichada, Guainía y Vaupés, antes denominados “territorios nacionales”, no fueron incluidos en la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996 por la cual se definieron las “zonas relativamente homogéneas” y las respectivas unidades agrícolas familiares, y si bien es cierto que todavía no existe una definición oficial de las UAF de estos tres departamentos, a propósito del álgido debate público en torno a la acumulación de UAF en la Altillanura, en mayo de 2013 el entonces ministro de agricultura informó ante el Congreso que “Durante el 2012, el INCODER validó la UAF en los departamentos de Vichada, Guaviare, Meta, Cesar, La Guajira, Magdalena, Arauca, Casanare, Caquetá y Putumayo; e inició la valoración y ajuste en siete departamentos adicionales: Bolívar, Córdoba, Sucre, Antioquia, Santander, Norte de Santander y Tolima (...)”. Sin embargo, el acto administrativo del INCODER mediante el cual se hizo dicha validación no se conoce, ni ha sido publicado en la página oficial de esta entidad. Pero para efectos de este trabajo, se hizo un cálculo aproximado de las UAF de esos departamentos con base en el valor mínimo inferior y el máximo superior de municipios de departamentos limítrofes como Puerto Gaitán (Meta). Véase Anexo o Metodología o.1. Procedimiento para el cálculo de UAF.

**Tabla 33. Rangos UAF por departamento**

DEPARTAMENTO	VALOR MÍNIMO	VALOR MÁXIMO
AMAZONAS	46	274
ANTIOQUIA	12	55
CALDAS	4	25
ARAUCA	24	1071
ATLÁNTICO	8	22
BOGOTÁ	12	15
BOYACÁ	5	42
BOLÍVAR	26	115
CAQUETÁ	58	2269
CASANARE	65	843
CAUCA	4	57
CESAR	14	55
CÓRDOBA	8	58
CHOCÓ	20	78
CUNDINAMARCA	2	37
LA GUAJIRA	43	172
GUAVIARE	52	220
HUILA	18	58
MAGDALENA	7	105
META	28	1840
NARIÑO	22	48
PUTUMAYO	35	90
N. DE SANTANDER	10	50
SANTANDER	8	25
SUCRE	22	72
TOLIMA	6	54
VALLE	4	22
QUINDÍO	4	17
RISARALDA	5	15
VICHADA	1360	1840
VAUPÉS	202	274
GUAINÍA	75	101

Fuente: elaboración propia según lo ordenado en la Resolución 041 de 1996. Ver anexo o metodología o.1

Con base en esta tabla, elaboramos un conjunto de estadísticas que permiten analizar las principales tendencias en la distribución de los baldíos adjudicados entre 1995 y 2012 según el tamaño de las unidades agrícolas familiares. Y puesto que la Ley 160 limita a una UAF la extensión de tierra adjudicable a particulares,

establecimos tres rangos de distribución (menos de 1 UAF, 1 UAF y más de 1 UAF)<sup>61</sup>, que permiten ver en términos aproximados hasta qué punto el INCORA y el INCODER han respetado los límites legales en la adjudicación de baldíos a particulares. Para esto también hay que tener en cuenta las normas reglamentarias de la ley en esa materia<sup>62</sup>.

En este periodo, la demanda de tierras públicas por parte de empresas o sociedades fue bastante baja en comparación con las solicitudes de personas naturales. En efecto, de 126.388 terrenos baldíos adjudicados a particulares, solo 0,4 por ciento fue otorgado a personas jurídicas y el área adjudicada a estas fue escasamente 0,02 por ciento (Tabla 34).

La distribución de los baldíos adjudicados a particulares según rangos de tamaño UAF evidencia, en primer lugar, que el 98 por ciento fue adjudicado dentro de los límites legales y que de estos el 77,8 por ciento tenía un tamaño inferior a una UAF (Tabla 34). Respecto de este elevado porcentaje, es preciso señalar que las adjudicaciones inferiores a una UAF, como excepciones a la norma general, fueron autorizadas por la junta directiva del INCORA en el Acuerdo 014 de 1995, por el cual se autorizan extensiones de menos de 2.000 metros cuadrados y máximo 2.000 para la adjudicación de lotes en zonas urbanas para uso no agropecuario, como construcción de vivienda y bodegas; y extensiones un poco mayo-

61 Para este cálculo, se tomó como referente la Resolución 041 de 1996 en relación al rango mínimo y máximo de cada zona relativamente homogénea (ZRH). Los datos de UAF fueron calculados a nivel departamento, a partir del dato mínimo del rango inferior y el dato máximo del rango superior de las zonas relativamente homogéneas presentes en la superficie del departamento. Para el caso de las ZRH que tienen UAF desagregada por otro criterio (agrícola, ganadera, alta, baja) se tomó el dato del rango correspondiente a UAF mixta o UAF ganadera o agrícola, según el caso. Para los departamentos cuyos municipios no están incluidos en los cálculos de ZRH de la resolución, a saber, Vichada, Vaupés, Guainía y San Andrés y Providencia, el cálculo de la UAF corresponde al dato del municipio del departamento vecino con el que colinda en su frontera más extensa.

62 Decreto 2664 de diciembre 3 de 1994, sobre Procedimiento para tierras baldías, Decreto 0982 de mayo 31 de 1996 que modifica el Decreto 2664; el Acuerdo 018 del 31 de agosto de 1995 por el cual la junta directiva del INCORA establece excepciones en la titulación de baldíos. Véase Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/INCORA (2003)

res para baldíos ubicados en zonas cercanas a los centros urbanos o de alta calidad de la tierra. Cabe agregar que en la estadística histórica del INCODER estos lotes no aparecen desagregados de los terrenos rurales, lo cual distorsiona las cifras sobre el microfundio rural en las últimas décadas. Este problema, no advertido en el “balance” del INCODER, obliga a matizar hipótesis según las cuales las políticas de tierras del Estado colombiano no solo han propiciado la concentración de la propiedad agraria, sino también la microfundización de las parcelas campesinas.

La altísima proporción de baldíos adjudicados por debajo de una UAF se explica asimismo porque la mayoría de los adjudicatarios son pequeños cultivadores que, al parecer, carecen de recursos suficientes para explotar una UAF<sup>63</sup>.

En segundo lugar, se observa que si bien las adjudicaciones superiores a una UAF representan solo un 2,2 por ciento del total de adjudicaciones entre 1995 y 2012, la superficie que se les adjudicó es bastante alta: 13 por ciento (Tabla 34). Más adelante vemos con mayor detalle la adjudicación de baldíos por encima de los límites legales.

**Tabla 34. Distribución de los baldíos adjudicados a personas naturales y jurídicas según rangos de tamaño UAF. Colombia, 1995-2012**

Tamaño	Personas Naturales				Personas Jurídicas			
	Adjudicaciones	%	Superficie (has)	%	Adjudicaciones	%	Superficie (has)	%
Menos de 1 UAF	97.738	77,7	1,519,267	30,0	540	93,1	447	33,6
1 UAF	25,274	20,1	2,861,603	56,9	38	6,6	629	47,3
Más de 1 UAF	2,796	2,2	658,356	13,1	2	0,3	253	19,0
Total	125,808	100	5,030,227	100	580	100	1,329	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

63 Cfr. Mondragón, 1999; CNMH, 2013; Fajardo, 2002a y 2014, entre otros.



Con el fin de ver las variaciones en la adjudicación de baldíos de este periodo con relación al anterior, es preciso tener en cuenta los rangos de tamaño utilizados en los periodos anteriores. De acuerdo con esa clasificación, el 60 por ciento de la superficie adjudicada quedó en manos de un poco más del 2 por ciento de los adjudicatarios (2.724) y el 40 por ciento restante quedó distribuida entre el 98 por ciento de los adjudicatarios (Tabla 35). Es evidente entonces la fuerte diferencia introducida por la UAF como nuevo patrón de medida de la propiedad agraria.

Ahora bien, cabe decir que la concentración de la superficie adjudicada en los rangos superiores de la escala de tamaños tradicional expresa principalmente el enorme peso de las adjudicaciones en la Altillanura<sup>64</sup>, subregión que por sus características geográficas, económicas y agrológicas tiene las UAF más grandes del territorio nacional.

---

64 En la resolución 041 de 1996 corresponden a suelos de altillanura:

Artículo 8 Regional Caquetá, Zona Relativamente Homogénea No. 2 — Altillanura comprende los municipios de: Valparaíso, Cartagena del Chairá, Solano, Curillo, Albania, Milán, Puerto Guzmán (Putumayo), Santa Rosa (Cauca), y la parte que no corresponde a cordillera de los municipios de San José de Fragua, Belén, Morelia, Montañita, Paujil, Doncello, Puerto Rico, Florencia y San Vicente del Caguán.

Unidad Agrícola Familiar: comprendida en el rango de 86 a 117 hectáreas.

Las UAF más grandes se encuentran calculadas para las zonas relativamente homogéneas de Serranía, estas son:

Artículo 20 Regional Meta, Zona Relativamente Homogénea No. 5 — De Serranía Comprende fracciones de los siguientes municipios de: Mapiripán, Puerto Concordia, Puerto López, Puerto Gaitán, San Martín, Puerto Rico y Puerto Lleras. Unidad Agrícola Familiar: comprendida en el rango de 1360 a 1840 hectáreas

**Tabla 35. Adjudicación de baldíos por rangos de tamaño. Colombia, 1995-2012**

Tamaño	Personas Naturales				Personas Jurídicas			
	Adjudicaciones	%	Superficie (has)	%	Adjudicaciones	%	Superficie (has)	%
1-20	99.864	79	276.056	5	564	97	501	38
21-100	19.348	15	900.135	19	13	2	451	34
101-500	3.872	3	810.622	16	3	1	377	28
501-1000	1.429	1	1.096.977	22	-	-	-	-
1001-2500	1.197	1	1.583.840	31	-	-	-	-
2501-5000	85	0	253.262	5	-	-	-	-
más de 5000	13	0	109.334	2	-	-	-	-
Total	125.808	100	5.030.227	100	580	100	1.329	100

Fuentes: elaboración propia a partir de los datos de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

Por otra parte, al desagregar las cifras de baldíos adjudicados a personas naturales y jurídicas por departamentos, lo primero que salta a la vista es el agotamiento de las tierras baldías disponibles dentro de la frontera agrícola. En efecto, del área total adjudicada a particulares en los últimos 17 años, escasamente el 8 por ciento se distribuyó entre 20 departamentos de antiguo poblamiento y en la zona rural de Bogotá, en tanto que el 92 por ciento restante se repartió entre diez departamentos que todavía disponen de grandes extensiones de baldíos, de los cuales Vichada, Meta, Arauca, Casanare y Caquetá concentraron casi el 80 por ciento del área adjudicada en ese periodo (Mapa 3.1) (Anexo 3, Tabla 3.1).

Como se ve en la Tabla 36, Vichada es el departamento con mayor proporción de área adjudicada entre 1995 y 2012: 1.629.357 hectáreas que representan el 32,4 por ciento del total de la superficie adjudicada en el país en esos años. Con relación al área adjudicada por fuera de los límites legales, Vichada representa el 42,5 por ciento (279.678 hectáreas). Otros departamentos que presentan altos porcentajes de adjudicaciones que exceden el límite legal, son: Santander (18,6 por ciento), Antioquia (6,5 por ciento), Casanare (5,8 por ciento) y Putumayo (5,0 por ciento).

**Tabla 36. Distribución territorial de los baldíos adjudicados según rangos de tamaño UAF. Colombia, 1995-2012**

Rangos UAF	Menos de 1 UAF		1 UAF		Más de 1 UAF		Total	
	Adjudicaciones	% Superficie	Adjudicaciones	% Superficie	Adjudicaciones	% Superficie	Adjudicaciones	% Superficie
Departamento								
Vichada	2.582	92,4	1.009	3,9	173.001	102	2.793	1.620.357
Meta	3.639	59,8	2.436	40	974.856	12	6.087	1.023.317
Arauca	1.468	39,3	2.264	60,6	611.615	2	3.734	629.481
Casare	2.426	70,8	968	28,2	367.983	33	3.427	450.697
Caqueta	2.476	56,8	1.884	43,2	213.140	1	4.361	267.345
Santander	6.049	61,9	2.322	23,7	34.598	1.406	9.777	168.308
Putumayo	5.432	78,2	1.238	17,8	72.141	272	6.942	151.261
Bolívar	5.521	77,3	1.615	22,6	81.205	8	7.144	110.640
Antioquia	4.711	69,5	1.571	23,2	48.934	492	6.774	99.951
Guaviare	1.543	65,3	807	34,1	63.796	14	2.364	93.725
Otros*	62.431	85,5	10.098	13,8	221.056	456	72.985	407.475
Total	98.278	77,8	25.312	20	2.862.232	2.798	126.388	5.031.555

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*.

\*La Guajira, Huila, Magdalena, Narino, Cundinamarca, Norte Santander, Cauca, Córdoba, Boyacá, Cesar, Tolima, Chocó, Atlántico, Guainía, Sucre, Amazonas, Caldas, Valle del Cauca, Bogotá DC, Risaralda, Quindío.

La distribución de los baldíos adjudicados dentro de cada departamento muestra, en primer lugar, que los que tienen mayor porcentaje de área adjudicada por fuera de los límites legales, son: Santander (72,7 por ciento), Quindío (66,7 por ciento), Nariño (49,3 por ciento), Huila (47,2 por ciento), Cundinamarca (47,2 por ciento), Caldas (43,2 por ciento), Antioquia (42,6 por ciento), Guanía (32,1 por ciento) y Valle del Cauca (31,7 por ciento).

No se sabe cuáles de estas adjudicaciones son realmente casos de acumulación ilegal de Unidades Agrícolas Familiares como los documentados para la Altillanura. Cabe aclarar al respecto que la Ley 160 dispone que cuando las adjudicaciones anteriores a la vigencia de la nueva norma exceden el tamaño de una UAF, el INCORA (hoy INCODER) debe cobrar una determinada tarifa por el excedente de tierra. En cualquier caso, convendría que el INCODER estudiara en detalle cuáles de las adjudicaciones superiores a una UAF corresponden a predios ocupados y explotados antes de la expedición de la Ley 160 y si en esas adjudicaciones se cumplieron los requisitos legales.

En lo tocante a la asignación de baldíos según el sexo de los adjudicatarios, la estadística del INCODER muestra que el 59 por ciento fue otorgado a hombres y el 41 por ciento restante a mujeres; y que del total del área adjudicada (5.030.227 hectáreas), el 64,2 por ciento quedó en manos de hombres y el 35,8 por ciento restante en manos de mujeres. Infortunadamente la base de datos de baldíos no discrimina las adjudicaciones por estado civil, así que no sabemos cuántas fueron otorgadas a parejas conyugales. Tampoco se sabe cuántas mujeres y cuántos hombres solteros fueron adjudicatarios de baldíos en estos años y en los periodos anteriores.

El reparto de los baldíos por sexo y según rangos de tamaño UAF (Tabla 37) muestra que la distribución de la tierra entre las mujeres es similar a la de los hombres. Sin embargo, llama la atención que 925 mujeres (1,8 por ciento del total de adjudicatarias) obtuvieron terrenos que exceden el límite legal de una UAF, de los cuales 29 tenían más de 2.500 hectáreas.

**Tabla 37. Adjudicación de baldíos a hombres y mujeres según rangos de tamaño. Colombia, 1995-2012**

Rangos de tamaño	Adjudicaciones				Superficie				Adjudicaciones	Superficie
	Hombre	%	Mujer	%	Hombre	%	Mujer	%	Total	
Menos de 1 UAF	54.897	74	42.841	83	944.048	29	566.219	31	97.738	1.510.267
1 UAF	17.203	23	8.071	16	1.818.049	56	1.043.555	58	25.274	2.861.604
Más de 1 UAF	1.871	3	925	2	467.762	14	190.595	11	2.796	658.357
Total general	73.971	100	51.837	100	3.229.859	100	1.800.368	100	125.808	5.030.227

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

### 3.5.3. Adjudicación de baldíos por encima de los límites legales

En mayo de 2013 el ministro de agricultura de entonces, Juan Camilo Restrepo, informó al Congreso acerca de graves anomalías o irregularidades relacionadas con la adjudicación de baldíos que, al parecer, se habían cometido en los años anteriores a la administración del presidente Juan Manuel Santos. La primera, consistente en una “[defraudación] a la nación, mediante la adjudicación de baldíos a quienes no tienen derecho”; y la segunda, la apropiación ilegal de baldíos.

Respecto de la primera, el Ministro informó que “ya [se habían] emprendido acciones de tipo penal y disciplinario, [y se habían] reforzado los controles, la consulta de información y los cruces con otras entidades como la DIAN, el IGAC y los catastros descentralizados” (Restrepo, 2013, página 13). Respecto de la segunda dijo que el Ministerio de Agricultura junto con la Fiscalía, el IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro, ya habían emprendido las investigaciones del

caso “para la prevención y recuperación de baldíos ilegalmente apropiados o adjudicados”.

Sobre los primeros resultados de estas investigaciones, el ministro Restrepo informó:

Se han detectado graves irregularidades en los procesos de solicitud y adjudicación. Principalmente se ha incurrido en la titulación a favor de personas cuya vocación no es campesina, con importantes patrimonios económicos, y propietarios de otros inmuebles, que no tendrían derecho a recibir los baldíos que están destinados a las familias campesinas de escasos recursos que en verdad los necesitan. A la fecha se han identificado 1.879 expedientes de titulación de baldíos realizados irregularmente durante el periodo 2006-2010, sobre aproximadamente 416.545 hectáreas [65] en los casos identificados en Antioquia, Meta, Vichada, Guaviare, Caquetá, Guainía, Amazonas, Norte de Santander y Santander, que incluyen casos emblemáticos como los de El Porvenir, resoluciones falsas de Urabá y adjudicaciones espurias al exsenador Habib Meregh (Restrepo, 2013, página 7).

Se refirió asimismo a la acumulación de baldíos que exceden el límite de una UAF e informó que hasta la fecha (mayo de 2013) se habían detectado 231 predios que en conjunto sumaban 87.424 hectáreas, que estaban siendo investigados. De acuerdo con la Tabla 38 los predios estaban localizados así: Antioquia (106), Vichada (42), Meta (29), Meta y Vichada (9), Norte de Santander (27) y Magdalena (18). Esta tabla también informa sobre los dueños (nacionales y extranjeros) de esos predios, entre los cuales se cuentan el Fondo Ganadero de Córdoba, Mónica Semillas, Poligrow Colombia y Brasil, entre otros.

---

65 Énfasis agregado.

**Tabla 38. Relación de casos de presunta concentración de tierras en Colombia**

CASO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	No. DE PREDIOS	ÁREA		Limite máximo UAF (has)	Área que excede la UAF (has)
				HAS	MTS		
Fondo ganadero de Córdoba	Antioquia	Turbo, Necoclí	106	3.770	2.725	68	3.702
Mulero	Magdalena	Plato	1	299	4.735	35	264
Mulas Altamaceras	Magdalena	Plato	17	403	1.750	74	329
Biosagroindustrial	Norte Santander	Tibú	21	1.040	8.700	36	1.004
Inversiones Palma Oriente	Norte Santander	Tibú	4	526	2.392	36	490
Ecopalma	Norte Santander	Tibú	2	65	4.250	36	29
Poligrow Colombia	Meta	Mapiripán	3	5.577	5.800	1.840	3.737
Mónica Semillas	Meta y Vichada	Puerto Gaitán y Puerto Carreño	9	8.866	5.042	1.107	7.759
Sociedad Inverstones Eternas	Meta	Fuente de Oro	5	221	2.197	46	175
Sociedad Villa Diana	Meta	Mapiripán	3	4.655	5.342	1.840	2.815
El Brasil	Meta	Puerto Gaitán	16	27.715	6.486	920	26.795
Palma vista o finca las palmeras	Meta	San Juan de Arama	2	210	9.519	138	72
Veracruz	Vichada	Santa Rosalía	42	34.077	9.013	1.294	32.783
	Total		231	87.424	67.951		

Fuente: Restrepo, Juan Camilo (2013), *Implementación de la política integral de tierras 2010-2013*, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, página 12.

A las irregularidades registradas en la Tabla 38 el ministro Restrepo agregó otra denuncia según la cual “los baldíos de la Nación han sido también objeto del despojo por varios actores [e] incluso algunos expertos estiman que cerca del 60 por ciento de los predios despojados o abandonados por causa de la violencia en Colombia, corresponden a baldíos de la Nación o a predios que habían sido objeto de reforma agraria” (Restrepo, 2013, página 13).

Por su parte, en junio y agosto de 2013, los congresistas del Polo Democrático, Wilson Arias, Jorge Robledo e Iván Cepeda, realizaron debates de control político sobre la compra de grandes extensiones de tierra en la Altillanura por parte de empresas nacionales y multinacionales que se valieron para ello de trucos jurídicos como la creación de sociedades ficticias. A su vez, el senador Robledo denunció la “extranjerización” de la tierra y propuso una nueva legislación para detener la venta masiva a multinacionales, fenómeno que se ha presentado en países como Brasil, y Argentina, y que algunos académicos denominan *land grabbing* (Borras y otros, 2011; Borras y Franco, 2010).

Las denuncias sobre adjudicaciones de baldíos contrarias a las disposiciones legales, y sobre acumulación de UAF mediante la compra de parcelas de reforma agraria o de tierras adjudicadas como baldíos, ha tenido amplia resonancia en los medios de comunicación, especialmente en la publicación digital *Verdad Abierta* (que ha hecho un seguimiento sistemático de casos denunciados por los parlamentarios del Polo Democrático y de otros). También han dado lugar a investigaciones de la Contraloría en los casos denunciados por los parlamentarios Arias, Cepeda y Robledo (Contraloría General de la República, 2014). Por su parte, la Unidad Especial de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro elaboró una serie de “informes registrales” sobre las anomalías e irregularidades encontradas en los registros de predios adjudicados como baldíos.

Antes de examinar las cifras relativas a los baldíos adjudicados entre 1995 y 2012 que excedieron el límite de una UAF conviene tener presente, como lo indicamos al comienzo de este capítulo, que la Ley 160 de 1994 autoriza excepciones a ese límite en los casos de baldíos solicitados en adjudicación que hubieran



sido ocupados antes de la vigencia de esta ley, pero condiciona la respectiva adjudicación al pago de un valor fijado de acuerdo al avalúo del excedente de tierra (art. 66).

Recordemos que entre 1995 y 2012 se adjudicaron 2.798 terrenos baldíos que excedieron el límite de una UAF (Tabla 34). En términos relativos, estas adjudicaciones representan el 2,2 por ciento del total de adjudicaciones y el 13 por ciento de la superficie adjudicada en esos años. Tres departamentos concentraron el 68 por ciento del área adjudicada en terrenos que excedieron el límite de una UAF: Vichada: 42,5 por ciento (279.678 has), Santander: 18,6 por ciento (122.343 has), y Antioquia: 6,5 por ciento (42.569 has). Llama la atención que en el Vichada las adjudicaciones mayores a una UAF solo representan el 3,6 por ciento (102 adjudicaciones) del total de adjudicaciones en ese departamento, y el 17 por ciento del área total adjudicada; sin embargo, 73 de estas fueron de más de 2.500 hectáreas.

El caso contrario se observa en Santander y Antioquia donde hubo una alta proporción de adjudicaciones por encima del límite legal: en Santander, el 73 por ciento del área adjudicada (122.343 has) en esos años excedió el límite legal; y en Antioquia, el 43 por ciento (42.569 has).

Dentro de las adjudicaciones de baldíos superiores a una UAF, se encontraron 98 casos de más de 2.500 hectáreas: 85 en el rango de 2.500 a 5.000 hectáreas y 13 superiores a 5.000 hectáreas. De las primeras, 73 se otorgaron en Vichada, ocho en Meta, una en Cauca y otra en Nariño.

De las adjudicaciones superiores a una UAF en el Vichada, 44 por ciento fueron en 1995, 53 por ciento en 1998 y el 3 por ciento restante en 1996, años en los que al parecer no se habían definido las UAF para ese departamento. Esas adjudicaciones se distribuyeron así: 39 en el municipio de Puerto Carreño, 24 en La Primavera y 10 en Santa Rosalía. De estas adjudicaciones, llama la atención que el 30 por ciento se otorgaron a mujeres, lo cual puede haber sido un truco para evadir los requisitos legales (ver Anexo 3, tabla 3.5).

De las 13 adjudicaciones superiores a 5.000 hectáreas, cuatro se otorgaron en Santander y una en Antioquia. Las de Santander suman 48.447 hectáreas y representan el 40 por ciento de la superficie

mayor a una UAF adjudicada en ese departamento; tres se hicieron, en 2001, en los municipios de Puerto Wilches (5.004 hectáreas), Albania (28.286 hectáreas) y Sabana de Torres (7.520 hectáreas); y la cuarta se otorgó en 2003 en el municipio de Albania (7.637 hectáreas). En Antioquia hubo una adjudicación de 5.232 hectáreas, en 1996, en el municipio Guarne (Anexo 3, tabla 3.4).

**Tabla 39. Adjudicación de baldíos a particulares de más de 2.500 hectáreas. Colombia, 1995-2012**

Rangos de tamaño	Adjudicaciones			Superficie			
	Departamento	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
2501-5000 (Subtotal)		61	24	85	182.641	70.621	253.262
VICHADA		51	22	73	150.140	64.753	214.893
META		7	1	8	20.906	3.000	23.906
CASANARE		1	1	2	2.564	2.868	5.432
CAUCA		1	-	1	4.750	-	4.750
NARIÑO		1	-	1	4.280	-	4.280
Más de 5000 (Subtotal)		8	5	13	75.929	33.405	109.334
SANTANDER		4	-	4	48.447	-	48.447
HUILA			2	2	-	16.000	16.000
NARIÑO		1	1	2	6.791	6.791	13.582
CUNDINAMARCA		1	-	1	7.400	-	7.400
MAGDALENA		1	-	1	7.160	-	7.160
CAQUETÁ		1	-	1	6.131	-	6.131
ARAUCA		-	1	1	-	5.382	5.382
ANTIOQUIA		-	1	1	-	5.232	5.232
Total		69	29	98	258.570	104.026	362.596

Fuente: elaboración propia, con base en Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

Con base en esta información (anónima) y teniendo en mente las excepciones establecidas por la Ley 160 de 1994 (y por las leyes agrarias en general), podemos inferir al menos dos conclusiones.

- Primera, la inercia de los derechos adquiridos y las excepciones a los límites de tierra adjudicable terminan por anular la regla general.
- Segunda, aunque no todas las adjudicaciones que exceden el límite de una UAF hayan sido ilegales o indebidas, concentraron en un 2,2 por ciento de los adjudicatarios el 13 por ciento de la tierra adjudicada entre 1995 y 2012, proporción que desde luego no contribuyó a democratizar la propiedad agraria.

En el capítulo 5 daremos cuenta de las prácticas de apropiación ilegal e indebida de tierras en Colombia.

### 3.5.4. Zonas de Reserva Campesina

De conformidad con las disposiciones de la Ley 160 de 1994 (capítulo XIII) y el Decreto Reglamentario 1777 de 1996<sup>66</sup>, la junta directiva del INCORA definió hace más de quince años los criterios y procedimiento para seleccionar y determinar las ZRC (Zonas de Reserva Campesina).

---

66 “(...) Este decreto contiene tres aspectos básicos: la definición de su ámbito económico-geográfico de aplicación, sus objetivos económicos, ambientales y políticos y la acción interinstitucional de soporte. El primer tema resume la definición que les asigna la ley, circunscrita a las áreas de colonización y predominio de baldíos; posibilita su aplicación a las áreas geográficas en donde por las características agroecológicas y socioeconómicas se requieran, la regulación, la limitación y el ordenamiento de la propiedad y a las zonas de amortiguación de los parques nacionales naturales. El segundo punto, la definición de los objetivos de la constitución y delimitación de ZRC, proporciona elementos estratégicos para ser tenidos en cuenta no solo en la aplicación de esta figura sino también en las políticas de tierras y de asentamientos humanos, por redefinir en el país. Adicionalmente el decreto ordena la convergencia (aún inoperante) de las entidades del sistema nacional de reforma agraria y otras instituciones para la financiación de programas de crédito, capitalización rural, servicios públicos, investigaciones, etc.; con carácter preferencial para las ZRC. El decreto ha sido objeto de críticas desde distintos ángulos: se le objeta no haber establecido límites a la propiedad dentro de las reservas campesinas ni proponer definiciones que estimulen el desarrollo en su interior de las organizaciones campesinas. De otra parte, en el medio gremial se le critica haber extendido su ámbito de aplicación en la frontera agrícola (Martínez, 1999)” (Fajardo, Darío; Universidad Nacional de Colombia e Instituto de Estudios Ambientales, IDEA, 2002a).

En la Ley 160 las Zonas de Reserva Campesina son consideradas como una figura para delimitar la propiedad de la tierra en las zonas de colonización y para estabilizar a la población residente en zonas de amortiguación de parques naturales y reservas forestales. Su origen se asocia con la problemática (socioeconómica y ambiental) derivada de los conflictos agrarios y la violencia armada, particularmente acentuados en el suroriente del país, en virtud de los procesos de ampliación de la frontera agrícola por habitantes rurales que migraron hacia esas tierras con motivo de la violencia política y social de los años cincuenta. “Su origen se asocia con la idea de estabilizar las economías de los campesinos desplazados por la violencia y evitar la concentración de tierras que provocaba la colonización en las áreas frágiles y de frontera agrícola” (Ortiz, Pérez, Castillo y Muñoz, 2004, página 23).

Según lo expuesto en la ley, el principal propósito de las zonas de reserva campesina es “regular y ordenar la ocupación de los baldíos y consolidar las economías campesinas”. Sin embargo, el decreto reglamentario estableció como ámbito de aplicación de estas zonas, además de las áreas de colonización, “las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, la limitación y el ordenamiento de la propiedad rural”, abriendo así la posibilidad de establecer zonas de reserva campesina dentro de la frontera agrícola.

La constitución y delimitación de las primeras zonas de reserva campesina fue el resultado de negociaciones y acuerdos entre el gobierno y los líderes campesinos que dirigieron las marchas de los cocaleros de 1997 en el Caquetá, el Sur de Bolívar, Putumayo, Cauca y Guaviare, en oposición a las restricciones en la comercialización de insumos para el procesamiento de la hoja de coca y contra las fumigaciones aéreas que afectaban los cultivos de pan coger y pastos.

Una de las exigencias de los manifestantes al gobierno nacional era la conformación de las zonas de reserva campesina como alternativa de desarrollo para las regiones marginadas, lo que finalmente se lograría con la expedición del Decreto 1777 de 1996 (Fajardo, 2000). Para la conformación de las primeras zonas de reserva campesina, en 1998 el gobierno nacional recibió un préstamo del Banco Mundial bajo la línea de innovación y aprendizaje.

El dinero se ejecutó a través del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC) ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)<sup>67</sup>.

El proyecto piloto definió como zonas de influencia los territorios de las tres primeras zonas de reserva campesina declaradas por el INCORA, a saber: El Pato<sup>68</sup>, Calamar<sup>69</sup> y Cabrera<sup>70</sup>. Durante los cinco años de ejecución del PPZRC, se desarrolló una metodología para la implementación de esta figura en el conjunto del territorio nacional (Fajardo, 2002-a y 2006). Entre los resultados del proyecto se concluyó que la figura de Zona de Reserva Campesina, novedosa herramienta de reforma agraria, resultaba viable y conveniente para la consolidación y el desarrollo de las economías campesinas y que además contribuía a que el gobierno restableciera la confianza de los habitantes de lugares marginados del desarrollo rural institucional.

La primera evaluación del proyecto piloto fue hecha en 2003 por el Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales Rurales de la Universidad Javeriana (Ortiz, Pérez, Castillo, y Muñoz, 2004). Esta evaluación indicó que el PPZRC asumió el concepto de zonas de reserva campesina como una política pública sustentada en la diferenciación regional, la descentralización, la participación y el control público. También conceptuó que durante la ejecución del proyecto piloto las comunidades se apropiaron de los procedimientos administrativos, no obstante el carácter técnico y formalista de los manuales y las políticas institucionales; y a la vez resaltó la importancia del reconoci-

67 La publicación de los resultados y de la evaluación del proyecto a cargo de investigadores de la Universidad Javeriana se realizó con fondos del Banco Mundial. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, y Banco Mundial, (2003), *Informe final, Hacia una estrategia de estabilización de la frontera agrícola con desarrollo humano*, Bogotá.

68 El Pato-Balsillas, San Vicente del Caguán: Área 111.000 hectáreas correspondientes a 38 veredas, 4.300 habitantes, 1.500 familias.

69 Calamar, municipios de San José del Guaviare (Guaviare), El Retorno y Calamar (inicialmente cubría solamente el área del municipio de Calamar). Área 40.000 has correspondientes a 11 veredas, 2.500 habitantes, 450 familias.

70 Cabrera, municipio de Cabrera, Cundinamarca. Área 44.000 has correspondientes a 17 veredas, 4.500 habitantes, 850 familias.

miento estatal de las colonizaciones y la búsqueda de alternativas adecuadas para el restablecimiento de las relaciones políticas entre las comunidades y las instituciones del Estado.

Simultáneamente con la ejecución del proyecto piloto, la junta directiva del INCORA aprobó la conformación de dos nuevas zonas de reserva campesina: una en el Sur de Bolívar<sup>71</sup> y otra en el Bajo Cuembí y Comandante<sup>72</sup>. Cuatro años después, en diciembre de 2002, aprobó la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra<sup>73</sup>. Esta última fue particularmente controvertida, de manera que cuatro meses después de su creación, fue suspendida mediante la Resolución N° 046 de 10 de abril de 2003<sup>74</sup>. Otras zonas que estaban en proceso de constitución no llegaron a formalizarse ni a reconocerse<sup>75</sup>.

---

71 Sur de Bolívar, municipios de Arenal y Morales. Área 29.110 hectáreas, 3.500 habitantes. Resolución N° 054 del 22 de junio de 1999.

72 Bajo Cuembí y Comandante, municipios de Puerto Asís, Putumayo. Área 22.000 hectáreas correspondientes al corregimiento Perla Amazónica, 4.700 habitantes. Resolución N° 069 del 18 de diciembre de 2000. En el año 2011 fue renombrada como “Perla Amazónica”.

73 Valle del Río Cimitarra, municipios de Cantagallo y San Pablo, (Sur de Bolívar) y Remedios y Yondó (Antioquia). Área 184.000 hectáreas, 25.000 habitantes. Resolución 028 del 10 de diciembre de 2002.

74 “La del Valle del Río Cimitarra fue la última zona de reserva campesina declarada y la más corta en términos de periodo de activación legal (cuatro meses), pues fue suspendida a través de la Resolución 046 del 10 de abril de 2003 del INCORA. La decisión, según la entidad, obedeció a que algunas autoridades, gremios y comunidades de los municipios de Yondó, Cantagallo, Remedios y San Pablo, manifestaron su inasistencia a la Audiencia Pública del 18 de agosto de 2002, por la presunta falta de garantías y mostraron preocupación por la no canalización y utilización de los recursos de manera correcta (INCODER, 2011)” (Ordoñez Gómez, Freddy; Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, ILSA; Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca-Cabrera, SINPEAGRICUN, e INCODER, 2012).

75 Ricaurte (Boyacá), la solicitud fue hecha en febrero de 1998 por ocho alcaldes de la región, se elaboró y aprobó el Plan de Desarrollo Sostenible. Solo quedó pendiente la aprobación por parte de la Junta Directiva del INCORA, último requisito del trámite. La Región Lozada-Guayabero; se solicitó su creación el 4 de octubre de 2001, debido a la situación de orden público no se realizó la audiencia pública quedando sin formalizarse la constitución de la zona de reserva campesina, aunque los pobladores han operado como zona de reserva campesina de hecho. El municipio de Curití, provincia Guanentá y una subregión ubicada sobre la margen izquierda del río Chicamocho, se solicitó el 16 de septiembre de 2000, la cual fue avalada por el gerente regional del INCORA, pero aún no ha sido aprobada (Ordoñez Gómez, Freddy; INCODER; Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, ILSA, y Sindicato de Pequeños Agricultores de Cundinamarca-Cabrera, SINPEAGRICUN, (2012), *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate*).

De 2002 a 2010 no hubo avances en la consolidación de las zonas de reserva campesina existentes; y no se aprobaron las solicitudes de conformación de nuevas zonas. Por su parte, la administración Santos prometió reactivar esta figura de ordenamiento territorial y conservación ambiental, pero a raíz del apoyo de las FARC a la solicitud de la ANZORC (Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina) de crear cerca de cincuenta zonas y de hacer de estas territorios autónomos, se hizo evidente la oposición a esta figura por parte de sectores políticos y gremiales.

El primer ministro de agricultura de la administración del presidente Santos, Juan Camilo Restrepo, consideraba que las zonas de reserva campesina podían impedir la dinámica de concentración de la tierra en las zonas de colonización, gracias a la prohibición legal de acumular individualmente propiedades por una extensión superior a una UAF. Pero Restrepo no era partidario de concederles a estas zonas la autonomía que reclamaba ANZORC.

Según Restrepo, "...las FARC han hablado de cosas completamente diferentes a las que quedaron consignadas en el texto que se ha negociado en La Habana sobre Zonas de Reserva Campesina. En efecto, han planteado que quisieran ver transformadas en Zonas de Reserva Campesina nueve millones de hectáreas (lo que equivale al doble de la superficie agrícola actual); que en esas zonas debería primar una cuasi soberanía en lo fiscal, en lo administrativo y judicial (similar a la ETIS "Entidades territoriales indígenas")" (Restrepo, Juan Camilo, y Bernal, Andrés, 2014)<sup>76</sup>. Para el exminis-

76 "En sus disposiciones sobre organización territorial, la Constitución Nacional de Colombia de 1991 define como Entidades Territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (art. 286); que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses; y dentro de los límites de la constitución tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (art. 287). El artículo 329 indica que las ETI (Entidades Territoriales Indígenas) se conformarán según lo dispuesto en la LOOT (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), y serán delimitadas por el Gobierno nacional, con participación de representantes indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, veinte años después de la Constitución la LOOT no ha sido sancionada. Por ende, en la práctica, las ETI no han sido reglamentadas" (Territorio Indígena y Gobernanza, Entidades Territoriales Indígenas (ETIs)). Estas definiciones fueron consultadas en el sitio web Entidades Territoriales Indígenas (ETI) y transcritas de manera textual, recuperado el 24 de febrero de 2015, en [http://www.territorioindigenaygobernanza.com/col\\_o6.html](http://www.territorioindigenaygobernanza.com/col_o6.html)

tro, las ZRC no son más que una solución a la dinámica de acumulación de las zonas de colonización, que debe articularse con otras políticas como la formalización de títulos y la planificación rural.

**Tabla 40. Zonas de Reserva Campesina constituidas y activas. Colombia, 2014**

Nombre de las ZRC (Zonas de Reserva Campesina)	Cobertura departamental	Cobertura municipal	N° de resolución y fecha de constitución	Extensión inicial (Has.)
Cabrera	Cundinamarca	Cabrera	Resolución 046 - Noviembre 7 de 2000	44.000
Bajo Cuembí y Comandante	Putumayo	Puerto Asís	Resolución 069 - Diciembre 18 de 2000	22.000
Morales-Arenal	Bolívar	Arenal	Resolución 054 - Junio 22 de 1999	29.110
		Morales		
Guaviare	Guaviare	Calamar	Resolución 054 - Diciembre 18 de 1997	463.600
		El Retorno		
		San José del Guaviare		
Cuenca de Río Pato y Valle de Balsillas	Caquetá	San Vicente del Caguán	Resolución 055 - Diciembre 18 de 1997	88.401
Valle del Río Cimitarra	Antioquia	Remedios – Yondó	Resolución 028 - Diciembre 10 de 2002	184.000
	Bolívar	Cantagallo-San Pablo	Levantamiento suspensión Resolución 240 - Febrero 22 de 2011	
TOTAL	6	12		831.111

Fuente: INCODER, (2011), *Procedimiento de constitución y reactivación de zonas de reserva*, Subgerencia de Tierras Rurales, Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo. Presentación Power Point.

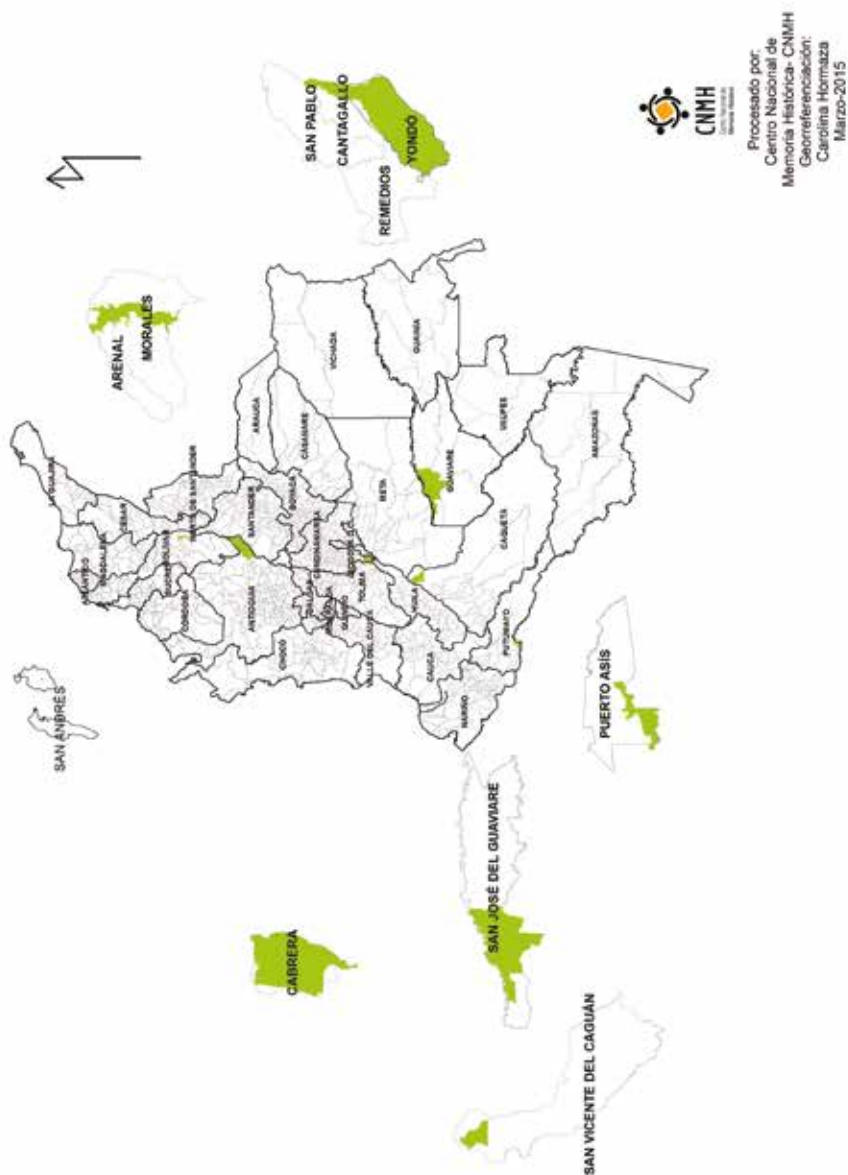


**Tabla 41. Zonas de Reserva Campesina constituidas. Propiedad privada rural y adjudicación de baldíos de los municipios en los que se encuentran constituidas ZRC. Colombia. 1997-2002**

Nombre	Año	Superficie hectáreas ZRC (1)	Número de habitantes ZRC(2)	Superficie rural bajo propiedad privada	Propietarios rurales del municipio	Número de adjudicaciones de baldíos 1903-2000 (municipio)	Superficie de baldíos adjudicados (municipio)
Cabrera	2000	44.000	9.300	35.796	3.658	659	12.569
Guaviare	1997	463.600	38.596	134.253	2.689	2.135	157.646
Valle del Río Cimitarra	2002/2011	184.000	35.810	114.112	6.414	2.674	377.074
Cuenca del río Pato y Valle del Balsillas	1997	88.401	7.500	267.135	3.178	3.216	302.047
Sur de Bolívar	1999	29.110	3.500	103.491	6.319	1.126	76.254
Perla Amazónica	2000	22.000	4.700	44.039	2.221	3.924	149.806
Total	N.A.	831.111	99.406	698.827	24.479	13.734	1.075.395

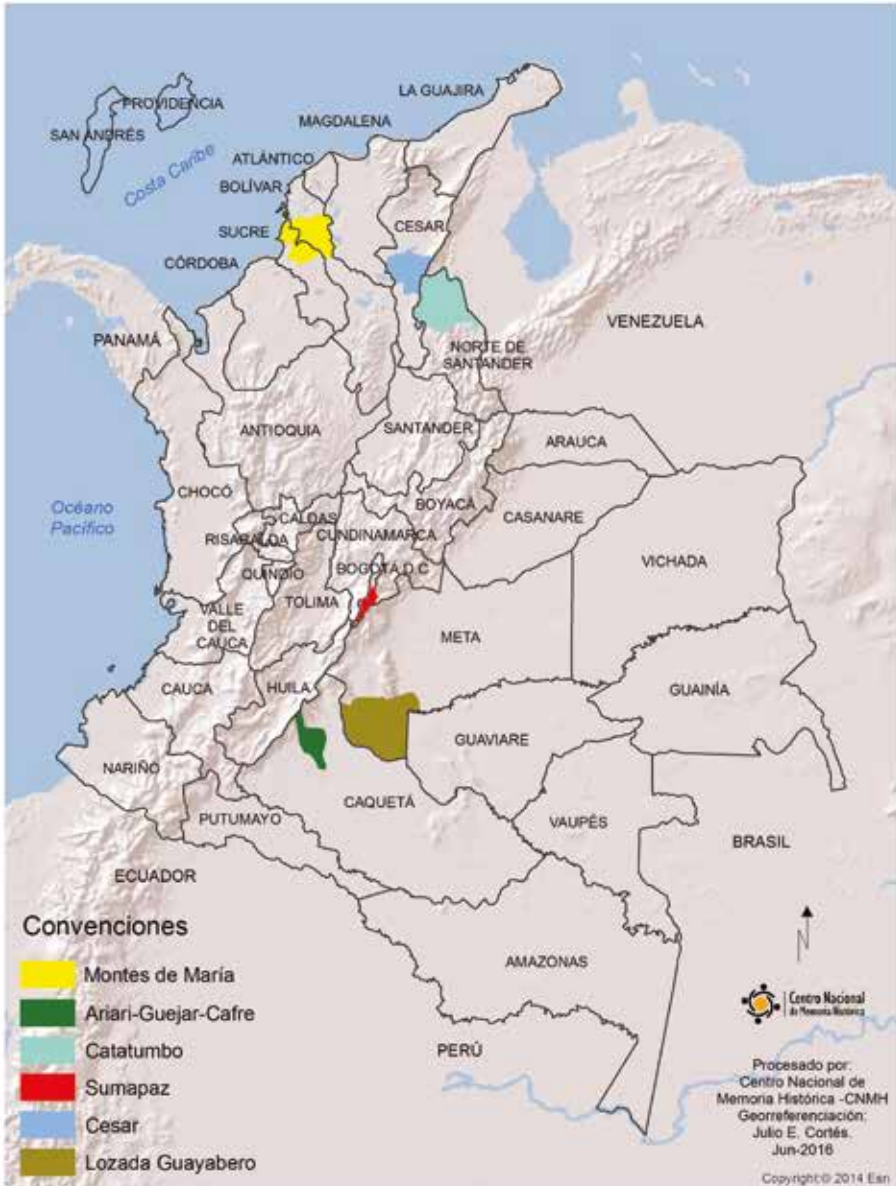
Fuente: (1) INCODER, (2013), *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo de territorio 1960-2012*, Bogotá. (2) IGAC, (2012), *Atlas de la distribución de la propiedad rural*, (3) INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

### Mapa 5. Zonas de Reserva Campesina constituídas. Colombia. 1998-2011



Fuente: elaboración propia a partir de INCODER, 2012

**Mapa 6. Zonas de Reserva Campesina por constituir. Colombia. 2012**



Fuente: elaboración propia a partir de INCODER, 2012

### 3.6. CONCLUSIONES

La opción del *mercado asistido de tierras* como mecanismo de reforma agraria ha sido muy poco exitosa en Colombia. Las parcelas adquiridas a través de la negociación directa de los beneficiarios de reforma agraria con propietarios de tierras tuvieron un alcance muy reducido. Y aun cuando hubo oferta de tierras por más de un millón de hectáreas, el INCORA no disponía del presupuesto requerido para otorgar todos los subsidios solicitados.

Entre 1995 y 2012 el Estado entregó parcelas de 13 hectáreas en promedio a 33.291 familias y expidió 126.388 resoluciones de adjudicación de baldíos a particulares (personas naturales y jurídicas) por un total de 5.031.556 hectáreas. Sumadas las dos modalidades de asignación de tierras, el número de propietarios agrarios aumentó en 159.679 y la superficie rural bajo propiedad privada se incrementó en 5.462.255 hectáreas.

No obstante las limitaciones del mercado asistido de tierras, este experimento propiciado por el Banco Mundial incentivó la investigación sobre los mercados de la propiedad rural en Colombia, aunque todavía es muy limitado el conocimiento empírico de cómo funcionan estos mercados en las diferentes regiones del país.

Una vez más, el Estado colombiano acudió a la política de titulación de baldíos como una alternativa menos costosa (en términos económicos, mas no políticos) de responder a la demanda de tierra no solo de campesinos y pobladores rurales, sino también de empresas (nacionales y multinacionales) interesadas en establecer grandes plantaciones de biocombustibles y de otros productos agrícolas comerciales, en zonas donde todavía hay grandes extensiones de tierras incultas como la Altillanura.

De hecho, entre 1995 y 2012, el INCORA/INCODER adjudicó el 21,9 por ciento del total de la tierra baldía adjudicada en 109 años y de esta le entregó a 1.225 personas naturales terrenos de más de 1.000 hectáreas que sumados equivalen al 38 por ciento del total de hectáreas adjudicadas en los últimos 17 años (Anexo 0 Tabla 0.1, Anexo 3, tabla 3.7).

En este periodo, como se observa en el Mapa 7, la participación de la asignación de baldíos en la superficie municipal fue mayor en los departamentos de Arauca, Vichada y Meta.

**Mapa 7. Proporción de la superficie del municipio adjudicada en baldíos. Colombia, 1995-2012**



Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*

Del declive de la política de tierras en las dos últimas décadas da cuenta la disminución del promedio anual de baldíos adjudicados con relación a los periodos anteriores, aunque en los últimos seis años se evidencia un leve repunte (Anexo o, tabla o.3). También da cuenta el debilitamiento del aparato estatal y la disminución del gasto público en el sector rural<sup>77</sup>.

Según el documento *Misión para la transformación del campo*: “En materia presupuestal, el deterioro [del sector agropecuario] fue marcado a partir de 1998. De presupuestos equivalentes al 4,7 por ciento del PIB sectorial en 1990-97, el gasto del sector se redujo a entre 1 y 2 por ciento por varios años y solo en 2012 se retornó a niveles de gasto similares a los de comienzos y mediados de los años 1990. Esto estuvo acompañado por un cambio en la composición del gasto, caracterizado por el aumento en los subsidios directos a costa de las inversiones en desarrollo rural, y además por bajos niveles de ejecución” (DNP y Ocampo, 2014, páginas 18 y 19).

La reglamentación de las UAF (Unidades Agrícolas Familiares) para el conjunto del territorio nacional, así tenga defectos y limitaciones, es un referente importante para formular políticas agrarias que tengan en cuenta las peculiaridades regionales, o como se dice ahora, *con enfoque territorial*. Por lo demás, esta unidad de medida de la tierra y de ordenamiento territorial permite superar categorías estáticas de caracterización de la estructura de la propiedad agraria en Colombia como las de latifundio y minifundio.

Desafortunadamente, las excepciones a la regla general en materia de adjudicación de baldíos, como ocurrió con las leyes anteriores, han sido utilizadas para asignar tierras públicas a personas naturales y jurídicas que no cumplían los requisitos legales, como lo muestran las denuncias del exministro Restrepo y las investigaciones hechas por la Contraloría y la Superintendencia de Notariado y Registro.

---

77 Véase Balcázar y otros (2001); PNUD, 2011; DNP y Ocampo, 2014.

Las Zonas de Reserva Campesina existentes aún carecen de evaluaciones fundadas en estudios empíricos<sup>78</sup> sobre asuntos claves como la regulación de la propiedad de la tierra, las formas de cooperación y de comercialización de los productos agrícolas y pecuarios, las relaciones sociales internas y los mecanismos de participación en la administración de la reserva.

---

78 El Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de propiedad agraria está realizando una evaluación de las ZRC existentes que aún no ha sido publicada.





---

## 4

# DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA TIERRA EN COLOMBIA 1960-2009

En este capítulo nos proponemos examinar los cambios en la distribución de la propiedad agraria entre 1960 y 2009, e intentaremos ponderar la incidencia que en esos cambios ha tenido la asignación de tierras por parte del Estado colombiano a personas naturales y jurídicas y a comunidades étnicas. Para ello disponemos de dos fuentes estadísticas:

- a. La serie histórica de adjudicación de baldíos del INCO-  
DER, cuya información hemos analizado en los capítulos  
anteriores; y
- b. La base de datos de la Superintendencia de Notariado y  
Registro sobre transacciones de compraventa de propieda-  
des que tuvieron origen en resoluciones de adjudicación  
de baldíos.

La primera nos ha permitido examinar con mayor rigor, y en perspectiva histórica, la transferencia de derechos de propiedad del Estado colombiano a personas naturales y jurídicas y a comunidades étnicas; y la segunda nos permite un acercamiento a las dinámicas de la compra-venta de tierras (en los niveles departamental y municipal) desde 1980 hasta hoy, tiempo suficiente para ver qué tanta incidencia pudieron haber tenido en el mercado de tierras, no solo la Ley 160 de 1994, sino también la aper-

tura económica de los años noventa, el fenómeno climático del “niño”, y los actos violentos contra la población civil en el marco del conflicto armado.

Para el análisis de los cambios en la distribución de la propiedad privada de la tierra rural, nos basamos en dos estudios que sobre este tema se han hecho en Colombia para la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI. El primero fue realizado por un equipo del Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA, y se titula *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*. El segundo, es el *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia 2000-2009* (2012), cuya investigación y elaboración estuvo a cargo de un equipo de investigadores del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE Universidad de los Andes, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC y la Universidad de Antioquia, bajo la dirección de la economista Ana María Ibáñez.

Con relación a las fuentes estadísticas disponibles para analizar los cambios en la distribución de la propiedad agraria, hay que poner de presente, en primer lugar, la carencia de una serie histórica del catastro rural y la no realización de un censo agropecuario en cuarenta años, dos falencias que solo recientemente han comenzado a resolverse. Y en segundo lugar, la no comparabilidad de las fuentes disponibles (catastro, censos agropecuarios de 1960 y 1970, Encuesta Nacional Agropecuaria, etcétera), excepto si estas son sometidas a un tratamiento estadístico especial. Los autores de los estudios antes citados advierten que, ante la carencia de datos catastrales históricos confiables, los estudiosos de la estructura de la propiedad rural en Colombia se han visto obligados a utilizar formas de medición no comparables entre sí<sup>79</sup>.

Señalemos un problema que hemos encontrado en algunos estudios que miden la distribución de la propiedad agraria en Colombia y sostienen la tesis de la tendencia a la concentración. Nos referimos a la inclusión de las tierras asignadas a los pueblos indí-

---

79 El *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia 2000-2009* (2012) contiene tablas comparativas de diferentes fuentes y métodos de medición de la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia desde 1957 hasta 2009.

genas y a los consejos comunitarios de las comunidades afro en las mediciones sobre la concentración de la propiedad agraria en el último tercio del siglo XX. Es más, en los cálculos de la concentración de la propiedad rural, algunos investigadores incluyen las tierras adjudicadas a entidades de derecho público. Puesto que tanto las tierras de las comunidades étnicas como las del Estado por lo general abarcan grandes extensiones, al incluirlas en los cálculos sobre la concentración de la propiedad agraria se distorsionan los rangos superiores de la escala utilizada para medir la distribución de la propiedad rural en Colombia y los GINIS de tierras<sup>80</sup>.

#### 4.1. DESEMPEÑO DEL SECTOR AGRARIO 1960-2012

En función de la demanda de materias primas para la industria, y de alimentos para la población urbana, en los años cincuenta se aceleró la modernización del sector agropecuario colombiano. Aparte de un mayor uso de maquinaria, insumos químicos y semillas de mejor calidad, en las décadas de 1960 y 1970 hubo un aumento considerable de cultivos distintos al café, en particular de cultivos comerciales y de plantación como el sorgo, la soya y la palma africana, los cuales “pasaron de representar el 19 por ciento del área sembrada a comienzos

---

80 Por ejemplo, en sus cálculos sobre la concentración de la propiedad rural, Claudia Rincón incluye los predios rurales del Estado y los resguardos indígenas, no obstante que como ella misma dice las tierras indígenas “estarían explicando más o menos un 30 por ciento del fenómeno de concentración [de la propiedad rural entre 1984 y 1997]”. La distorsión introducida por la inclusión de propiedades públicas y colectivas que por lo general abarcan miles de hectáreas y no son asimilables a las tierras bajo el régimen de propiedad privada, se advierte asimismo en la siguiente afirmación de Rincón: “entre 1984 y 1997, la concentración de la propiedad rural pasó de 85,13 por ciento a 91,36 por ciento”. Y entre las razones que explican tan sorprendente incremento, sostiene, es que “la concentración por narcotráfico y violencia, estarían explicando un porcentaje alto”; y que “se incrementó el uso de la tierra como activo de reserva de valor o como instrumento de poder”. El alto porcentaje de la concentración que según Rincón es atribuible al narcotráfico está basado en una noticia de *El Tiempo* donde se afirma que “según datos de 1996 los narcotraficantes han aumentado en diez años su participación en el mercado de tierras: de un millón de hectáreas a 4 millones de hectáreas” (Rincón, 1997, páginas 17-28; Anexos 3 y 4).

de los años cincuenta, al 41 por ciento en la segunda mitad de la década del setenta” (Ocampo –compilador– y otros, 1988, página 281). A su vez, se modernizaron los viejos cultivos de arroz, algodón, caña de azúcar, banano y cacao. Y como consecuencia de estas transformaciones, se redujo el área sembrada en cultivos tradicionales como maíz, trigo, frijol y caña panelera, en tanto que otros cultivos, también tradicionales, como la papa, el tabaco, la yuca y el plátano, crecieron lentamente y a partir de la década de 1970 cobraron especial dinamismo (Ocampo–compilador– y otros, 1988, página 281).

Entre las características de la modernización agraria en Colombia, la MESA (Misión de Estudios del Sector Agropecuario), dirigida por Jesús Antonio Bejarano y cuyos informes fueron publicados en 1990, pone de relieve que “[en 1960] Colombia tenía una productividad del trabajo rural prácticamente igual al promedio mundial y una productividad de la tierra mayor que este promedio”. Indicadores que continuarían creciendo hasta la década de 1980 cuando comenzó a desacelerarse el ritmo de crecimiento económico del país (Ministerio de Agricultura y DNP, 1990, página 9).

Pero, a diferencia de otros países de América Latina, el aumento de la productividad del trabajo rural y de la tierra en Colombia se explicaría no tanto por la abundancia de tierras de buena calidad y el uso intensivo de maquinaria y fertilizantes, sino por otros factores como el gasto gubernamental en investigación y desarrollo y algunas innovaciones tecnológicas como el riego, que al parecer mejoraron “la calidad de los insumos convencionales, tierra, trabajo y capital”. De acuerdo con la Misión, “la contracción del gasto público en la agricultura y particularmente el encaminado a [la] adecuación de tierras, investigación y educación rural han tenido una explicación (sic) importante en el quiebre de la productividad durante los años 80” (Ministerio de Agricultura y DNP, 1990, página 11).

Sobre el desempeño del sector agropecuario a partir de 1990, el director de la Misión para la Transformación del Campo, José Antonio Ocampo, pone de relieve “la reducción del

área sembrada de los cultivos de cereales y oleaginosas de ciclo corto” y la expansión de la ganadería por efecto de la apertura económica, como también la recuperación de las áreas sembradas a partir de 2003, “gracias a la expansión de algunos renglones (palma africana, azúcar, frutales y hortalizas), aunque a niveles apenas similares a los de comienzos de los años 1990. A ello se agrega el constante dinamismo de algunos renglones pecuarios, notablemente de la avicultura”. También cuenta el impacto de los bajos precios internacionales de los productos tropicales y, en particular, el café.

Aparte del pobre desempeño económico del sector agropecuario, hay que tener en cuenta que en la transformación agraria de la segunda mitad del siglo XX tuvo notable incidencia la ampliación de la frontera agropecuaria y la colonización de nuevas tierras en la Amazonía y la Orinoquía.

Tanto la expansión de la agricultura capitalista como la ampliación de la frontera agropecuaria provocaron cambios importantes en la estructura agraria colombiana, entre estos un apreciable aumento de la superficie explotada en cultivos agrícolas y en pastos y ganadería. Entre 1950 y 1988 el área dedicada a la ganadería se duplicó (de 12,1 a 26,7 millones de hectáreas), en tanto que el área agrícola aumentó en un 65 por ciento (de 2,6 a 4,3 millones de hectáreas). Gracias a esto, el aumento absoluto de la fuerza de trabajo rural no implicó una reducción del área de tierra disponible por trabajador (Ministerio de Agricultura y DNP, 1990, página 12).

Sin embargo, tanto entonces como ahora, existía un acentuado desequilibrio en el uso de las tierras en relación con su aptitud o vocación<sup>81</sup>, agravado por la escasa proporción de tierras adecuadas para la explotación económica. De acuerdo con los expertos de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario

del potencial total de áreas susceptibles de ser involucradas a la producción agropecuaria a través del riego, solamente el 21 por

81 Véase al respecto el capítulo 7 de este informe.

ciento de ellas están efectivamente adecuadas. A su vez, del área adecuada, solamente el 56,4 por ciento está dedicado a cultivos. Así mismo, el 56,8 por ciento de los suelos potencialmente aptos para cultivos transitorios está siendo aprovechado, en tanto que solo el 12,3 por ciento de los suelos que podrían ser aprovechados para cultivos permanentes, se utilizan para este propósito (Ministerio de Agricultura y DNP, 1990, página 14).

En el decenio de 1980, el desbalance de la agricultura con relación a la ganadería se evidenciaba en que mientras un 23,6 por ciento de las tierras aptas para la agricultura estaban siendo explotadas en cultivos; la ganadería, especialmente la extensiva, ocupaba “alrededor del 18,9 por ciento de los suelos”, pese a que, según el IGAC, el área apta para esa actividad no superaba los 16,9 millones de hectáreas (Ministerio de Agricultura y DNP, 1990, página 14).

Otros fenómenos, no menos importantes, en la transformación de la estructura agraria nacional y las estructuras agrarias regionales, han sido el crecimiento demográfico de la población colombiana y su redistribución espacial. Es sabido que a partir de la década del sesenta se produjeron simultáneamente un fuerte aumento de la población residente en las ciudades y en las cabeceras municipales, un bajo crecimiento o estancamiento de la población rural de la región central y un rápido aumento de la población residente en las zonas de colonización. Según estimativos de la MESA (Misión de Estudios del Sector Agropecuario), en 1985 habitaban las zonas de colonización 2.950.150 colombianos de ambos sexos, de los cuales un poco más de la mitad vivían en el campo y el resto en los pueblos o cabeceras municipales (Ministerio de Agricultura y DNP, 1990, páginas 15-16).

Como indicamos en el capítulo 3, gracias al dinamismo de la colonización de tierras que aún no estaban incorporadas a la frontera agropecuaria del país, los gobiernos del Frente Nacional, y los subsiguientes, aumentaron sistemáticamente la titulación de baldíos a los colonos y a sociedades o empresas (personas jurídicas), e intentaron hacer un poco más equitati-

va la adjudicación de las tierras públicas, reduciendo los topes legales de la tierra adjudicable, simplificando los trámites de titulación a campesinos o colonos, e imponiendo unas pocas obligaciones a los adjudicatarios.

Más aún, el crecimiento en la adjudicación de baldíos en la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI, explica gran parte del aumento de la superficie rural dedicada a la agricultura y a la ganadería, así como la expansión de la superficie catastral bajo propiedad privada.

#### 4.2. INCIDENCIA DE LAS TIERRAS ADJUDICADAS POR EL ESTADO EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA RURAL 1970-2009

A partir de la década de 1960, la titulación de baldíos cobró particular importancia como mecanismo alternativo a la compra y expropiación de tierras para la reforma agraria y como política de legalización de la expansión de la frontera agropecuaria. Suponiendo que todos los baldíos adjudicados entre 1970 y 1983 fueron registrados en el catastro rural<sup>82</sup>, en esos trece años la adjudicación de baldíos habría aportado casi un 30 por ciento del aumento de predios rurales y el 36,5 por ciento del aumento de la superficie catastral rural bajo propiedad privada (Tabla 42). A su vez, entre 2000 y 2009, la titulación de baldíos a particulares explicaría cerca del 20 por ciento del aumento de los predios rurales y el 47,3 por ciento de la ampliación de la superficie catastral rural bajo propiedad privada.

82 De acuerdo con la legislación de baldíos, las resoluciones de adjudicación deben ser registradas tanto en el IGAC como en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Pese a que no todas las resoluciones han sido registradas en Notariado y Registro, al parecer sí lo están en el catastro rural, trámite que le corresponde al INCODER (y antes al INCORA). De lo contrario, no podría calcularse la proporción de propiedades que carecen de títulos inscritos. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, cerca del 40 por ciento de los predios registrados en el catastro rural carecen de título legal.

**Tabla 42. Aumento de la propiedad privada rural y titulación de baldíos. Colombia, 1970-1984 y 2000-2009**

Propiedad privada	Aumento del catastro rural nacional 1970-1984 (a)	Peso porcentual de los baldíos titulados en el aumento de la propiedad privada rural (b)*	Aumento del catastro rural nacional 2000-2009 (c)	Peso porcentual de los baldíos titulados en el aumento de la propiedad privada rural
Número de predios	308.691	29,4%	281.919	19,8%
Superficie (has)	4.861.031	36,5%	3.730.905	47,3%

Fuentes: elaboración propia a partir de los datos (a) Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA y Lorente, Luis; Salazar, Armando, y Gallo, Ángela (1985), *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*, Ministerio de Agricultura; (b), IGAC y otros (2012).

\*No incluye Boyacá, Caquetá, La Guajira, Meta, Santander, Arauca, Casanare, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Vichada.

Con respecto a la Tabla 42, cabe advertir que las cifras de baldíos adjudicados corresponden al acumulado en predios y superficie 1903-1983. La razón de hacer el corte en 1983 es que los baldíos adjudicados en 1984 no están incluidos en los datos del CEGA, los cuales corresponden a enero de 1984.

A los baldíos titulados en ambos periodos hay que sumar las tierras del Fondo Nacional Agrario que al parecer fueron adjudicadas en su mayor parte a familias campesinas. A juzgar por la información del INCORA (INCODER desde 2003), en cincuenta años, el Estado colombiano entregó parcelas a 107.889 familias que recibieron un total de 1.761.240 hectáreas, es decir, un promedio de 16,3 hectáreas por familia (Tabla 43). El registro de estas parcelas en el catastro rural también incrementó los predios rurales y la superficie bajo propiedad privada entre 1970 y 2009.

Sobre las tierras del Fondo Nacional Agrario distribuidas entre 1962 y 2012 (Tabla 43), cabe señalar que no se dispone de información para los años 2001, 2002 y 2003. Según funcionarios del INCODER, la información sobre el ingreso de tierras en esos años no existe porque cuando se liquidó el INCORA y se creó el



INCODER, los funcionarios que manejaban esa información, en señal de protesta, no la entregaron a los nuevos funcionarios y, al parecer, la borraron de los computadores<sup>83</sup>.

**Tabla 43. Distribución de tierras del Fondo Nacional Agrario (FNA). Colombia, 1962-2012**

Fondo Nacional Agrario: hectáreas y familias por año 1962-2000, 2004-2012		
Periodos	Familias	Hectáreas
1962-1972*	8.832	157.937
1973-1987*	38.432	657.782
1988-2000*	55.820	895.367
2004-2012**	4.805	50.154

Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados de:

\*Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA (2002), *Colombia, Tierra y paz, Experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961 – 2001*.

\*\* Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, (2013), *Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio, 1960-2012*.

De la expansión de la superficie catastral y del peso que en esta tuvo la asignación de baldíos entre 1967 y 1988, da cuenta el informe de la MESA (Misión de Estudios del Sector Agropecuario) (Ministerio de Agricultura y DNP, 1990), en los siguientes términos:

1. Entre 1977 y 1984, la superficie rural catastral pasó de 26.125.052 hectáreas a 39.444.000 hectáreas, lo cual implica que el crecimiento total de la frontera en términos de legalización de su dominio fue de 13.318.948 has, ello representa un crecimiento promedio en el período de 2,18 por ciento anual (...).

83 Esta entrevista informal fue realizada el 5 de marzo de 2014 en la sede del INCODER Bogotá. Sorprende que no haya una investigación sobre la desaparición de esta información.

2. [En este periodo] se definió la situación legal en la propiedad del 36,4 por ciento del área total actualmente registrada en el catastro.
3. [El aumento en la superficie catastral se repartió territorialmente de la siguiente manera]: Una buena parte de este crecimiento se concentró en la región Caribe (23 por ciento); en el centro-oriente (23,32 por ciento), en el suroccidente (8,67 por ciento), de manera que estas tres zonas, más la expansión en la zona cafetera (2,23 por ciento) y en el Alto Magdalena (1,94 por ciento), áreas constitutivas de la frontera interior del país, se concentró el 55,39 por ciento de la expansión rural catastral, en tanto que el 33,61 por ciento restante le correspondió a la zona de los Territorios Nacionales, con un 23,32 por ciento para la Orinoquía y un 7,37 en la Amazonía (páginas 16-17).

Estos cálculos corroboran lo ya dicho acerca del rezago histórico en la legalización de los baldíos ocupados y explotados por colonos, terratenientes, empresarios agrícolas y demás ocupantes de baldíos, pero a la vez muestran la incidencia de la ampliación de la frontera agropecuaria en el incremento de la superficie catastral privada.

Con respecto a la incidencia de la titulación de baldíos en el aumento de la superficie catastral entre 1977 y 1984, la Misión calcula que esta representó “el 43,65 por ciento del total del incremento catastral”; y sostiene que

(...) en las zonas al Oriente de la Cordillera buena parte de esta ampliación se realizó a través de las titulaciones del INCORA, en tanto que en la región Caribe son otros los factores que de manera determinante incidieron en el proceso. De hecho, en departamentos como el Caquetá<sup>84</sup>, las titulaciones explican el 65,5 por ciento del crecimiento de la superficie rural catastral, en Casanare el 49,6 por ciento, en el Meta el 46,7 por ciento y Santander

---

84 Ver Informe de esta misma serie sobre el departamento del Caquetá, en capítulo 3.

45,9 por ciento; por oposición, en Atlántico, Sucre, Boyacá y Cauca las titulaciones no contribuyeron sino de manera marginal al crecimiento del área catastral (Ministerio de Agricultura y DNP, 1990, páginas 17-18).

A la adjudicación de baldíos a particulares hay que sumar los territorios indígenas legalizados en esos años, pues estos también contribuyeron a ampliar la superficie del catastro rural. Según datos del INCORA, entre 1966 y 1980 fueron constituidas 30 reservas indígenas que sumaban 2.771.089 hectáreas y beneficiaron a 3.141 familias. A su vez, entre 1978 y 1988 se constituyeron legalmente 152 resguardos en un área que abarcaba en total 9.253.277 hectáreas y en los cuales vivían 19.353 familias indígenas (Ministerio de Agricultura e INCORA, 1988, páginas 79-80).

Otro dato importante, que no debemos dejar inadvertido, es el relativo a la propiedad pública, aunque no es claro qué bienes inmuebles, aparte de los baldíos, fueron incluidos por la Misión en esta categoría.

[En propiedad pública] para 1988, el Catastro registró una extensión de 4.279.909 has., que representan el 10,3 por ciento del área rural total registrada (excluyendo Antioquia y Chocó para los cuales no existe información). El 41,32 por ciento del total de tierras públicas se ubica en la Orinoquía, concentrándose la mayor parte en el departamento del Meta (25,3 por ciento) y en la Costa Atlántica, sobresaliendo la superficie en propiedad estatal en los departamentos del Magdalena, Guajira y Bolívar, en tanto que la propiedad pública es menos importante en regiones como el Alto Magdalena, el Suroccidente de la Amazonía y la región cafetera, regiones que en conjunto registran tan solo el 17,16 por ciento del total de tierras públicas (Ministerio de Agricultura y DNP, 1990, página 18).

Con relación a la “propiedad pública” en la década de 1980, el CEGA informa que de los 6.663 predios rurales superiores a 500 hectáreas registrados en el catastro de 1984, 1.132 pertene-

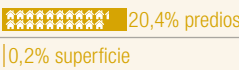

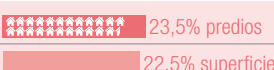
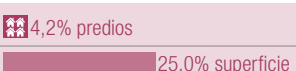
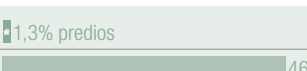
cían a la Nación y sumaban 3.45 millones de hectáreas (Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA y Lorente, Luis; Salazar, Armando, y Gallo, Ángela (1985), página 20). Por su parte, el *Atlas de la distribución de la propiedad rural* calcula que en 2009 los bienes fiscales del Estado abarcaban cerca de 18 millones de hectáreas, de los cuales estiman que 12 millones son terrenos baldíos (IGAC y otros, 2012, página 112).

#### 4.3. CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA RURAL 1960-2009

Para ponderar, en términos aproximados, los cambios en la distribución de la propiedad privada rural en los últimos cincuenta años, un punto de referencia importante es la estadística sobre la distribución de los predios rurales por tamaño en 1963 elaborada por un equipo del CIDA (Centro Interamericano de Desarrollo Agrícola). Aunque los autores no dicen si sus cálculos se refieren al conjunto de los predios rurales registrados en el catastro, o solamente a los de propiedad privada, las cifras registradas en la Tabla 44 muestran que para ese entonces ya existía un marcado desequilibrio en la distribución de la tierra, situación que precisamente había sido uno de los principales argumentos de Lleras Restrepo para defender la reforma agraria.

Según las cifras de dicho estudio, de un total de 1.437.410 predios y una superficie de 21.907.900 hectáreas, el 71 por ciento de los predios abarcaba apenas el 6,1 por ciento de la superficie, en tanto que el 29 por ciento restante concentraba el 93,9 por ciento de la tierra (CIDA, 1966, página 75). Para una adecuada interpretación de estas cifras debe tenerse en cuenta que en el cálculo de la gran propiedad probablemente fueron incluidas las tierras de la Nación, puesto que en el estudio se utiliza el término genérico “predios catastrales” sin ninguna otra especificación. De haber sido así, la tierra no solo estaba concentrada en grandes propiedades de carácter privado, sino que el Estado aún disponía de extensos terrenos que no había adjudicado.

**Tabla 44. Distribución de los predios catastrales por tamaño. Colombia, 1963**

Catastro rural 1963	Porcentaje	Predios y superficie	Promedio (has)
Menos de 0,5 has	 20,4% predios 0,2% superficie	292.768 51.900	0.2
0,5 a 5 has	 50,6% predios 5,9% superficie	727.894 1.281.100	1.8
5 a 50 has	 23,5% predios 22,5% superficie	337.372 4.930.400	14.6
50 a 200 has	 4,2% predios 25,0% superficie	61.268 5.483.300	89.5
Más de 200 has	 1,3% predios 46,4% superficie	18.197 10.161.200	558.4
Total	100% predios	1.437.410	15.2
	100% superficie	21.907.900	

Fuente: CIDA (1966), *Tenencia de la tierra y desarrollo económico del sector agropecuario de Colombia*, Washington, página 75.

En 1963 una gran parte de los predios pequeños pertenecían a familias campesinas. Sin embargo, los autores ponen de relieve que “los predios de media hectárea son en buena parte lotes residenciales alrededor de las cabeceras [municipales], hecho que se comprueba por los altos avalúos catastrales en este grupo de predios; pero aún exceptuando estos, quedarían todavía casi dos tercios de los predios restantes cubriendo menos del 6 por ciento de la superficie” (CIDA, 1966, página 76).

Observan, además, “una tendencia marcada a la disminución del avalúo catastral por hectárea, que acompaña el aumento de la extensión de los predios (...) y que resulta en una asimetría de la

distribución de la propiedad, aparentemente menos acentuada si se emplea el concepto de avalúo” (CIDA, 1966, página 76).

En opinión de los investigadores, para entonces no era posible analizar la distribución de la tierra con base en el avalúo predial por dos razones: porque la explotación de los predios más grandes suele ser menos intensiva que la de otros predios, y porque en Colombia “el avalúo no está basado en el uso potencial de la tierra” (CIDA, 1966, página 76).

#### 4.3.1. Distribución de la propiedad privada rural 1970-1984

Para los años 1970 y 1984 tomaremos los datos relativos a la distribución de la propiedad privada rural registrada en el catastro del IGAC que fueron sistematizados y depurados por el equipo del CEGA. Por la cautela que siempre debe tenerse en el manejo de los datos catastrales, comenzamos por un resumen literal de las limitaciones y deficiencias de la información catastral del IGAC señaladas en el estudio sobre *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*.

De acuerdo con este estudio, la actualización y tecnificación del catastro nacional comenzó en 1967, gracias a “la labor del INCORA en materia de titulación y extinción de dominio, y a la rápida generalización del catastro jurídico-fiscal, basado en la delimitación del predio sobre fotografía aérea, clasificación agrológica de los suelos y visita de comisiones de catastro a cada predio para probar sobre el terreno sus límites y condiciones de explotación” (CEGA, Llorente, Salazar y Gallo, 1985, página 10). No obstante, la información catastral adolecía de limitaciones como las siguientes:

- Para el periodo estudiado, los archivos catastrales del IGAC no contienen información sobre Bogotá, Antioquia y Chocó, pues estos contaban con catastros propios.
- Por razones presupuestales y técnicas, para la actualización de la información catastral, el IGAC daba prelación a los “municipios más densamente poblados”. Por eso el catastro de los terri-

torios de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, y de los departamentos de Caquetá y Putumayo, es muy incipiente.

- El catastro de muchos municipios del país es deficiente; pero lo son aún más los catastros fiscales de los municipios “de menor densidad de población y escaso o nulo desarrollo económico”, como los de la Costa Pacífica y otras regiones “que carecen de vías de comunicación de cualquier especie y algunas de incorporación relativamente reciente al sistema de catastro” (CEGA, Llorente, Salazar y Gallo, 1985, página 8).
- Con respecto al catastro fiscal, hay que tener en cuenta que “antiguamente se fundamentaba en simples declaraciones de los propietarios que estaban obligados por ley a denunciar sus propiedades ante las Tesorerías Municipales, indicando su área y valor comercial. Aparte de la sub-numeración de predios (...), eran muy frecuentes los errores en el tamaño de los predios, a veces por defecto aunque también por exceso (...)” (CEGA, Llorente, Salazar y Gallo, 1985, página 10).
- Errores originados en la imprecisión o indefinición de los títulos coloniales, más los “errores de interpretación de las antiguas unidades de medida que figuraban en escrituras y otros [documentos] de declaraciones de posesión que no se compadecían con el uso y ocupación efectiva del área reclamada, problemas que aún subsisten en algunos lugares”. A estos se suman los errores ocasionados por la imprecisión de los límites municipales, especialmente los de las “veredas de población muy escasa o muy dispersa” (CEGA, Llorente, Salazar y Gallo, 1985, páginas 8-10).

En 1984, por razones de costos y del engorroso trabajo de levantar la información predio a predio, el IGAC adoptó “un procedimiento más ágil que depende en mayor proporción de la fotointerpretación y en mucho menor grado de las visitas personales”, procedimiento no exento de limitaciones, puesto que el IGAC no disponía de suficientes “aviones equipados para este fin”, y por impedimentos naturales como la “nubosidad de muchas zonas del país [que] hace impracticable la fotografía a alturas razonables durante la mayor parte del año (...)” (CEGA, Lorente, Salazar y Gallo, 1985, página 9).

En cuanto a la utilización del catastro rural y de los censos agropecuarios, el equipo del CEGA pone de presente observaciones que siguen vigentes:

-Los datos de los censos agropecuarios, así como los publicados por el DANE para 1960 y 1970, son incompatibles con los del catastro, debido a la diferencia entre el concepto de explotación (usado en los censos) y el de predio (usado en el catastro) (CEGA, Llorente, Salazar y Gallo, 1985, página 11).

La incompatibilidad entre estas dos fuentes obedece a diferencias conceptuales y de medición:

- Un predio <sup>[85]</sup> es un lote de terreno que pertenece a uno o más propietarios en virtud de una escritura u otro título de propiedad, es decir, una unidad definida por razones estrictamente legales. Un propietario puede tener varios predios contiguos, sin que ello implique la obligación de englobarlos en uno solo. También puede darse el caso de un predio con varios propietarios quienes, de hecho, podrían tenerlo dividido en partes administradas por separado. Más importante aún, un propietario puede no explotar su predio, sino arrendarlo a un tercero o dejarlo abandonado.

- La explotación, en cambio, se define por una actividad económica con unidad de administración, es decir, una empresa. Así, una explotación puede comprender varios predios de un mismo propietario, o unos propios y otros ajenos arrendados, o bien solo predios o parte de predios en arriendo u otra forma de posesión. Incluso puede haber explotaciones en terrenos de la Nación (playones, páramos, 'baldíos', invasiones y colonizaciones) (CEGA, Llorente, Salazar y Gallo, 1985, página 11).

Y sobre el uso de cada una de esas fuentes hacen dos advertencias:

---

85 En adelante, todos los énfasis son agregados.



- (...) aunque los datos de explotación del DANE hayan sido empleados con frecuencia para estudiar la concentración de la propiedad, es obvio que lo que realmente miden es la concentración del uso del medio de producción tierra.

- Los datos del catastro (...) registran la propiedad legal, pero dan una idea distorsionada de la propiedad efectiva, debido a la posibilidad de que varios predios pertenezcan a un mismo dueño (CEGA, Llorente, Salazar y Gallo, 1985, página 12).

A lo cual hay que agregar que un mismo predio puede ser poseído por varios propietarios (por ejemplo las sociedades familiares o los globos poseídos en común).

Finalmente, para poder comparar las tendencias en la distribución de la propiedad privada rural entre 1960 y 1984, el equipo del CEGA elaboró un método de compatibilización de los datos catastrales y de los censos agropecuarios de 1960 y 1970, que en su momento fue criticado por algunos investigadores (IGAC y otros, 2012, página 71). Aquí solo haremos referencia a la información catastral.

Con base en un exhaustivo análisis de la información catastral, y de otras fuentes como los censos agropecuarios, los investigadores del CEGA plantean las siguientes conclusiones sobre los cambios cuantitativos en la estructura de la propiedad rural entre 1960 y 1984.

Durante la década 1960-70, se observó un crecimiento moderado de la superficie total sometida al régimen de propiedad (nacional, comunitaria o privada), acompañado de una reducción del número de predios. Esto se debió a un aumento en número y en área de los predios mayores de 20 [hectáreas], especialmente significativo en los tamaños de 20 a 50 y de 200 a 500 has., acompañado de disminución, también en número y área, de los predios inferiores a 10 hectáreas.

En cambio, el periodo 1970-1984 muestra una rápida expansión del número total de predios y de la superficie global de los

mismos, concentrada en los tamaños inferiores a las 200 [hectáreas] y, sobre todo, en los de 0 a 1 y de 20 a 100 has. Simultáneamente, se observa reducción en el número de predios mayores de 500 has., y casi estancamiento de su área conjunta.

Mientras en la década 1960-70 domina la tendencia a la concentración de la tierra, tanto por aumento de los predios grandes como por reagrupamiento de los pequeños, en el periodo 1970-84 se observa la descomposición de la gran propiedad y la consolidación de la mediana, pero sin que se reduzca la desigualdad rural debido a la fragmentación de la pequeña propiedad (páginas 13-14) (énfasis agregado).

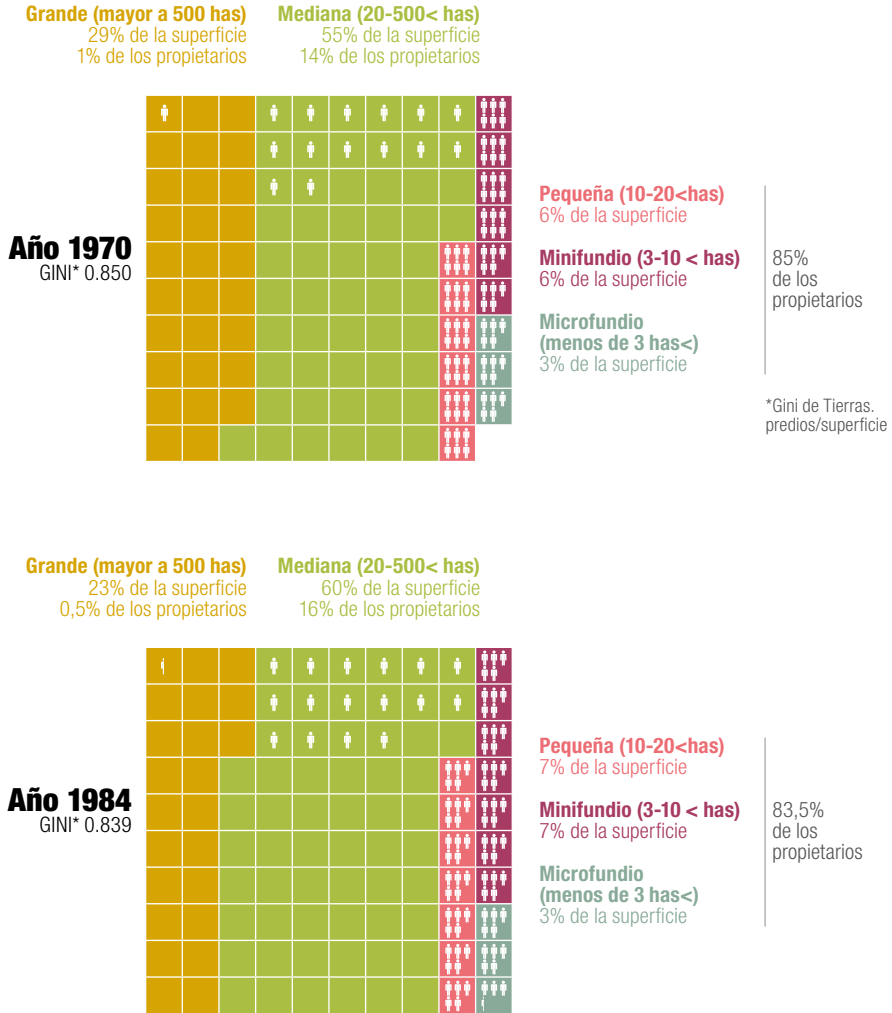
En resumen, de 1970 a 1984, la propiedad privada rural (62 por ciento de la superficie del catastro rural nacional del IGAC) presentó los siguientes cambios (Gráfica 1):

- La gran propiedad (predios de más de 500 has)<sup>86</sup> disminuyó del 29 por ciento al 23 por ciento de la superficie catastral de dominio privado; y los predios disminuyeron del 1 por ciento al 0,5 por ciento con respecto al total de predios rurales privados;
- La mediana propiedad aumentó su representación tanto en superficie (del 55 por ciento al 60 por ciento) como en predios (del 14 por ciento al 16 por ciento);
- La pequeña propiedad, el minifundio y el microfundio sumados, aumentaron su representación en la superficie de la propiedad rural (de 15 por ciento a 17 por ciento).
- Se estima que hubo una disminución de dos puntos en la desigualdad en la distribución de la propiedad privada rural según el GINI de tierras.

---

86 No hay, en el texto, una explicación de por qué los investigadores del CEGA definieron como gran propiedad los predios de más de 500 hectáreas. Al parecer la razón de ello es el limitado número de predios rurales clasificables en ese rango, lo cual hacía posible un análisis detallado de las grandes propiedades registradas catastralmente.

## Gráfica 1. Distribución porcentual de la propiedad rural privada por rangos de tamaño. Colombia 1970 y 1984



Fuente: elaboración propia con base en CEGA, Lorente, Salazar y Gallo, (1985), *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*, Bogotá, Ministerio de Agricultura, CEGA.  
 \*\*Los datos no incluyen Boyacá, Caquetá, Guajira, Meta, Santander, Arauca, Casanare, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Vichada.

Con todo, en 1984 persistía un acentuado desequilibrio, puesto que menos del uno por ciento de los propietarios poseía casi una cuarta parte (23 por ciento) de la tierra bajo propiedad privada, mientras que el 83,5 por ciento poseía el 17 por ciento. Nótese, sin embargo, que en 1970 la mediana propiedad ya había superado (en porcentaje de predios y superficie) a la gran propiedad, atenuándose así la antigua contraposición latifundio/minifundio. Sin embargo, la mediana propiedad también presenta una evidente asimetría entre la proporción de propietarios y la cantidad de superficie apropiada por estos. De acuerdo con la Gráfica 2, los medianos propietarios representaban el 16 por ciento del total de propietarios y concentraban el 60 por ciento de la superficie.

Para ver qué tanto incidió la adjudicación de baldíos a particulares en la distribución de la propiedad privada rural entre 1970 y 1984, haremos una comparación de ambos tipos de propiedad siguiendo la escala de rangos de tamaño que hemos utilizado en este trabajo. En el caso de los baldíos adjudicados a particulares, hacemos dos cortes: 1903-1969 y 1903-1983<sup>87</sup>.

Y como no es posible hacer cortes temporales que correspondan exactamente a los años de la información catastral, optamos por excluir la cifra de baldíos adjudicados en el año correspondiente al del registro catastral. Tomamos asimismo el largo periodo de 1903 a 1983 bajo el supuesto de que la mayoría de los baldíos adjudicados en este largo periodo ya habían sido incorporados en la información catastral de 1984. Aun cuando este es un ejercicio intuitivo, de todos modos aporta una visión aproximada del problema aquí planteado.

En primer lugar, la comparación de los dos tipos de propiedad por rangos de tamaño (Gráfica 2) muestra que, entre 1970 y 1984, la distribución de la propiedad privada rural era rela-

---

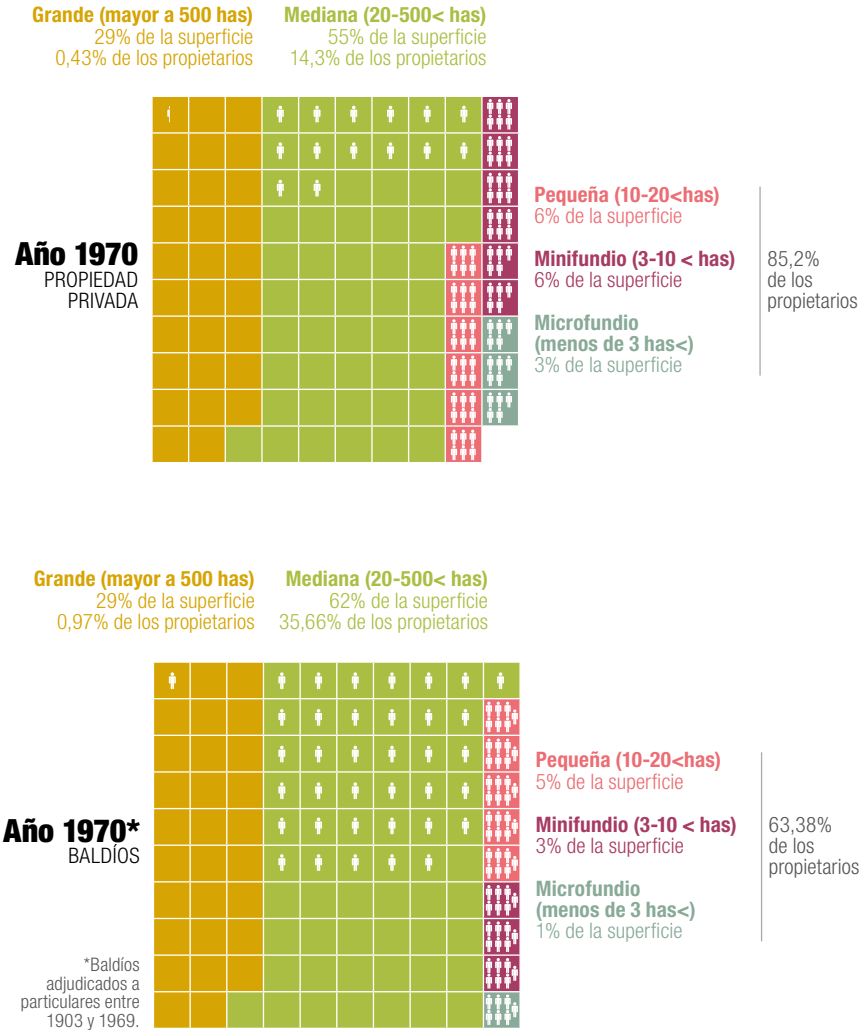
87 El corte de tiempo de la adjudicación de baldíos en 1983 obedece a que las adjudicaciones hechas en 1984 aún no estaban registradas en el catastro rural de ese año. Suponemos asimismo que las adjudicaciones hechas en 1964, aún no estaban registradas en el catastro rural.

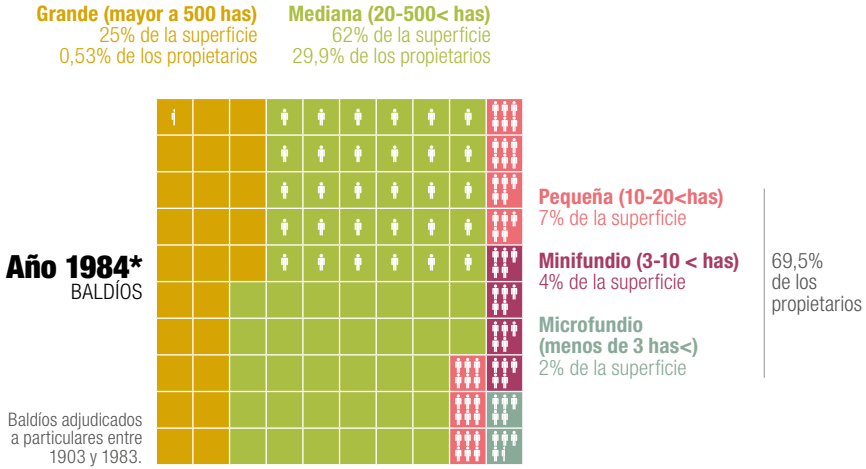
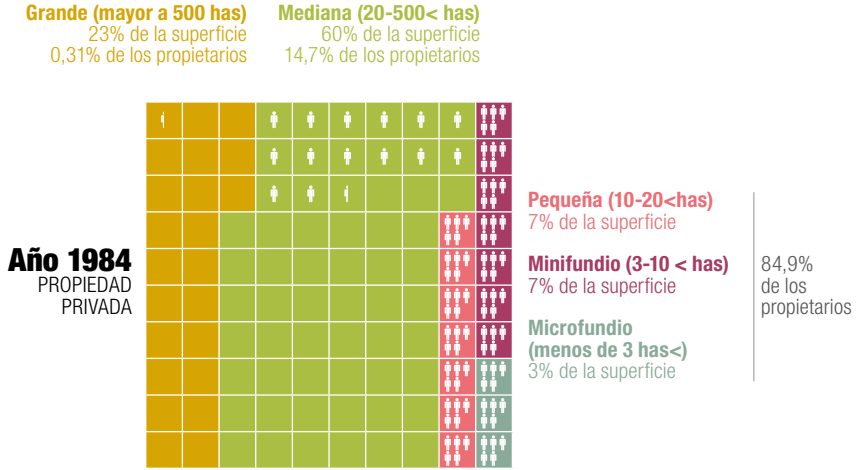
tivamente similar a la de los baldíos adjudicados a particulares en términos de la superficie por rangos de tamaño, más no en la distribución relativa de los propietarios. También muestra que en esos catorce años hubo cambios que moderaron la desigual distribución de la tierra, entre estos, el decrecimiento relativo de las grandes concesiones de baldíos y de la gran propiedad territorial.

Además de la reforma agraria, estos cambios se explican principalmente por factores como la subdivisión de predios por partición de herencias, o por disolución de sociedades familiares o comerciales, o el desenglobe de predios poseídos en común. También incide el dinamismo del mercado de tierras. Al parecer, la compra de tierras para los programas de reforma agraria estimuló el mercado de tierras. A su vez, las normas de extinción de dominio (por no explotación de la tierra) motivaron el fraccionamiento de grandes predios y la venta de tierras de mala calidad. En el fraccionamiento de predios grandes también parece haber incidido el impuesto a la renta presunta establecido por la Ley 2ª de 1973 (CEGA, Lorente, Salazar y Gallo, 1985, página 14).

Otro cambio, no menos importante, es la consolidación de la mediana propiedad y su predominio relativo en la estructura de la propiedad agraria. En 1984 la mediana propiedad concentraba el 60 por ciento de la tierra rural bajo propiedad privada, fenómeno que no puede dissociarse del fraccionamiento de la gran propiedad. En este rango se observa asimismo una disminución porcentual de los baldíos adjudicados por el Estado y un aumento del tamaño promedio de los terrenos. En cambio, la relación predios/superficie en la mediana propiedad, según el catastro rural, se mantiene relativamente estable, aunque la superficie aumenta un poco más de cuatro puntos entre 1970 y 1984 (Gráfica 2).

## Gráfica 2. Distribución porcentual de la propiedad rural privada y de los baldíos adjudicados según rangos de tamaño. Colombia 1970 y 1980

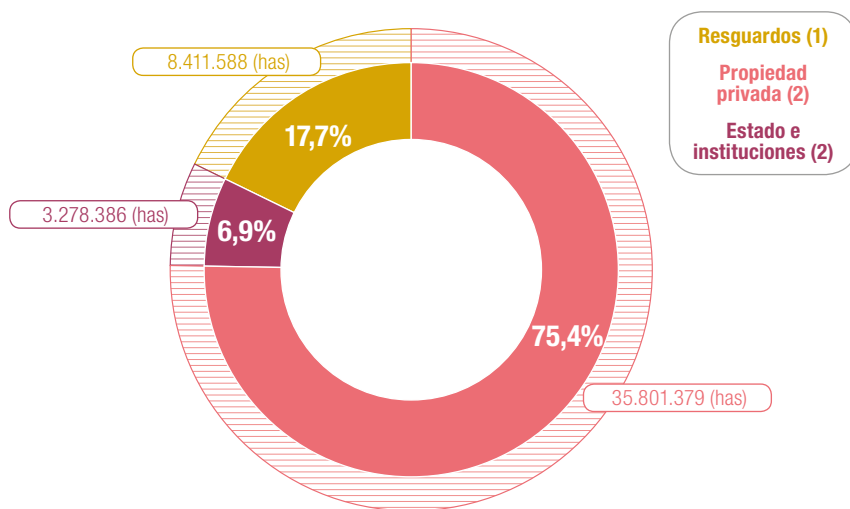




Fuente: elaboración propia con base en las siguientes fuentes: (1) Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*; (2) Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA y Lorente, Luis, Salazar, Armando y Gallo, Ángela (1985), *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*, Ministerio de Agricultura.

En conjunto, estos cambios sugieren que la *estructura bimodal* de la propiedad rural en Colombia, caracterizada por el desequilibrio extremo entre el latifundio y el minifundio, comenzaba a transformarse en una estructura multimodal, transformación aún más evidente si se tienen en cuenta las tierras de los resguardos indígenas, las de las empresas comunitarias a las que el INCORA adjudicó tierras en cumplimiento de la ley de reforma social agraria y las tierras de dominio estatal (Gráfica 3).

**Gráfica 3. Distribución porcentual de la superficie rural según tipos de propiedad rural. Colombia 1984**



Fuente: elaboración propia con datos tomados de:

(1) Ministerio del Interior y Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, (2012), *Sistema de información de caracterización general de los resguardos indígenas colombianos*, consultada en: <http://resguardocolombia.org/>

(2) Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA y Lorente, Luis, Salazar, Armando y Gallo, Ángela (1985), *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*, Ministerio de Agricultura.



### 4.3.2. Distribución de la propiedad privada rural 2000-2009

Para analizar las tendencias en la estructura de la propiedad rural durante la última década, la fuente más confiable es el *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia 2000-2009*. Una lectura informada de las estadísticas catastrales contenidas en este estudio exige un resumen previo de los aspectos metodológicos y conceptuales del catastro rural nacional y la definición de las categorías e indicadores utilizados para medir la propiedad privada rural y sus niveles de concentración.

#### Aspectos metodológicos y conceptuales

En Colombia se considera que un predio se encuentra actualizado a nivel catastral si la vigencia de actualización catastral corresponde a los últimos 5 años, por tanto actualmente están actualizados los predios que entraron en vigencia catastral en 2011, 2010, 2009, 2008 y 2007; desactualizados se encuentran los predios con vigencias catastrales anteriores o iguales a 2006 y sin formar son los predios correspondientes a los municipios en donde no se ha realizado la formación catastral existiendo bajo la forma de catastro fiscal (IGAC y otros, 2012, página 99).

Con base en la actualización catastral hecha en 2010 por el IGAC, la cual abarcó 101 municipios (IGAC y otros, 2012, páginas 97-99), puede afirmarse que en 2011, el 56,8 por ciento de los predios rurales aún no había sido actualizado, dato que hay que tener en cuenta en la interpretación de las tendencias observadas en la distribución de la propiedad rural entre 2000 y 2009, así como en periodos anteriores. A este respecto debe tenerse en cuenta que la desactualización del catastro afecta principalmente a municipios con poca población, que carecen de vías de comunicación y que son territorios de confrontación armada.

Para la cuantificación de los predios rurales de propiedad privada, los autores del *Atlas de la distribución de la propiedad rural* sustrajeron del universo predial depurado, los predios que cumplían dos condiciones: a) ser de propiedad privada (personas naturales y jurídicas) y b) tener un uso agropecuario. Para ello se filtró la información ya depurada entre las categorías de (i) predios que pertenecen al Estado; (ii) minorías étnicas; (iii) comunidades religiosas; (iv) otras comunidades; (v) parques naturales y áreas protegidas; (vi) predios de destinación no agropecuaria; y (vii) predios con un área menor a un metro cuadrado (IGAC y otros, 2012, páginas 104-105).

Sobre las formas de propiedad distintas a la privada, el Atlas pone de presente que estas “difieren para las distintas regiones del país. Más aún, algunos departamentos y municipios del país tienen asignada la mayor parte de su territorio a formas no privadas de la propiedad” (IGAC y otros, 2012, páginas 105-106).

Y para medir las tendencias en la distribución de la propiedad privada rural entre 2000 y 2009, los autores escogieron dos tipos de indicadores:

a. Tamaño de la propiedad:

Grande: predios con una extensión mayor a 200 hectáreas.

Mediana: predios entre 20 y 200 hectáreas.

Pequeña: predios entre 10 y 20 hectáreas.

Minifundio: predios entre 3 y 10 hectáreas.

Microfundio: predios menores de 3 hectáreas.

b. Calidad de la tierra (Unidad Agrícola Familiar -UAF-)

Microfundio: menos de 0.5 UAF

Pequeña propiedad: 0.5 a menos de 2 UAF

Mediana: 2 a 10 UAF

Grande: mayor de 10 UAF

Las UAF solo fueron tenidas en cuenta para el cálculo de los GINIS de calidad de la tierra. El Atlas no contiene cálculos de la distribución de la propiedad privada rural según rangos de tamaño UAF, no obstante que estos son fundamentales para dar cuenta de las diferencias regionales en la distribución de la propiedad de la tierra a partir de la expedición de la Ley

160 de 1994 hasta hoy. Esta omisión es compensada en parte con una descripción de la distribución de la propiedad privada rural en cada uno de los departamentos del país que permite formarse una idea más precisa de las estructuras regionales de la propiedad agraria.

#### **4.3.2.1. Distribución de la propiedad privada rural según categorías de tamaño**

Con base en la distribución de los predios rurales por categorías de tamaño, los autores del Atlas constatan lo dicho por los investigadores agrarios sobre la concentración de la propiedad privada rural en Colombia, característica que atribuyen a fenómenos recientes y a procesos de larga duración:

La concentración de la propiedad en Colombia es el resultado de diversas dinámicas. Una distribución desigual durante los siglos de dominio colonial, las políticas de asignación de baldíos, los procesos de colonización y los distintos conflictos armados que ha enfrentado el país a lo largo de su historia, son algunos de los determinantes de la distribución actual de la propiedad. Los mercados de tierras y las Reformas Agrarias emprendidas en el Siglo XX parecen no haber sido efectivas para disminuir la desigualdad estructural de la propiedad rural en Colombia (IGAC y otros, 2012, página 97).

Puesto que la medición y el análisis de los diferentes indicadores sobre la distribución de la propiedad privada rural exigen precisión y rigor técnico, citamos literalmente las principales observaciones que al respecto se encuentran en el Atlas (IGAC y otros, 2012):

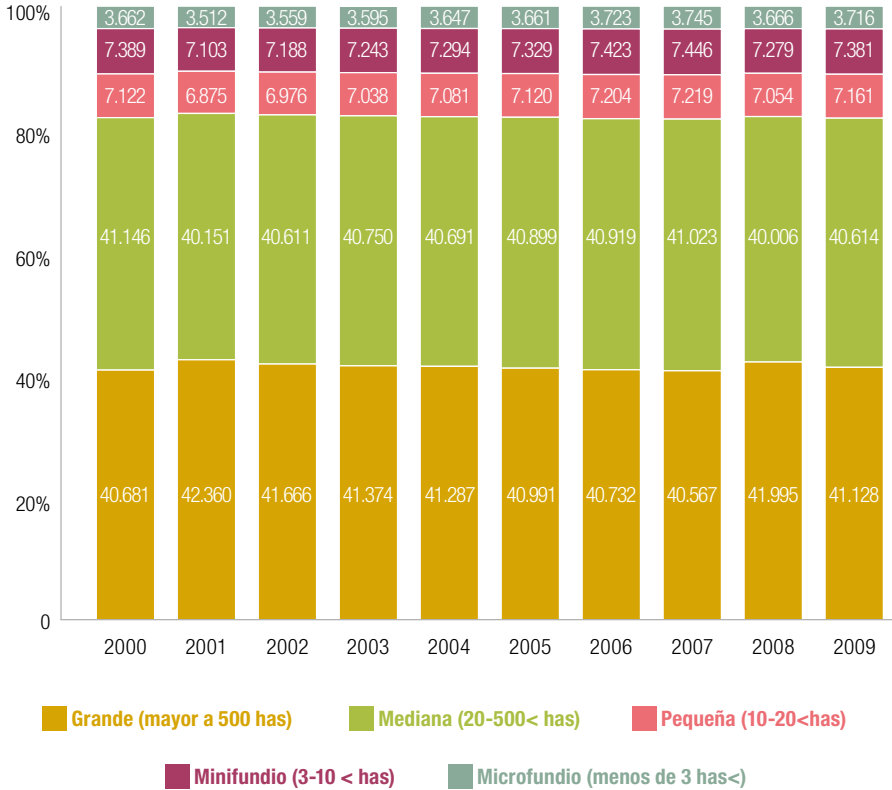
En Colombia, la estructura de la propiedad se concentra en grandes y medianas propiedades: el 41 por ciento del área de

propiedad privada es gran propiedad o predios de más de 200 hectáreas (15,8 millones de hectáreas); y el 40 por ciento de la propiedad privada se clasifica como mediana propiedad, predios entre 20 y 200 hectáreas. La extensión restante, siete millones de hectáreas, está distribuido entre pequeña propiedad, minifundio y microfundio (Gráfica 4) (página 117).

“Al comparar la participación de cada uno de los rangos de propiedad entre 2000 y 2009, se observa una leve reducción en la mediana propiedad, que predominaba al comienzo del periodo, y un incremento en la gran propiedad hasta convertirse en la estructura predominante” (IGAC y otros, 2012, página 118).

Sin embargo -agregamos nosotros-, el aumento de la gran propiedad en 10 años es menos del uno por ciento. Lo que salta a la vista en la Gráfica 4, tomada del Atlas, es la estabilidad de la distribución de la propiedad privada rural en la última década, pese a los cambios en el sector agropecuario y a fenómenos como la compra de grandes extensiones de tierras por empresas agroindustriales, especuladores y narcotraficantes, más el abandono y despojo de tierras en zonas afectadas por el conflicto armado. Es de suponer que estos fenómenos no se reflejan en su real magnitud en la información catastral, ya sea por la desactualización de los catastros de los municipios más afectados por la confrontación armada, o por el uso de testaferrros y de trucos jurídicos para ocultar acumulación de tierras (véanse los capítulos 5 y 6 de este informe).

**Gráfica 4. Colombia. Evolución de la distribución de la propiedad rural según categorías de tamaño. 2000-2009**



Fuente: gráfica tomada y rediseñada de: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, y Universidad de Antioquia, (2012), *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia 2000-2009*, página 120.

Respecto de la mediana propiedad, tanto los datos del Atlas como el siguiente cuadro del PNUD *Informe de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural: razones para la esperanza*, matizan la hipótesis según la cual esta ha sido una de las más afectadas en los últimos años.

**Tabla 45. Distribución de la propiedad privada rural por categorías de tamaño. Colombia, 2000 y 2009**

Propiedad privada rural 2000-2009						
Tamaño	Área		Número predios		Número propietarios	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Pequeña	11.435.810	12.687.945	2.090.240	2.360.488	2.713.572	3.147.189
Mediana	13.753.434	14.770.086	113.757	123.997	351.752	402.902
Grande	9.495.652	10.957.770	6.801	8.230	42.630	56.542
Total	34.684.896	38.415.801	2.210.798	2.492.715	3.107.954	3.606.633

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (2011), *Colombia Rural. Razones para la esperanza*, Informe de Desarrollo Humano. Información con base en IGAC-Cede, no incluye Antioquia.

De acuerdo con el Atlas, sin contar los predios rurales de Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá (que tienen catastros autónomos), entre 2000 y 2009, el número de predios rurales aumentó de 2.210.798 a 2.492.715. “El número de propietarios en Colombia exhibe una tendencia similar y más pronunciada con un crecimiento del 14,3 por ciento en la década. Hoy Colombia cuenta con 2,4 millones de propietarios rurales registrados catastralmente” (IGAC y otros, 2012, página 118).

Y puesto que fue mayor el aumento del número de propietarios que el de predios, el tamaño promedio de los predios disminuyó de 15.69 a 15.39 hectáreas entre 2000 y 2009. “... Sin embargo, algunos propietarios tradicionales parecieron [énfasis agregado] adquirir nuevos predios de tal manera que el número promedio de predios por propietario pasó de 1.47 a 1.49” (IGAC y otros, 2012, página 118)<sup>88</sup>.

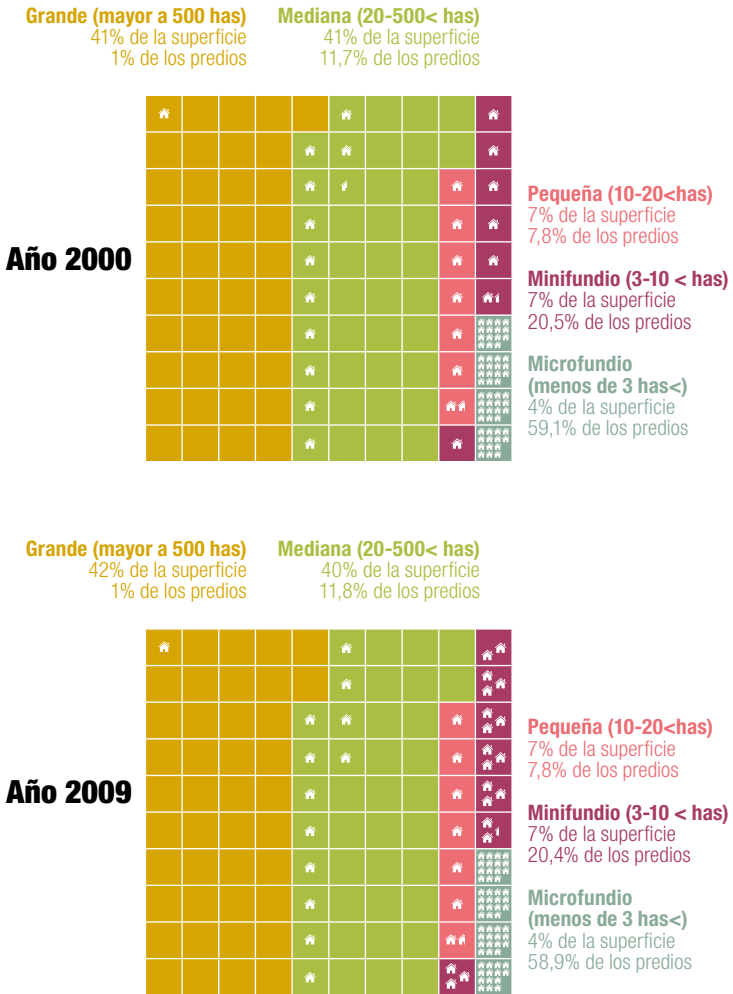
88 Los autores del *Atlas de la distribución de la propiedad rural* no aclaran qué entienden como “propietarios tradicionales”. Más que una conclusión fundada empíricamente, esta afirmación parece una conjetura.

Pese al carácter hipotético de la afirmación anterior, los autores del Atlas concluyen que:

Este fenómeno sugiere una concentración de la distribución de la tierra en Colombia debido al aumento en el número de propietarios dueños de varios predios y en el número de nuevos propietarios dueños de predios pequeños, que reducen el promedio de hectáreas por propietario, sin que esto implique una desconcentración de la tenencia de la tierra (IGAC y otros, 2012, página 118).

Al examinar la distribución de la propiedad privada rural por categorías de tamaño (Tabla 45 y Gráfica 5), el lector del Atlas concluye que entre los años 2000 y 2009 hubo leves variaciones en la estructura de la propiedad agraria. Como lo han dicho Machado y otros investigadores, hubo una leve disminución de la superficie de la mediana propiedad y de los rangos de tamaño más pequeños (microfundio, minifundio y pequeña propiedad). Y aunque esta disminución solo fue del 1,7 por ciento con respecto al total de la superficie bajo propiedad privada, revirtió en un aumento equivalente (1,7 por ciento) de la superficie de la gran propiedad. Pero la participación de los predios según categorías de tamaño se mantuvo casi igual. Así pues, en términos estadísticos, no se puede concluir que la propiedad privada rural ha presentado en la última década una tendencia significativa a una mayor concentración (Gráfica 5). En cualquier caso, lo que sí es evidente es la concentración de la propiedad privada de la tierra, no solo en los predios grandes sino también en los medianos.

### Gráfica 5. Colombia. Distribución porcentual de la propiedad privada rural según categorías de tamaño. 2000 y 2009



Fuente: elaboración propia con base en IGAC, CEDE, Universidad de Antioquia, (2012) *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia 2000-2009*, página 124.

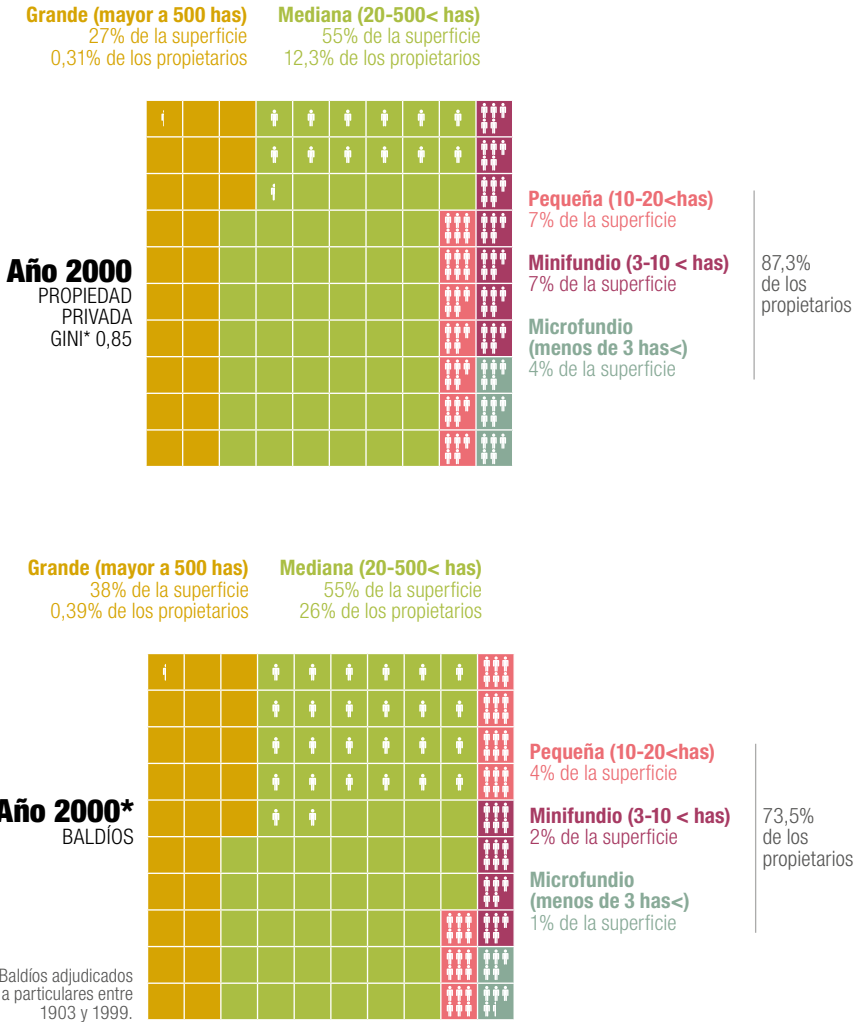


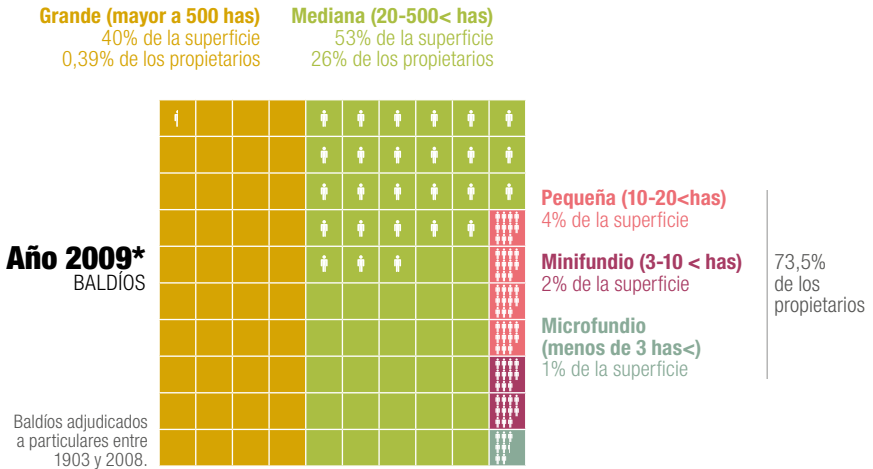
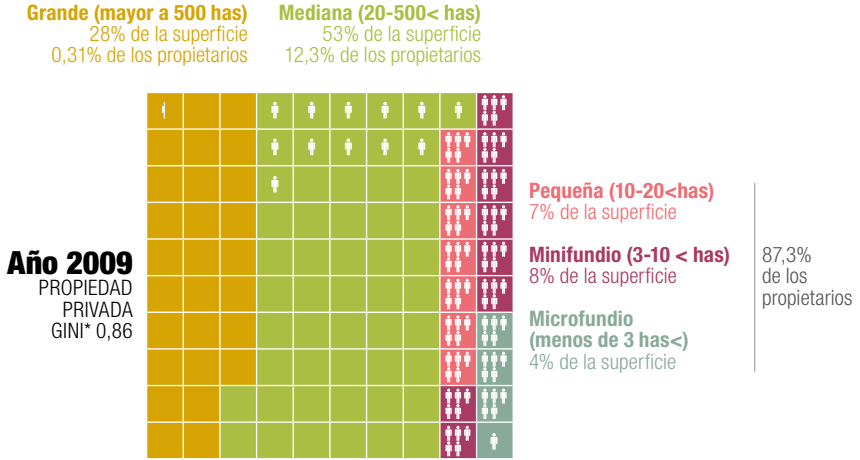
#### **4.3.2.2. Distribución de la propiedad privada y adjudicación de baldíos según rangos de tamaño 2000-2009**

La comparación de las cifras sobre estos dos tipos de propiedad en los últimos 9 años muestra cambios insospechados. En contraste con la aparente estabilidad de la distribución de la propiedad privada registrada en el catastro rural, la de los baldíos adjudicados muestra un leve aumento en la concentración de la tierra en predios de más de 500 hectáreas, así como una distribución más equitativa de los baldíos de mediano tamaño en relación con los predios del catastro rural. Es evidente asimismo la reducción de las pequeñas adjudicaciones de baldíos, a la luz de los rangos de tamaño tradicionales (Gráfica 6). Se observa, por otra parte, que la distribución de la propiedad privada rural registrada en el catastro rural es menos desigual que la distribución de los baldíos adjudicados, diferencia explicable a la luz del fraccionamiento de predios y las transacciones de compraventa de tierras.

En la explicación de estos contrastes hay que tener en cuenta, por una parte, la reglamentación de la Ley 160 de 1994 sobre las Unidades Agrícolas Familiares en cada departamento del país; y por otra parte, la partición de predios por sucesiones hereditarias y otros motivos, así como las transacciones de compraventa de tierras.

### Gráfica 6. Distribución porcentual de la propiedad privada rural y de los baldíos adjudicados a particulares según categorías de tamaño. Colombia 2000 y 2009





Fuente: elaboración propia con base en: IGAC, CEDE, Universidad Antioquia, (2012) *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia; 2000-2009*. E INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*.

### 4.3.2.3. Tendencias regionales en la distribución de la propiedad privada rural

Comencemos por destacar dos observaciones metodológicas de los autores del *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia 2000-2009* acerca de los cambios en la distribución de la propiedad privada agraria en los 32 departamentos del país. Dicen, en primer lugar, que “la dispersión regional de los Gínis de concentración de la tierra es alta”, lo cual se constata al examinar todos los Gínis por departamentos y por municipios. En segundo lugar, advierten que “los cambios en la distribución catastral entre el año 2000 y 2009 son casi imperceptibles en muchos de los departamentos (...)” (énfasis agregado), y que algunos de esos cambios pueden deberse a actualizaciones catastrales. A esta advertencia debemos agregar la dispersión de las fechas de la actualización catastral en los municipios, problema que por supuesto afecta las distintas mediciones de la distribución de la propiedad privada rural. Recuérdese que un poco más del 50 por ciento de los predios rurales no están actualizados catastralmente y que en las zonas de colonización todavía hay muchos predios explotados por colonos que no han sido registrados, ya sea porque carecen de la respectiva resolución de adjudicación, o porque quieren evadir el pago del impuesto predial, o porque poseen más de una UAF. Es muy probable que muchos de esos terrenos figuren como baldíos en el catastro del IGAC.

De acuerdo con el *Atlas de la distribución de la propiedad rural*, estas son las principales tendencias regionales de la distribución de la propiedad privada rural (IGAC y otros, 2012):

[1] Los departamentos con un mayor porcentaje de su área catastral asignada a propiedad privada registrada en la base de datos del catastro nacional son Caldas, Córdoba, Meta y Tolima. Atlántico, Chocó, La Guajira y Putumayo son, por otro lado, los departamentos con menor participación de propiedad privada registrada en la base de datos del catastro nacional. La menor

participación de Chocó y La Guajira se debe a que una porción importante de su territorio se otorgó a las minorías étnicas o son áreas protegidas. Los departamentos con un mayor porcentaje de su territorio destinado a áreas protegidas son Caquetá, La Guajira y Putumayo, mientras que Chocó, La Guajira y Cauca son los departamentos con más hectáreas otorgadas a las minorías étnicas. Por último, los terrenos bajo propiedad del Estado reportan una mayor participación en los departamentos de Bolívar, Caquetá, Nariño y Norte de Santander (IGAC y otros, 2012, página 119).

[2] (...) Los departamentos con una mayor concentración de la tierra, medida con el GINI de tierras, son Meta, Cauca y Valle, lo cual significa que en estos departamentos, pocos propietarios poseen predios de grandes extensiones. Valle, Meta y Caldas son (...) los departamentos con mayor concentración cuando se usa el GINI de propietarios. Es más, el departamento del Valle tiene un GINI de propietarios bastante más alto que los otros departamentos del país (IGAC y otros, 2012, página 119).

Estos departamentos, por ende, no solo tienen pocos predios de grandes extensiones sino que pocos propietarios poseen más de un predio. Quindío y Arauca, aunque no registran altos GINIS de tierras, reportan unos de los más altos GINIS de propietarios. Por otro lado, la distribución de la tierra es menos concentrada en los departamentos de Caquetá, La Guajira y Magdalena.

[3] Tal como se observa en la Gráfica 6, la posesión de más de un predio es un mecanismo importante de concentración en Colombia. Los indicadores de concentración que se habían calculado anteriormente en el país no consideraban este posible mecanismo. Caquetá, Cesar, La Guajira, Magdalena y Quindío son los departamentos donde este fenómeno es más marcado. Más aun, al presentar los mayores crecimientos entre las diferencias de los GINIS, la tendencia de este fenómeno parece con-

solidarse entre 2000 y 2009 para Caquetá, Cesar y La Guajira. Risaralda y Chocó exhiben también un alto crecimiento en esta diferencia, en particular Risaralda. Por otro lado, el departamento del Huila es el único del país con el fenómeno opuesto, es decir, un GINI de tierras más alto que el GINI de propietarios (página 119).

[4] (...) Los departamentos de Nariño, Putumayo y Valle incrementaron entre 2000 y 2009 de manera significativa la participación de predios de minorías étnicas en el área catastral. Esto puede ser el resultado de actualizaciones catastrales o de la creación o ampliación de nuevos resguardos indígenas o la creación de territorios colectivos de comunidades negras incorporadas al Catastro. Por otro lado, la propiedad privada aumentó significativamente en los departamentos de Atlántico, La Guajira, Norte de Santander y San Andrés (página 119).

Sobre las tierras de las comunidades étnicas, hay que agregar la siguiente información del Ministerio del Interior<sup>89</sup>:

Nariño obtuvo dos ampliaciones de los resguardos: La Floresta-Santa Rosa y San Río Satinga en el municipio Olaya Herrera, por un total de 810,6 hectáreas. Se conformaron además 21 nuevos resguardos con una superficie de 122.100 hectáreas y se titularon 973.982 hectáreas a 37 Consejos Comunitarios. La mayor parte de la tierra adjudicada tanto a los resguardos como a territorios afro se concentró en Tumaco.

En el departamento del Putumayo se entregaron 4.564,7 hectáreas para la ampliación de cuatro resguardos: Condagua, La Aguadita, Tukunare, El Descanso y Wasipungo; los dos primeros pertenecen al municipio de Mocoa. Y entre 2000 y 2009 se titularon 121.043 hectáreas a 30 nuevos resguardos.

---

89 Resoluciones del INCODER 024-28-06-01 y 039-24-09-01 consultadas en sitio web Ministerio del Interior, Organización Nacional Indígena de Colombia, (2012), "Sistema de Información de Caracterización General de los Resguardos Indígenas Colombianos", consultado el 21 de septiembre en Resguardos Colombia <http://www.resguardoscolombia.org/proyecto.php>.

En el Valle del Cauca fueron ampliados cuatro resguardos: Río Dagua, Wasiruma, Triunfo Cristal y Kwet Wala (Piedra Grande), ubicados en varios municipios. Estas ampliaciones sumaron 4.747,3 hectáreas; se crearon siete resguardos nuevos a los cuales les fueron tituladas un total de 4.525 hectáreas; y se otorgaron títulos por un total de 218.880 hectáreas a 24 consejos comunitarios (IGAC y otros, 2012).

#### 4.4. COMPRAVENTA DE PREDIOS ADJUDICADOS COMO BALDÍOS 1980-2012

Puesto que una de las hipótesis sobre la concentración de la propiedad de la tierra en los últimos veinte años relaciona este fenómeno con la compra masiva de tierras por parte de narcotraficantes y de empresarios que habrían aprovechado el bajo precio de las tierras abandonadas por campesinos desplazados por el conflicto armado, y que además tenían deudas que no podían pagar, se examinará en este apartado la información de la SNR (Superintendencia de Notariado y Registro) sobre la compraventa de predios que tuvieron origen en resoluciones de adjudicación de baldíos.

Para tal cosa, escogimos un periodo (1980-2012) que tiene en cuenta no solo la expansión e intensificación del conflicto armado, sino también variables económicas como las tasas de crecimiento del producto interno bruto. El examen que haremos a continuación será complementado en el capítulo 6 con un análisis de la relación entre desplazamiento forzado, abandono de tierras y compraventa de predios adjudicados como baldíos.

Comencemos por explicar brevemente los tres subperiodos que utilizamos para examinar las cifras de la SNR:

**1980-1995.** En estos 15 años hubo tres asuntos importantes que seguramente tuvieron incidencia en el mercado de tierras rurales, a saber: 1) La expedición de la ley de reforma agraria de 1988; 2) El escalamiento del conflicto armado; y 3) El fomento del mercado de tierras para reforma agraria con la expedición de la Ley 160 de 1994.

**1996-2005.** De acuerdo con los analistas del conflicto armado, en estos años se expandieron los frentes guerrilleros de las FARC y el ELN y los bloques paramilitares: es un periodo de escalamiento del conflicto armado y de altos índices de desplazamiento forzado y abandono de tierras. Paralelamente se puso en marcha la negociación directa de tierras de reforma agraria y prosiguió la adjudicación de baldíos.

**2006-2012.** Además de la Ley 975 de 2005 llamada ley de justicia y paz, en este periodo se expidieron el estatuto de desarrollo rural, cuya vigencia duró apenas dos años, pues fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, y la Ley 1448 de 2011, más conocida como la ley de reparación y restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado.

Vale aclarar que no examinamos si las compraventas de predios asignados como baldíos se atienen a las respectivas normas legales, pues ello sobrepasa el alcance de este trabajo y requiere un dispendioso ejercicio de comparación de la estadística de la SNR con las distintas normas relativas a la enajenación de tierras asignadas a particulares por el Estado colombiano. Por ejemplo, para los predios adjudicados entre 1980 y 1988 regía la Ley 135 de 1961, para los adjudicados entre 1989 y 1994, la Ley 130 de 1988, y para los de 1995 en adelante, la Ley 160 de 1994.

Prescindiendo de los detalles normativos, para ilustración del lector cabe mencionar las normas relativas a la venta de predios adjudicados por el Estado. La Ley 135 de 1961 estableció un término de cinco años como mínimo, contados a partir de la resolución de adjudicación, para transferir los derechos de propiedad sobre un predio adjudicado como baldío, o sobre una parcela de reforma agraria. Este periodo fue ampliado a 12 y 15 años por las leyes 30 de 1988 y 160 de 1994. Es más, para enajenar un predio asignado por el Estado antes del tiempo establecido legalmente, se requería una autorización del INCORA, hoy INCODER, entidad que a su vez tenía la primera opción de compra. Otra obligación relacionada con la enajenación de tierras adjudicadas por el Estado era el no venderlas a personas que no cumplieran con los requisitos exi-



gidos para ser sujetos de reforma agraria (Anexo o Resumen legislativo Cuadro 0.1).

Si bien es cierto que las sanciones legales al incumplimiento de las normas anteriores son relativamente drásticas, los informes registrales de la SNR ponen en evidencia que los notarios y los registradores de instrumentos públicos han sido bastante laxos en esta materia y en no pocos casos han actuado en contra de la ley (ver capítulos 5 y 6).

#### **4.4.1. Tendencias generales en la compraventa de predios adjudicados como baldíos durante los años comprendidos entre 1980 y 2012**

- a. Entre 1980 y 2012 se efectuaron 622.831 transacciones de compraventa de predios que habían sido adjudicados como baldíos (Tabla 46). Con relación al total de predios de este tipo registrados en la SNR (576.989), el volumen de compraventas en esos años indica que un número indeterminado de predios fue vendido varias veces, lo cual es permitido siempre y cuando se respeten las normas relativas a la enajenación de tierras adjudicadas a particulares por el Estado.
- b. Entre 1995 y 2005 hubo un aumento del 10 por ciento en el promedio anual de compraventa de tierras asignadas como baldíos con relación al periodo anterior (1980-1995). Este aumento probablemente guarda relación con factores como el auge económico asociado al *boom* minero energético, el impulso que la Ley 160 de 1994 le dio al mercado asistido de tierras para la reforma agraria y la venta de tierras (voluntaria o forzada) por pobladores de las zonas de conflicto armado (Tabla 46).
- c. Con relación al periodo anterior, entre 2005 y 2012 se observa un notable incremento de la compraventa de tierras asignadas como baldíos (15,5 por ciento) (Tabla 46). Este incremento podría explicarse en parte por el aumento de

- la demanda de tierras para la producción de biocombustibles y plantas agroindustriales, y en parte por la desmovilización de los bloques paramilitares que se acogieron a la Ley de Justicia y Paz, hecho que se expresó en un mejoramiento relativo de las condiciones de seguridad rural. También puede reflejar transacciones realizadas bajo presión de los grupos armados, en particular de los paramilitares.
- d. En el mercado de tierras asignadas como baldíos se observan picos en los años 1987, 1994, 1997 y 2007. Con excepción del año 1987, los picos corresponden a periodos de “buen desempeño económico”, no obstante el drástico descenso de la participación del sector agropecuario en el PIB. De acuerdo con el director de la Misión para la Transformación del Campo, “(...) el comportamiento del sector agropecuario (colombiano) es uno de los más decepcionantes de América Latina. Su participación en el PIB ha colapsado y curiosamente lo ha hecho con particular rapidez durante los subperiodos de relativamente buen desempeño económico general, 1990-97 y 2003-13, indicando que se ha roto la correlación entre las fases de crecimiento del sector agropecuario y de la economía en general que eran típicas antes de la apertura económica. Aún en el período de mayor crecimiento económico reciente del país, los años 2003-07, la expansión del sector fue apenas la mitad del que experimentó el PIB y muy inferior a los ritmos de crecimiento que prevalecieron antes de 1980” (DNP y Ocampo, 2014, páginas 12-14).
  - e. En algunas zonas que han padecido con mayor intensidad el conflicto armado y el desplazamiento forzado, como los Montes de María, se observan incrementos anormales en la compraventa de predios adjudicados como baldíos y/o de parcelas de reforma agraria (ver capítulo 6).
  - f. Con relación a la compraventa de predios rurales, hay que tener en cuenta que en Colombia el mercado de tierras es muy segmentado y, en consecuencia, son escasas las transacciones entre grandes y pequeños propietarios y aún

más entre grandes propietarios y campesinos sin tierra o con poca tierra.

Según la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA, 2013), aplicada a una muestra de hogares urbanos y rurales (estos últimos propietarios de pequeñas fincas), los mercados de tierras rurales son muy dinámicos, a pesar de la concentración de la propiedad y la informalidad en la tenencia de la tierra, pero también muy segmentados.

De estas características da cuenta, por una parte, el que “72,1 por ciento de los hogares rurales encuestados adquirieron tierras tras la conformación del hogar y un 27,9 por ciento poseían tierras en el momento de la conformación”. Y por otra, el que “los hogares que compraron tierras lo hicieron mayoritariamente a propietarios de menos de 20 hectáreas, y muy pocos lograron comprar propiedades medianas (de 20 a 100 hectáreas)” (ELCA, 2013, página 124).

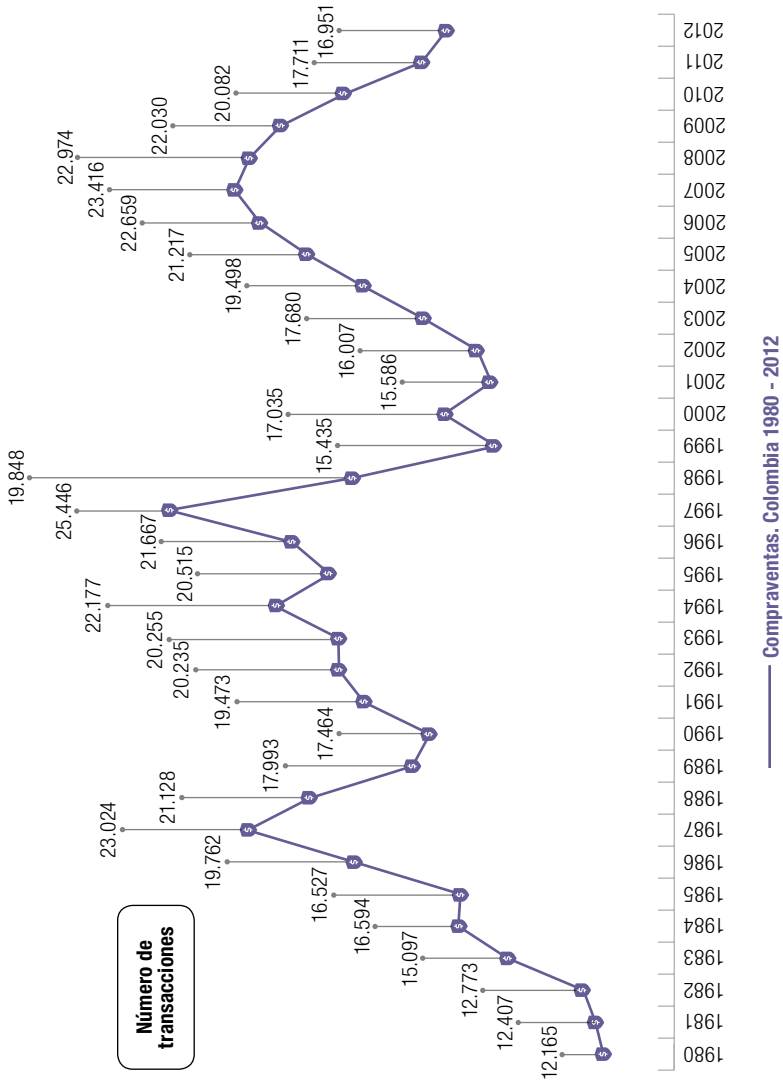
**Tabla 46. Transacciones de compraventa de predios adjudicados como baldíos con relación al total de adjudicaciones. Colombia, 1980-2012**

Períodos	Número de compraventas de predios*	Promedio anual	Número de predios adjudicados como baldíos SNR*		Promedio anual	Compraventas/ Total predios adjudicados como baldíos %
1980-1995	287.589	19.173	1903-1995	402.742	4.068	71,4
1996-2005	189.419	21.047	1903-2005	510.539	4.684	37,1
2006-2012	145.823	24.304	1903-2012	576.989	4.974	25,3
Total	622.831	19.463	1903-2012	576.989	4.974	108,0

Fuente: elaboración propia con base en: (1) Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, *Registros de tradición de dominio de los predios adjudicados como baldíos 1887- 2013*, Bogotá. (2) Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*.

\*Incluye los departamentos Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, La Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle y Vaupés.

**Gráfica 7. Transacciones de compraventa de predios adjudicados como baldíos Colombia, 1980-2012**



Fuente: elaboración propia con base en SNR, *Registros de tradición de dominio de los predios adjudicados como baldíos 1887- 2013*, Bogotá.

#### **4.4.2. Tendencias departamentales de la compraventa de tierras adjudicadas como baldíos 1980-2012**

La compraventa de tierras adjudicadas como baldíos muestra un notable dinamismo en seis de los 32 departamentos del país, a saber: Cundinamarca, Antioquia, Santander, Valle del Cauca, Meta y Caquetá, en los cuales se concentró el 60 por ciento de las transacciones entre 1980 y 2012 (Tabla 47).

Al comparar la compraventa de tierras por departamentos, se observa que

- Cundinamarca ocupa el primer lugar con el 19,5 por ciento del total de transacciones efectuadas en ese periodo;
- el segundo lugar lo ocupa Antioquia con el 9,6 por ciento de las transacciones, de las cuales una elevada proporción se efectuó precisamente en los años de escalamiento del conflicto armado;
- el tercer lugar lo ocupa Santander con el 8,3 por ciento del total de las transacciones, las cuales se incrementaron entre 1996 y 2012;
- el cuarto y quinto lugar les corresponde a los departamentos de Meta y Caquetá, dos regiones de expansión de la frontera agropecuaria con altos los índices de informalidad en la tenencia de la tierra, con tendencia a la concentración de la propiedad agraria en el último decenio y que además han sido epicentros de la confrontación armada.

**Tabla 47. Transacciones de compraventa por periodos y departamento. Colombia, 1980-2012. Valores absolutos**

Departamentos	1980-1995	1996-2005	2006-2012	1980-2012
AMAZONAS	1.233	323	299	1.855
ANTIOQUIA	21.946	24.373	13.595	59.914
ARAUCA	7.575	2.293	2.762	12.630
ATLÁNTICO	771	721	765	2.257
BOLÍVAR	2.306	3.569	3.448	9.323
BOYACÁ	1.620	2.543	3.180	7.343
CALDAS	1.758	1.400	1.265	4.423
CAQUETÁ	20.064	13.343	11.370	44.777
CAUCA	6.755	4.925	2.990	14.670
CESAR	11.041	6.395	5.415	22.851
CHOCÓ	3.095	2.568	1.795	7.458
CÓRDOBA	8.117	8.493	5.419	22.029
CUNDINAMARCA	70.875	28.391	22.390	121.656
GUAINÍA	2	20	28	50
GUAJIRA	8.314	5.181	2.901	16.396
GUAVIARE	1.080	1.249	1.818	4.147
HUILA	12.522	10.745	9.011	32.278
MAGDALENA	9.951	6.413	5.659	22.023
META	21.672	13.118	11.050	45.840
NORTE DE SANTANDER	10.161	7.479	6.456	24.096
QUINDÍO	2.055	816	483	3.354
RISARALDA	3.650	2.509	1.881	8.040
SANTANDER	20.151	17.816	13.923	51.890
SUCRE	680	1.825	1.887	4.392
TOLIMA	11.868	9.435	7.593	28.806
VALLE	28.327	13.476	8.530	50.333
Total	287.589	189.419	145.823	622.831

Fuente: elaboración propia con base en SNR, *Registros de tradición de dominio de los predios adjudicados como baldíos 1887- 2013*, Bogotá.

Sobre las transacciones de tierras en los departamentos, cabe hacer referencia a algunas de las hipótesis de los estudios regionales de este proyecto.

En el departamento del Putumayo los picos en la compraventa de tierras de origen baldío son en 1990 y 1993, años en los que se registraron respectivamente 421 y 849 compraventas de tierras. Estos picos coinciden con el periodo de consolidación de los cultivos de coca en el país. En 1993, Colombia pasó a ser un impor-

tante productor de coca: se calcula que Putumayo tenía el 10 por ciento de los cultivos de coca existentes en el país (CNMH, 2015).

En el departamento del Caquetá, que también es productor de coca, el mercado de tierras muestra una dinámica un poco distinta a la del Putumayo. Del conjunto de transacciones de tierras de origen baldío efectuadas a lo largo del siglo XX, la mayor proporción corresponde al periodo 1985-2000. Dentro de este periodo, los años pico fueron 1983 con 503 transacciones y 1994 con 481. “El incremento de las compraventas en 1981-1985 y 1992-1996 coincide con los momentos de auge y caída de los precios de la pasta base de coca...”. Al parecer, el incremento en la compraventa de tierras en esos años no tiene relación directa con el abandono y el despojo de tierras derivados de la confrontación armada en esta región (CNMH, 2015a).

En la subregión de los Montes de María, según un informe especial de la Superintendencia de Notariado y Registro, entre 2005 y 2010 hubo compras masivas de tierras de personas desplazadas por la violencia en los municipios de El Carmen de Bolívar, San Onofre y Ovejas, que sumaron 37.166 hectáreas, de las cuales 27.683 corresponden al municipio de El Carmen de Bolívar. De la compra masiva de tierras da cuenta el hecho de que el 60 por ciento de la superficie transada quedó en manos de ocho particulares. De estos, el señor Álvaro Ignacio Echeverría Ramírez compró a título personal 48 predios por un total de 4.650 hectáreas y como representante legal de la Sociedad de Tierras de Promisión compró 31 predios que suman 1.644 hectáreas (CNMH, 2015b).

#### 4.5. CONCLUSIONES

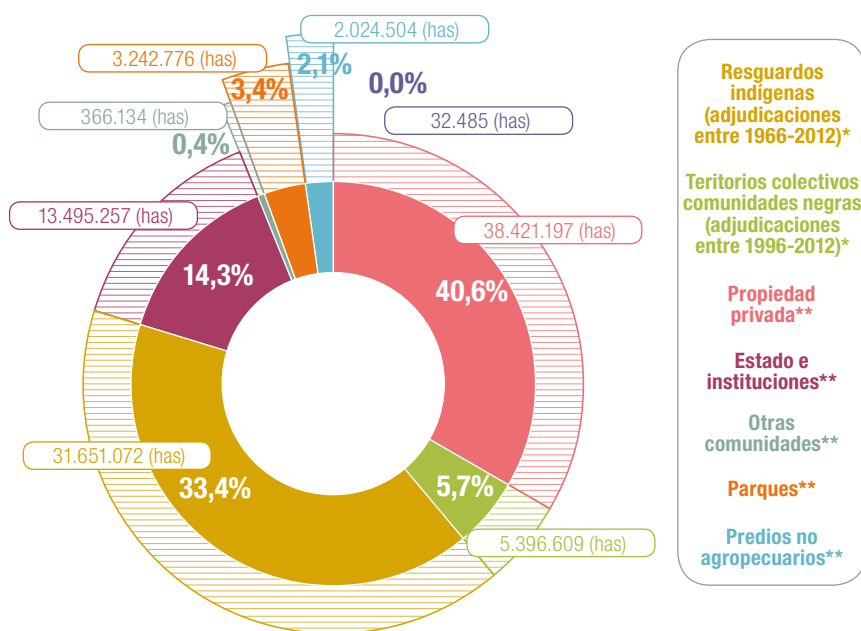
De acuerdo con la información catastral de los años 1984, 2000 y 2009, en el transcurso de los últimos 30 años la estructura bimodal de la propiedad de la tierra latifundio/minifundio se transformó en una estructura multimodal conformada por los siguientes tipos de propiedad:

- Propiedad privada. En esta categoría predominan la mediana y la gran propiedad. De acuerdo con el *Atlas de la distribución*

de la propiedad rural 2000-2009, en 2009 solo en dos departamentos (Meta y Casanare) predominaba la gran propiedad.

- Dentro de la propiedad privada hay que incluir las seis Zonas de Reserva Campesina que ya cuentan con aprobación oficial y delimitación territorial.
- Propiedades colectivas. Son los resguardos indígenas, los concejos comunitarios afro, las empresas campesinas comunitarias, las comunidades religiosas y otro tipo de comunidades.
- Las tierras del Estado y sus entes territoriales (baldíos, parques, reservas naturales).

**Gráfica 8. Distribución porcentual de la superficie rural según tipos de propiedad rural. Colombia 2009**



Fuentes: \*INCODER, Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio, (2013), Bogotá, páginas 71 y 67 . \*\*Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, y Universidad de Antioquia, (2012), Atlas de la distribución de la propiedad rural 2000-2009, Bogotá, IGAC, Universidad de los Andes, Universidad de Antioquia.



El carácter multimodal de la estructura de la propiedad rural en Colombia hace aún más complejo el derecho agrario y el manejo y solución de los conflictos entre distintos tipos de propietarios. Basta con mencionar tres ejemplos. Primero, la disputa por la tierra y el agua entre pequeños cultivadores y grandes empresas agrícolas (como las de palma de aceite y la teca), y entre campesinos e indígenas con empresas petroleras y mineras y con la construcción de hidroeléctricas; segundo, la indecisión del gobierno actual en lo que respecta a la creación de nuevas Zonas de Reserva Campesina, solicitud hecha por la ANZORC (Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina); más la reciente aprobación de la Ley 1776 de 2016, que fomenta la creación de "zonas de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES", y que algunos analistas consideran contrapuesta a una política de redistribución de la propiedad agraria; tercero, los conflictos entre indígenas, colonos y latifundistas en las zonas de colonización<sup>90</sup>.

En cuanto a la distribución de la propiedad privada rural, la información catastral examinada en este capítulo muestra las siguientes tendencias:

- La desigualdad en la distribución de la propiedad privada rural disminuyó gradualmente en la segunda mitad del siglo XX, gracias a la combinación de varios factores, entre estos la adjudicación de baldíos a colonos, la parcelación de haciendas para el reparto de tierras de reforma agraria, la fragmentación de grandes propiedades y la agregación de pequeños predios.
- No obstante lo anterior, la inequidad en la distribución de la tierra sigue siendo muy acentuada. La persistencia de la desigualdad se explica por factores como:
  - a) El reducido alcance de los programas de dotación de tierras a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y de recursos necesarios para la adecuada explotación de

---

<sup>90</sup> Sobre los conflictos rurales contemporáneos, hay información en el capítulo 9 de este informe y en los estudios regionales de los departamentos de Putumayo, Meta, Caquetá, Huila y Tolima del Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio.

la tierra como el crédito subsidiado, la asistencia técnica y la provisión de canales de comercialización para los productos campesinos;

b) La concesión gratuita, o en arriendo, de grandes extensiones de baldíos a personas que no explotan directamente la tierra, y a empresas agrícolas, pecuarias, forestales, etc.;

c) La inversión en tierras, ya sea para fines especulativos o para el lavado de activos por parte de narcotraficantes y testaferros;

d) las compras masivas de tierras en zonas afectadas por el conflicto armado interno; y

d) El acaparamiento legal e ilegal de tierras.

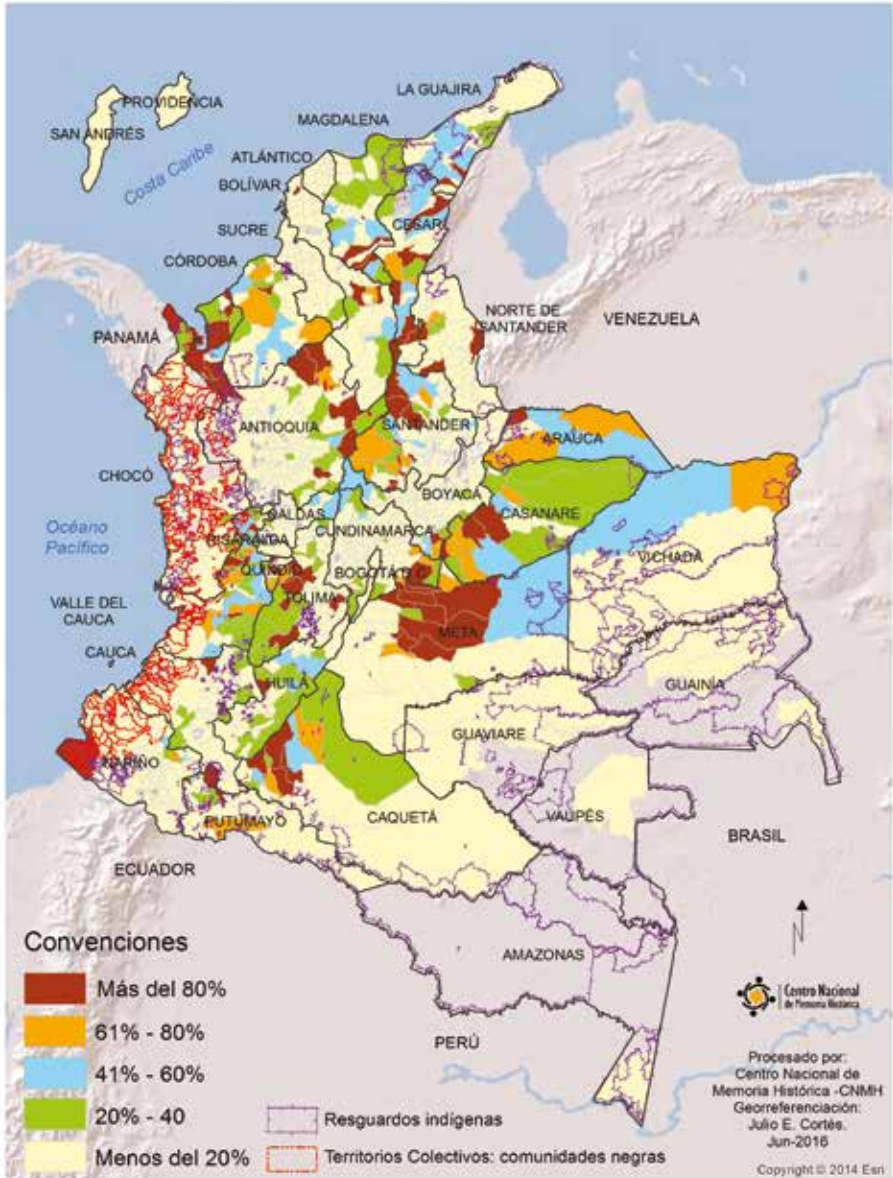
- Los departamentos que, según el Atlas, en 2012 tenían los índices más altos de desigualdad en la propiedad privada rural eran: Sucre (0,95), Cauca (0,84) Valle del Cauca (0,84), Arauca (0,84), Meta (0,83), Huila (0,83), Nariño (0,82), Caldas (0,81), Santander (0,80), Casanare (0,80).
- Los departamentos con menores índices de desigualdad son: Vaupés (0,39), Vichada (0,46), Guainía (0,46) Guaviare (0,51) y Caquetá (0,54).

En cuanto al mercado de tierras, no hay conclusiones claras sobre la transferencia de tierras de pequeños a grandes proletarios, excepto en casos específicos como el de la subregión de Montes de María. De acuerdo con las evidencias empíricas del estudio de la FAO y CEGA (1994, *El Mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: estudios de casos*) y de la *Encuesta Longitudinal* de la Universidad de los Andes, por lo general las transacciones de tierras se realizan entre personas relativamente homogéneas en términos económicos y sociales. Al parecer, la transferencia de derechos de propiedad de grandes a pequeños propietarios o cultivadores sin tierra en Colombia ha sido muy escasa.

En el capítulo 6 de este informe se examinan el abandono y despojo de tierras y su posible incidencia en la concentración de la tierra en algunas de las zonas afectadas por el conflicto armado interno.

El peso relativo de la adjudicación de baldíos en la superficie municipal, entre 1903 y 2012, se aprecia en el Mapa 8.

**Mapa 8. Proporción de la superficie del municipio adjudicada en baldíos. Colombia, 1903-2012**



Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*





Para conmemorar las primeras adjudicaciones [del INCORA] una misión de campesinos visitó al presidente Lleras Camargo en el Palacio de San Carlos.  
Víctor Daniel Bonilla, *Tolima 1. Primer proyecto de la reforma agraria*, Revista Tierra, Bogotá, julio-septiembre de 1966, página 29.



Para movilizar la resistencia que sus adversarios habían creado entre el campesinado, el INCORA moviliza todos los recursos de que disponía y con la presencia del Ministro de Agricultura [Virgilio Barco] inició los créditos supervisados. Víctor Daniel Bonilla, *Caquetá 1, el despertar de la selva*, Revista Tierra, Bogotá, octubre-diciembre de 1966, página 43.



Seis meses después del inicio de actividades del Instituto de la Reforma Agraria, se hicieron las primeras adjudicaciones. Fue un acto austero realizado en la población de Los Alpes en donde el gerente entregó los primeros ochenta títulos a personas campesinas de El Darién.

Víctor Daniel Bonilla, Tolima 1. *Primer proyecto de la reforma agraria*, Revista Tierra, Bogotá, julio-septiembre de 1966, página 27.



Enrique Peñalosa Camargo, gerente del INCORA, inaugurando obras en Cunday, Tolima. Víctor Daniel Bonilla, *Tolima 1. Primer proyecto de la reforma agraria*, Revista Tierra, Bogotá, julio-septiembre de 1966, página 40.





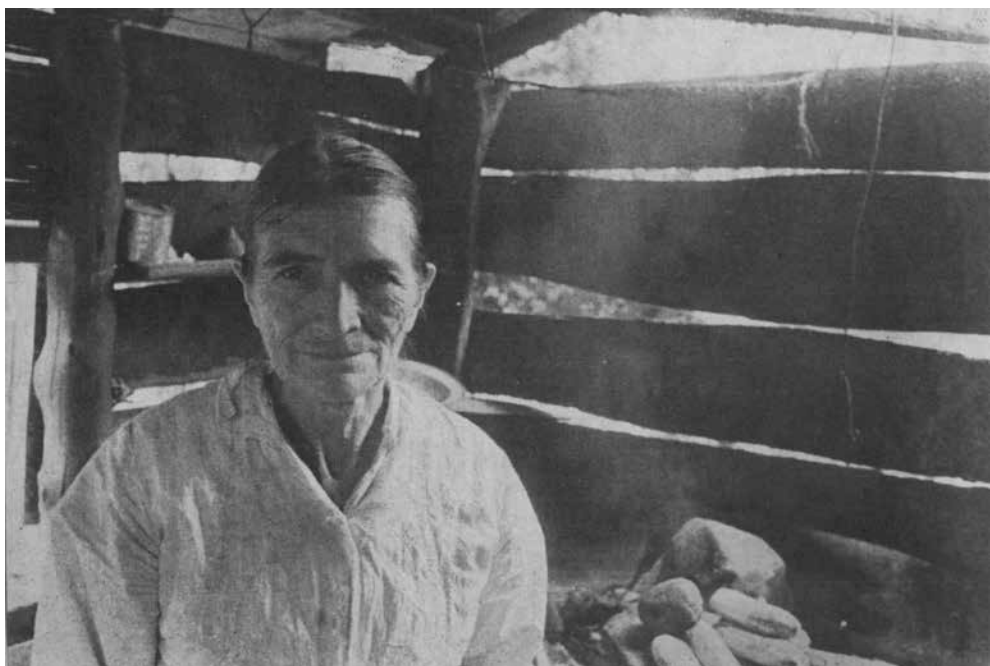
Chozas características de la población campesina de la época.

Víctor Daniel Bonilla, *Tolima 1. Primer proyecto de la reforma agraria*, Revista Tierra, Bogotá, julio-septiembre de 1966, página 15.



Carentes de toda ocupación gentes jóvenes y maduras veían pasar los días en espera de una oportunidad.

Víctor Daniel Bonilla, Tolima 1. *Primer proyecto de la reforma agraria*, Revista Tierra, Bogotá, julio-septiembre de 1966, página 17.



Los sufrimientos padecidos [en la Violencia] habían marcado todos los rostros. Traer a la población una experiencia que ayudase a superar ese estado de abandono habría de ser el primer objetivo del INCORA.

Víctor Daniel Bonilla, *Tolima 1. Primer proyecto de la reforma agraria*, Revista Tierra, Bogotá, julio-septiembre de 1966, página 20.



Programas de alfabetización.

Víctor Daniel Bonilla, *Tolima 1. Primer proyecto de la reforma agraria*, Revista Tierra, Bogotá, julio-septiembre de 1966, página 36.

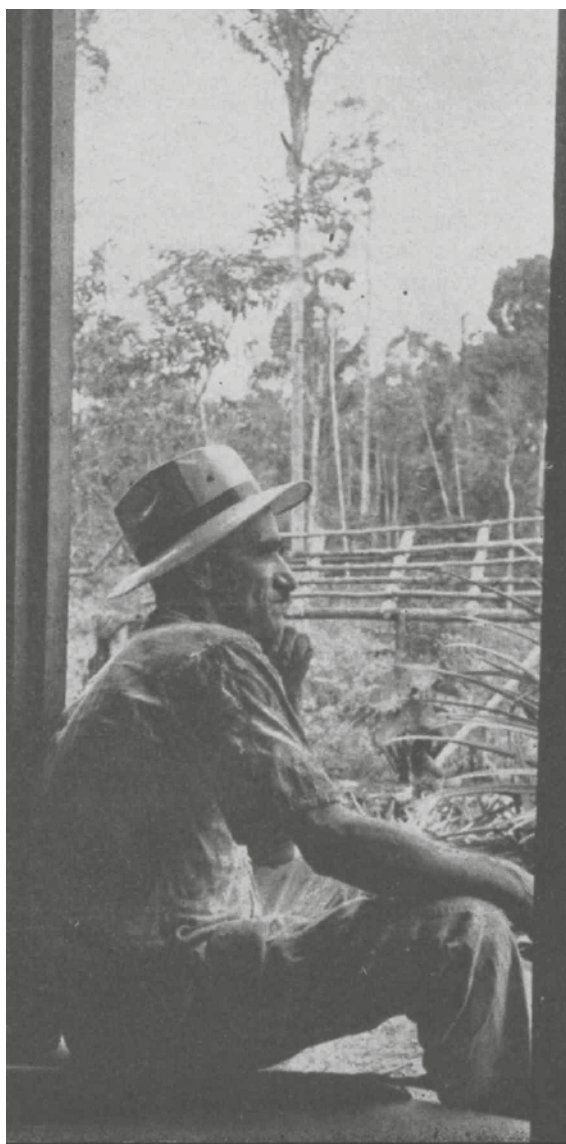


En Maguaré se abrió el primer frente de colonización dirigida de la Caja Agraria. Víctor Daniel Bonilla, *Caquetá 1, el despertar de la selva*, Revista Tierra, Bogotá, octubre-diciembre de 1966, página 23.



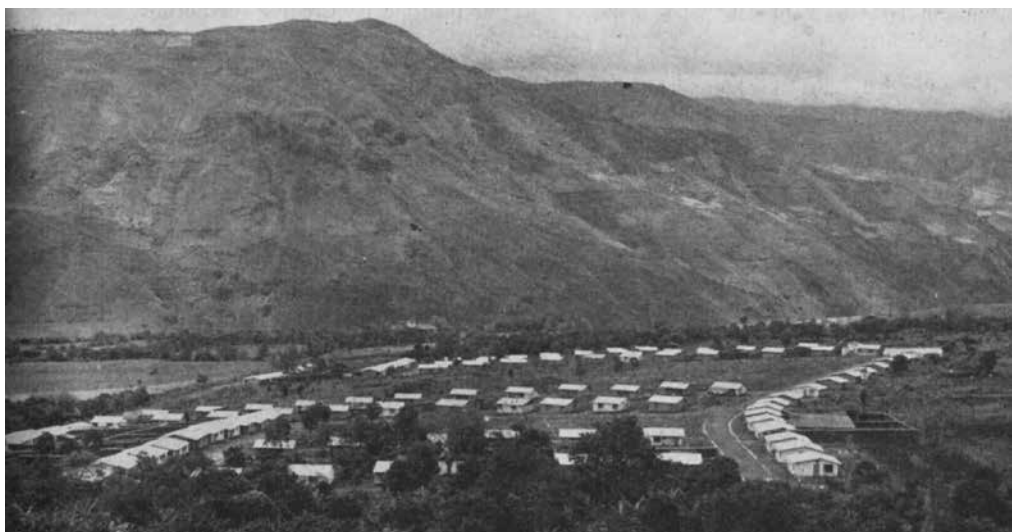
Tres aspectos de la llegada y participación de campesinos beneficiarios del programa de colonización Caquetá 1 del INCORA.

Víctor Daniel Bonilla, *Caquetá 1, el despertar de la selva*, Revista Tierra, Bogotá, octubre-diciembre de 1966, página 37.



Un viejo exguerrillero favorecido por las distribuciones de tierras piensa si será cierto el pasado que se cierra y el futuro que les prometen.

Víctor Daniel Bonilla, *Caquetá 1, el despertar de la selva*, Revista Tierra, Bogotá, octubre-diciembre de 1966, página 53.



La concentración de Bomboná.

Liliana Glass y Víctor Daniel Bonilla, *La Reforma agraria frente al minifundio nariñense*, vista Tierra, Bogotá, septiembre de 1967, página 35.





Dos aspectos de los minifundios nariñenses de Bomboná y de las rutas adyacentes.  
Liliana Glass y Víctor Daniel Bonilla, *La Reforma agraria frente al minifundio nariñense*,  
vista Tierra, Bogotá, septiembre de 1967, página 14.



Interior de cocina campesina en el sur del país y sus usuarios alrededor de la tulpa.  
Liliana Glass y Víctor Daniel Bonilla, *La Reforma agraria frente al minifundio nariñense*, vista  
Tierra, Bogotá, septiembre de 1967, página 23.



Los caños y las ciénagas alimentaban una vida estacionaria (Atlántico).  
Víctor Daniel Bonilla, *De la lucha por la tierra al Atlántico* 3, Revista Tierra, Bogotá, abril-junio de 1967, página 21.



Vivienda y método de riego típicos de los playones ocupados por colonos.  
V́ctor Daniel Bonilla, *De la lucha por la tierra al Atlántico 3*, Revista Tierra, Bogotá, abril-junio de 1967, página 29.



Choza y yucal de colonos “invasores” del Atlántico.

Víctor Daniel Bonilla, *De la lucha por la tierra al Atlántico* 3, Revista Tierra, Bogotá, abril-junio de 1967, página 33.



Manatí al caer la tarde. Colonos regresan al parecer tranquilos, pero la situación empeoraba paulatinamente.

Víctor Daniel Bonilla, *De la lucha por la tierra al Atlántico* 3, Revista Tierra, Bogotá, abril-junio de 1967, página 35.



Revisando las cosechas de Millo.

Víctor Daniel Bonilla, *De la lucha por la tierra al Atlántico 3*, Revista Tierra, Bogotá, abril-junio de 1967, página 52.



Proyecto de canales y carretables en los distritos de riego.  
Víctor Daniel Bonilla, *De la lucha por la tierra al Atlántico 3*, Revista Tierra, Bogotá, abril-junio de 1967, página 35.





Entre 1960 y 1962 hicieron su aparición los sistemas técnicos de producción agrícola en las antiguas ciénagas.  
Víctor Daniel Bonilla, *El Valle del Cauca a la hora de su transformación agraria*, Revista Tierra, Bogotá, octubre-diciembre de 1967, página 35.



Uno de los objetivos: erradicar la ganadería extensiva que ocupa tierras de alta potencialidad agrícola.

Víctor Daniel Bonilla, *El Valle del Cauca a la hora de su transformación agraria*, Revista Tierra, Bogotá, octubre-diciembre de 1967, página 37.



También en Dalmacia el descontento abrió paso a la reforma.  
Liliana Glass y Víctor Daniel Bonilla, *La Reforma agraria frente al minifundio nariñense*, vista  
Tierra, Bogotá, septiembre de 1967, página 54.



---

## SEGUNDA PARTE

---

### VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EFECTOS DEL ABANDONO Y/O DESPOJO DE TIERRAS



---

## 5

# VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS SOBRE LA PROPIEDAD AGRARIA

Desde hace algún tiempo, tanto el Ministerio de Agricultura como los investigadores del sector rural colombiano vienen insistiendo, con razón, en que la informalidad en la tenencia de la tierra entre el campesinado es uno de los mayores obstáculos para acceder al crédito agrícola y a otros bienes públicos y para superar la pobreza rural. También se ha dicho que la informalidad aumenta el riesgo de que los campesinos sean despojados de sus tierras, ya sea mediante coacción, violencia, o trucos jurídicos.

Con relación al despojo de tierras en las zonas de conflicto armado, las entidades estatales encargadas de la atención de las víctimas, las organizaciones de derechos humanos y los investigadores académicos subrayan la intención de los actores armados de apropiarse de las tierras de los campesinos, ya sea para fines de control territorial (como en el caso de la guerrilla) y/o para la obtención de rentas y la implantación de proyectos productivos (como en el caso de los paramilitares). Se argumenta asimismo que el abandono forzado de tierras ha sido aprovechado por actores civiles (empresarios, comerciantes, políticos, especuladores en bienes raíces, etc.) para adquirir tierras a bajo precio, desconociendo incluso las medidas de protección de predios en zonas afectadas por el conflicto armado.

A estos problemas, que seguramente han contribuido a la usurpación o adquisición fraudulenta de tierras, se agrega la concesión estatal, contraria al espíritu de la ley, de grandes extensiones de baldíos a individuos y empresas (nacionales y transnacionales) que se valieron de sofisticadas fórmulas jurídicas y contactos en las altas esferas gubernamentales para evadir las restricciones legales. Recuérdese que este tipo de irregularidades fue denunciado, en 2013, por el entonces ministro de agricultura Juan Camilo Restrepo, y por los parlamentarios del Polo Democrático en los debates de control político sobre ese asunto.

Por fortuna, hoy día es posible documentar y analizar la vulneración de los derechos de propiedad sobre la tierra, como también las anomalías en la adjudicación de tierras de dominio estatal gracias a nuevas fuentes de información producidas por entidades oficiales y organismos de control, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y medios periodísticos como *Verdad Abierta*.

De las fuentes oficiales son particularmente importantes las bases de datos de la SNR (Superintendencia de Notariado y Registro) sobre las transacciones de compraventa de propiedades originadas en resoluciones de adjudicación de baldíos y en adjudicaciones de reforma agraria y sobre afectaciones a la propiedad agraria como embargos, hipotecas y remates. También son relevantes los informes registrales de la SNR que dan cuenta de las irregularidades encontradas en las oficinas de registro de instrumentos públicos en las transacciones de compraventa de predios provenientes de la adjudicación de baldíos en municipios gravemente afectados por el conflicto armado.

La copiosa información sobre tierras de que se dispone actualmente es un valioso resultado de las leyes 975 de 2005 (de Justicia y Paz) y 1448 de 2011 (de Víctimas y Restitución de Tierras). De no ser por estas leyes, probablemente no habría salido a la luz pública una serie de anomalías, irregularidades e infracciones de la legislación agraria que en modo alguno son un *producto* exclusivo de la violencia y el conflicto armado contem-



poráneo. Por el contrario, en Colombia, la apropiación ilegal de tierras públicas y privadas es una práctica tan antigua como el origen mismo de la propiedad privada, aunque ciertamente se ha potenciado, reproducido y sofisticado, no solo por efecto del narcotráfico y del conflicto armado, sino también por la corrupción en las esferas gubernamentales, en la dirigencia política y en miembros de las élites económicas del país.

Como se verá a lo largo de este texto, aquí intentaremos mostrar que, en Colombia, la vulneración de los derechos de propiedad sobre la tierra es un problema (cultural, ético y político) de larga data y quizá más grave que la informalidad en la tenencia. Su larga duración se explica no solo por la precariedad del aparato estatal territorial y las deficiencias del sistema de justicia, sino también por la incompetencia, la corrupción y la venalidad de funcionarios del nivel central y de los diferentes niveles territoriales; y por la tolerancia y la aceptación social de los trucos y ardidés jurídicos utilizados de tiempo atrás para apropiarse de tierras públicas o privadas.

Si bien es cierto que la vulneración de los derechos de propiedad en Colombia ha afectado principalmente a los tenedores informales de tierras que carecen de recursos económicos y contactos burocráticos y políticos para defender sus derechos, ninguno de los sectores que conforman la estructura social de la propiedad agraria en Colombia se ha librado de delitos e infracciones contra los derechos de propiedad. Y aun cuando es cierto que estos (y otros) derechos han sido gravemente vulnerados por los grupos armados ilegales, al parecer este no es un problema intrínseco al conflicto armado. De acuerdo con Francisco Gutiérrez, a diferencia de Colombia, el conflicto armado en el Perú produjo “desplazamiento masivo”, pero el despojo de tierras fue “prácticamente desconocido” (Gutiérrez, 2014, página 47). Por el contrario, en Guatemala, según el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999, *Guatemala, Memoria del Silencio*) hubo mucho despojo de tierras a los indígenas y a los campesinos por parte de terratenientes y de las fuerzas militares.

### 5.1. VIEJAS PRÁCTICAS DE APROPIACIÓN DE TIERRAS

Comencemos por recordar que la deficiente e imprecisa titulación de las tierras en Colombia proviene de los tiempos coloniales, cuando la medición y el amojonamiento de los terrenos concedidos por la Corona española a particulares, a comunidades religiosas y a pueblos de indios se hacía por medio de inspecciones oculares o declaraciones de los concesionarios que calculaban al ojo el tamaño de los predios y fijaban los linderos con base en los nombres de los vecinos y en mojones naturales (ríos, quebradas, árboles, piedras, picos, etc.). Como resultado de esa rudimentaria agrimensura, y por el costo y las dificultades técnicas de levantar el catastro en vastas zonas incultas y sin facilidades de acceso, los títulos coloniales eran imprecisos e indeterminados, defectos que fueron aprovechados por muchos propietarios para expandir sus dominios sobre terrenos baldíos de la nación, dando lugar a incontables litigios y conflictos entre propietarios y ocupantes de tierras incultas y entre propietarios, colonos y pueblos de indios<sup>91</sup>.

Sería tan grave el problema de la indefinición e imprecisión de los linderos y los títulos de la propiedad agraria en Colombia que, con motivo de los conflictos agrarios en los años veinte y treinta, el Ministerio de Industrias ordenó efectuar estudios de la tradición de dominio de las haciendas cuyos arrendatarios y colonos habían cuestionado la legitimidad de sus títulos. Por ejemplo, del estudio de los títulos de la hacienda Sumapaz (de la familia Pardo Roche), muy citado por los historiadores agrarios, el Ministerio concluyó que sus diferentes dueños fueron expandiendo los linderos originales mediante el acaparamiento de baldíos hasta abarcar en 1930 un área

---

91 Para una síntesis de los problemas del sistema colonial español de medición y alinderamiento de las tierras véase T. Lynn Smith, (1967), *Colombia: Social Structure and the Process of Development*, University of Florida Press, Gainesville.

superior a 200.000 hectáreas<sup>92</sup>. No sorprende, pues, que en la historia agraria colombiana abunden los conflictos por tierras incultas, linderos y servidumbres, y por la apropiación privada de fuentes de agua, entre otros. Como lo advirtió tempranamente Fals Borda:

Mesuras y reconocimientos inexactos, las imperfectas descripciones de límites, y los títulos que resultan conflictivos crean una atmósfera de agitación en la gente rural, un desasosiego que con frecuencia ha llevado a luchas sangrientas (Fals Borda, 1957, página 51).

Que la apropiación (indebida, ilegal e ilegítima) de tierras públicas ha sido una práctica antigua y bastante generalizada en Colombia, puede constatarse en el antiguo Fondo Nacional de Baldíos y en los archivos judiciales y notariales. También hay otro tipo de evidencias en los estudios sobre la historia agraria colombiana, e incluso en la literatura colombiana<sup>93</sup>.

A continuación se enuncian viejas prácticas que han vulnerado el dominio del Estado sobre las tierras públicas y los derechos de propiedad de los ciudadanos.

- **Ocultamiento y cerramiento de tierras**

Durante las inspecciones oculares de terrenos solicitados en adjudicación, grandes peticionarios solían esconder tierras de las que se habían apropiado, ocultamiento que era posible por el rudimentario método para fijar los linderos

92 Véase, entre otros, Marulanda, Elsy, (1991), *Colonización y conflicto. Las lecciones del Sumapaz*, Tercer Mundo/Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, páginas 45-46; y Londoño, Rocío, *Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*, (2011), páginas 63-65.

93 Sobre las prácticas ilegales o irregulares de apropiación de tierras públicas y ampliación de linderos a finales del siglo XIX y en el primer tercio del siglo XX, véase Legrand, Catherine, (1988) *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*; Arango, Mariano, (1977), *Propiedad territorial, producción de café y acumulación de capital, 1830-1930*, Centro de Investigaciones Económicas, CIE, Universidad de Antioquia, Medellín; Fajardo, Darío, (1986), *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia*, CID/Universidad Nacional de Colombia; entre otros.

de los terrenos y por la complicidad entre el solicitante y el agrimensor. Esta práctica es señalada por un comisionado del gobierno, citado por Legrand, que en 1888 puso de presente las dificultades para conseguir agrimensores calificados y la costumbre de los peticionarios de entregar “un plano cualquiera” para cumplir la formalidad exigida para la adjudicación de un baldío:

Merece fijar la atención el hecho de que en los pocos planos de adjudicaciones que ha habido ocasión de rectificar, han resultado en los terrenos cabidas que difieren de una manera enorme por exceso respecto de la que debían tener y en ningún caso se ha demostrado que haya defecto. Citaré los dos ejemplos siguientes: en 1849 se hizo la adjudicación de un lote que debía tener 7.680 hectáreas y que rectificado últimamente dio un excedente de 13.459 hectáreas; más tarde en 1878 se hicieron unas adjudicaciones respecto de las cuales los planos presentados declaraban una medida de 2.396 hectáreas y la rectificación puso de manifiesto un error, también por exceso en la medida del terreno, que alcanzaba a 2.964 hectáreas (Legrand, 1988, página 81).

- **Privatización de los playones, las ciénagas, las fuentes de agua y servidumbres de usos comunal**

Sobre la apropiación ilegal de estos bienes públicos y comunales informa Víctor Daniel Bonilla en su estudio pionero de los conflictos de tierras en la Costa Atlántica y del programa del INCORA denominado Atlántico 3 (Bonilla, 1967a, página 28). De ese valioso estudio, cabe mencionar, a manera de ejemplo, un pleito entre hacendados y colonos en torno a las tierras aledañas a un terraplén de 70 kilómetros construido por el gobierno del general Rojas Pinilla en 1955 y 1956 con el fin de controlar las inundaciones que anualmente afectaban “a los habitantes de Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz y demás municipios sudorientales del departamento del Atlántico”. Sobre

las paradójicas consecuencias de esa obra y los conflictos por las tierras aledañas al terraplén, Bonilla señala:

Los terratenientes comenzaron a correr sus cercas a medida que el nivel de aguas descendía, arguyendo ya fuera la posesión de estos nuevos terrenos por accesión, la búsqueda de agua para sus ganados, o los derechos que decían poseer sobre las ciénagas en los que basaban el tributo que...hacían pagar a algunos pescadores de la región.

Pero en el plano popular la reacción fue inversa, por cuanto que con la desaparición de la pesca, la mayoría de los habitantes veían disminuir sus ya infrahumanos niveles de vida. Este fenómeno forjó la inmediata oposición de los pobladores de Repelón, Villa Rosa, Rotinet y Agua de Pablo, villorrios que rodeaban las difuntas ciénagas occidentales, fuentes exclusivas de la economía regional. En cambio en las regiones de Manatí, Candelaria y Campo de la Cruz la reacción popular no fue unánime, por cuanto la retirada de las aguas no solo había despertado la ambición de los hacendados deseosos de agrandar sus propiedades, sino que había hecho nacer entre los pocos agricultores de profesión y algunos pescadores que habían efectuado una rápida conversión hacia el colonato, la ambición de asegurarse parcelas en los fértiles playones que, habían oído decir, pertenecían a la Nación. Así comenzó a gestarse el choque de intereses que habría de convertir a la región en un campo de batalla social (Bonilla, 1967a, página 28).

- **Títulos mineros**

La solicitud de títulos mineros ha sido otro antiguo mecanismo de acaparamiento de tierras públicas. Según Legrand, la Ley 75 de 1887 concedía entre 500 y 1.000 hectáreas de baldíos a los solicitantes de títulos mineros, así que “en grandes zonas del Chocó, del nordeste de Antioquia y en las regiones montañosas de Huila, Caldas y Valle, los empresarios se valieron de estas disposiciones para reivindicar minas a

menudo imaginarias y asegurar así el control de los baldíos y bosques” (Legrand, 1988, página 83).

- **Falsa tradición**

La “falsa tradición” es una figura jurídica referida a la venta de baldíos no adjudicados legalmente a través de la figura de derechos de posesión. Pese a ser una práctica prohibida por la ley, la transferencia de derechos de posesión sobre tierras baldías ha sido muy usual en las zonas de colonización y entre el campesinado, explicable en gran parte por la informalidad en la tenencia de la tierra. En contextos de violencia, esta práctica facilita el despojo o la apropiación coactiva de tierras.

La legalización de apropiaciones ilegales, o de tierras usurpadas (sean estas de dominio público o privado), tradicionalmente se ha hecho por medio de escrituras de compraventa, juicios de clarificación y deslinde de propiedades, desenglobe de terrenos poseídos en común, parcelaciones y testamentos o sucesiones testamentarias (Legrand, 1988, página 87).

A juzgar por los informes registrales de la Superintendencia de Notariado y Registro, a las figuras jurídicas anteriores hay que sumar otras formas de apropiación o adquisición irregular de tierras, como escrituras ficticias, embargos, hipotecas, doble titulación, englobe de terrenos que superan una UAF, revocatoria de resoluciones de adjudicación de baldíos, testaferrato, etcétera.

## 5.2. FRAGILIDAD DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

De las leyes de adjudicación de baldíos a personas naturales y jurídicas, a las cuales hicimos referencia en los capítulos anteriores, conviene recordar algunas normas que protegen los derechos de propiedad tanto del Estado como de los particulares y que suelen incumplirse no solo por los ciudadanos sino por los funcionarios responsables de certificar la legalidad de los derechos de propiedad y de las transferencias y afectaciones de estos derechos (notarios y registradores de instrumentos públicos).

Empecemos por la función social de la propiedad, consagrada por la Ley 200 de 1936 y que se ha mantenido vigente en la legislación agraria colombiana. Su incumplimiento por no explotación del predio en la cuantía y el tiempo establecido por la ley (10 años) debía dar lugar a un proceso de extinción del dominio privado sobre el respectivo predio, pero esta norma nunca fue aplicada, así que muchos latifundios permanecieron ociosos.

Recuérdese asimismo que la Ley 200 concedía el derecho de propiedad a campesinos que en los cinco años anteriores a su expedición hubiesen ocupado de *buena fe* tierras inculturas de propiedad privada. Sin embargo, la justicia agraria, establecida por la misma ley, no operó oportunamente, de manera que muchos campesinos no fueron amparados en sus derechos de posesión, ni obtuvieron títulos sobre sus parcelas, e incluso un número indeterminado fueron lanzados de sus parcelas por los terratenientes<sup>94</sup>.

A todo lo anterior se suma “la sesgada interpretación de la Ley 200 de 1936 por los jueces civiles, [que] fortaleció el criterio de la posesión inscrita en el registro civil de la propiedad, característica del Derecho Civil, en vez del principio de la posesión agraria, material, esto es la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, que hace presumir la propiedad frente al Estado” (Ramos, 2003, página 6).

La prevalencia que en Colombia ha tenido la posesión inscrita (el título de propiedad o la escritura pública) sobre la posesión material (explotación económica) fue advertida en los años veinte por Alejandro López en su conocida metáfora de la lucha del papel sellado contra el hacha.

Aunque en Colombia la expropiación por razones de utilidad pública es compensada con una indemnización monetaria, ha

---

94 Sobre el lanzamiento de arrendatarios y aparceros, como reacción a la Ley 200, no hay mayores evidencias empíricas. Pero la oposición de los terratenientes a la ley permite suponer que una de las medidas preventivas de estos fue la cancelación de los contratos con aparceros y arrendatarios. Sin embargo, hay que tomar con cierta cautela la hipótesis de una expulsión generalizada de los arrendatarios y aparceros de las haciendas, habida cuenta de que conseguir trabajadores para remplazarlos en modo alguno era fácil.

sido muy poco utilizada en la práctica debido a los complicados requisitos y procedimientos para llevarla a cabo exitosamente y por la resistencia de la dirigencia política y gremial del país a poner en práctica una importante herramienta jurídica y administrativa para la redistribución de la tierra. Veamos los argumentos de Peña, Parada y Zuleta (2014) al respecto:

En cuanto al poder de expropiación de la tierra por parte del Estado, vía administrativa con fines de utilidad común —herramienta básica para cualquier programa de reforma agraria— la Constitución fue bastante tímida y consagró un procedimiento bastante engorroso en el que las tres ramas del poder público debían estar presentes para que dicha expropiación pudiera darse; en este caso el Constituyente deja en inferiores condiciones al Estado frente a los grandes propietarios de la tierra. Este poder se debilita aún más mediante el acto legislativo n.º 1 de 1999 que prácticamente cerró la posibilidad de hacer una expropiación a bienes incultos por parte de la administración (Peña, Parada y Zuleta, 2014, páginas 131-132).

En la vulnerabilidad de los derechos de propiedad del Estado y de los particulares ha incidido la no implementación, por parte del INCORA (hoy INCODER), del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, que ordena “(...) clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada (...)”; “delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de las de los particulares”; y si es del caso, “efectuar procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las pertenecientes a las comunidades negras...”.

Veinte años después de expedida la Ley 160 de 1994, que con algunas modificaciones sigue vigente, el INCODER no cuenta siquiera con un inventario de las tierras baldías del Estado. El único dato que encontramos al respecto es el del *Atlas de distribución de la propiedad rural*, según el cual, en 2009 se



identificaron bienes fiscales rurales por cerca de 18 millones de hectáreas, de los cuales aproximadamente 12 millones serían terrenos baldíos. Al preguntarle a funcionarios del INCODER, encargados del Sistema de Información de Desarrollo Rural, cuántas hectáreas de baldíos son de dominio estatal y en dónde están ubicadas, respondieron que no se sabía a ciencia cierta, puesto que por razones presupuestales, el instituto no había podido hacer el inventario de baldíos ordenado por la ley. Y, al parecer, por la misma razón, tampoco ha sido organizado el archivo del INCORA, que es una fuente documental clave para documentar la historia agraria colombiana de la segunda mitad del siglo XX.

Con relación a la asignación de los derechos de propiedad en Colombia, Francisco Gutiérrez observa patrones de comportamiento que contribuyen a explicar la asimétrica distribución de la propiedad agraria y facilitan las apropiaciones fraudulentas y el despojo. 1) La falta de capacidad de regulación del Estado en las regiones de colonización y su presunta actuación a través de redes clientelistas que compiten por la asignación de recursos e intercambian votos por “favores”; 2) “la baja capacidad del Estado de ‘mirar la tierra’, debido al escaso desarrollo de las agencias encargadas de “observar la tierra y controlar el territorio (catastro, impuestos, etc.)”; 3) La injerencia de la política competitiva y de las redes clientelistas en la “especificación de los derechos de propiedad”, acerca de lo cual Gutiérrez subraya el hecho de que “el principal agente en la determinación formal de dichos derechos, el notario, es un tenedor privado de la fe pública”, que por lo general es nombrado “como un favor y/o reconocimiento político”, problema que ciertamente requiere una discusión de fondo y no meramente instrumental (Gutiérrez, 2014, página 50).

Hay que tener en cuenta, por otra parte, las hipótesis de Daniel Pécaut sobre la fragilidad del Estado de derecho en Colombia, según la cual, “entre la norma jurídica y el comportamiento efectivo [de los colombianos] operan las reglas del juego que son el resultado de múltiples transacciones formales e implícitas, le-

gales e ilegales, que en algunos casos adquieren validez jurídica y en otros no, pero de todos modos se imponen a los actores” (Pécaut, 2003, página 97).

“Según Berry, la justicia en Colombia, en cuanto a cuestiones de tierra rural, ha sido muy poca, no solamente en términos absolutos sino también en relación con la gran mayoría de otros países. El Estado no ha sido capaz de prevenir una cantidad enorme de iniquidades e incluso, en muchas ocasiones, ha facilitado tales desafueros” (Berry, 2014, páginas 8-9).

### 5.3. LAS TIERRAS DE NARCOTRAFICANTES

Por el peso que se le atribuye a la adquisición de tierras por los narcotraficantes colombianos en la concentración de la propiedad agraria y en el conflicto armado interno, es importante formular algunos planteamientos. Comencemos por decir que **no encontramos estudios sistemáticos y bien documentados sobre las propiedades rurales compradas por narcotraficantes colombianos**, con excepción de algunos estudios regionales sobre el conflicto armado que dan cuenta de este asunto<sup>95</sup>.

En 1995 Alejandro Reyes hizo uno de los primeros estimativos sobre tierras adquiridas por los narcotraficantes en Colombia, basándose en “una encuesta a expertos en el mercado de tierras en todo el país para el periodo 1980-1993”. Si bien es cierto que los resultados de una encuesta de estas características son muy tentativos, los datos de Reyes han sido un punto de referencia fundamental para las hipótesis sobre la concentración de la propiedad de la tierra en los últimos 20 o 30 años.

Según la encuesta hecha por Reyes, entre 1980 y 1993 los narcotraficantes colombianos habían comprado tierras en 409 municipios del país (42 por ciento del total); y según “observadores

---

95 Véase, por ejemplo, Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, (2014), *“Patrones” y campesinos: Tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012)*.

locales” consultados por él, “los narcotraficantes habían comprado las mejores tierras” y las utilizaban en su mayor parte para ganadería extensiva. Los departamentos con mayor proporción de municipios con compras de tierras por narcotraficantes eran: Valle (85,7 por ciento), Córdoba (84,0 por ciento), Risaralda (71,4 por ciento), Antioquia (70,9 por ciento), Magdalena (66,6 por ciento), La Guajira (66,6 por ciento) y Bolívar (51,4 por ciento) (Reyes, 2009, páginas 74-75).

En la edición del 26 de agosto de 1996 la Revista Semana publicó un informe especial titulado “Los otros dueños del país. Los narcotraficantes se apropian de la tercera parte de Colombia y se consolidan como una nueva clase dirigente”. Además de destacar que en 1987 la revista *Forbes* incluyera entre los hombres más ricos del mundo a dos narcotraficantes colombianos (Pablo Escobar y Jorge Luis Ochoa), y solo muchos años después incluyó a los multimillonarios legales (Sarmiento Angulo, Ardila Lule y Santodomingo), el informe está dedicado a calcular las fortunas de los principales capos del narcotráfico en Colombia y a mostrar en qué las estaban invirtiendo.

Mencionan los estimativos de Francisco Thoumi (66.000 millones de dólares acumulados entre 1980 y 1990) y los del entonces codirector del Banco de la República Salomón Kalmanovitz, el cual sostenía que los narcotraficantes colombianos habrían acumulado un patrimonio equivalente al “30 por ciento de la riqueza que poseen todos los colombianos dentro y fuera del país, acumulada en más 100 años de historia contemporánea”. Aun cuando algunos expertos consideraron exagerado el estimativo de Kalmanovitz, es indicativo de la percepción que comenzaban a tener la prensa colombiana y los economistas del enorme poder económico que habían adquirido los empresarios del narcotráfico.

Sobre la compra de tierras, además de los datos de Alejandro Reyes, el informe de Semana registra las estimaciones de la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia), según las cuales en manos de estos había cerca de 4 millones de hectáreas, “cifra que [consideran] preocupante teniendo en cuenta que el número de

hectáreas cultivadas en Colombia es de 4.222.000”; y que según Reyes les permitía a los narcos “concentrar las pautas de inversión rural” y el suministro de alimentos.

Por su parte, el presidente de la SAC, Juan Manuel Ospina, afirmó que los narcotraficantes habían comprado “las tierras civilizadas” y que su incursión en el campo “no solo ha incidido marcadamente en el precio de la tierra, sino que además ha intensificado viejos problemas del agro colombiano como la improductividad, los conflictos por la propiedad y la violencia” (Semana, 1996, agosto, “Los otros dueños del país. Los narcotraficantes se apropian de la tercera parte de Colombia y se consolidan como una nueva clase dirigente”).

Concluamos este breve recuento sobre la compra de tierras y el poder económico de los narcotraficantes con la reseña de un “cable diplomático de la Embajada de Estados Unidos en Bogotá [enviado a Washington] a comienzos de 2007, publicada en El Espectador cuatro años después, con motivo de la expedición de la Ley 1448 (de Víctimas y Restitución de Tierras). El titular de El Espectador habla por sí mismo: “*Wileaks*: 10 por ciento de las tierras en Colombia son de narcos o ´paras´” (2011, abril). En realidad, el “cable diplomático” es un informe sobre los problemas y conflictos relacionados con la propiedad de la tierra en Colombia, que tiene como contexto la discusión del proyecto de ley de desarrollo rural (de la segunda administración de Uribe Vélez), y como fundamento empírico un diagnóstico del Banco Mundial sobre la tierra en Colombia, informaciones y opiniones de funcionarios del INCODER y algunos escritos de expertos en el conflicto armado y la cuestión agraria.

De este reporte diplomático son particularmente interesantes los problemas que explicarían la “visión pesimista” de la Embajada Norteamericana sobre la situación del campo colombiano en 2007.

De acuerdo con el resumen periodístico, el reporte expresa dudas acerca del proyecto de ley de desarrollo rural que se estaba discutiendo en el Congreso, dado que las organizaciones

de derechos humanos habían manifestado que ese proyecto podría terminar “legalizando las tierras producto del despojo del paramilitarismo o de otros grupos armados ilegales”. Es más, con base en “estudios especializados”, se dice que “los grupos de autodefensa y el narcotráfico podían controlar hasta el 10 por ciento de la tierra en Colombia”. Respecto de la propiedad de la tierra, se hace referencia a un diagnóstico del Banco Mundial que ya mencionamos y según el cual “el 4 o 5 por ciento del área total de la propiedad rural en Colombia, es decir, cerca de 4,5 millones de hectáreas [estaría] en manos ilegales”<sup>96</sup>. A estos cálculos, el informe agrega observaciones como la siguiente:

[En la Costa Atlántica han crecido] las compras de predios en zonas rurales por parte del paramilitarismo, a tal punto que en el computador confiscado **al jefe paramilitar Jorge 40** se había encontrado información sobre compra de tierras entre los 2,5 y los 5 millones de hectáreas. Un caso parecido de adquisición de tierra por vía ilegal había quedado en evidencia en la Costa Pacífica, donde los paramilitares estaban desplazando a las comunidades afrocolombianas con el propósito de desarrollar plantaciones de palma africana (*El Espectador*, 2011, abril, “Wikileaks: 10 por ciento de las tierras en Colombia son de narcos o ‘paras’”).

El pesimismo de la Embajada Norteamericana se expresa también en sus comentarios sobre el fracaso de la reforma agraria en Colombia y el desempeño del antiguo INCORA, hoy INCODER: “...los proyectos no eran escogidos con análisis técnicos y económicos, tampoco habían implementado un proceso efectivo para desa-

96 Cabe decir que estas cifras no se ajustan a los datos sobre la propiedad rural registrada en el catastro en 2009. Según el *Atlas de la distribución de la propiedad rural 2000-2009* de IGAC y otros, la propiedad privada rural sumaba un poco más de 38 millones de hectáreas, es decir que el 5 por ciento era un poco más de 1.900.000 hectáreas. Y si a la propiedad privada se agrega la propiedad colectiva indígena y afro, tendríamos cerca de 75 millones de hectáreas, de las cuales el 5 por ciento equivale a 3.750.000 hectáreas.

rollar proyectos de restitución de tierras y, en la práctica, habían cambiado los valores reales de la tierra porque los propietarios podían pedir lo que quisieran” (*El Espectador*, 2011, abril, “Wikileaks: 10 por ciento de las tierras en Colombia son de narcos o ‘paras’”).

En resumen, las distintas estimaciones sobre las tierras adquiridas por los narcotraficantes son muy tentativas y deben tomarse con cautela. Antes que datos ciertos, las cifras antes mencionadas ilustran la preocupación, y la percepción, que a comienzos de los años noventa comenzarían a expresar los medios de comunicación y algunos analistas por el poder económico y político que habían adquirido los narcotraficantes.

#### 5.4. ANOMALÍAS EN EL REGISTRO DE LOS PREDIOS RURALES

Con base en una dispendiosa revisión de la “situación registral de predios rurales” de municipios afectados por el desplazamiento forzado y el abandono y despojo de tierras, los equipos de la Unidad de Tierras de la SNR (Superintendencia de Notariado y Registro) elaboraron unos informes que documentan una serie de anomalías o irregularidades de las cuales informa escuetamente un resumen oficial que citamos literalmente por su carácter técnico<sup>97</sup>.

##### Hallazgos generales

- Resoluciones de adjudicación registradas en fotocopia simple<sup>98</sup>.
- Actos administrativos de adjudicación registrados sin los requisitos legales: sin debida notificación, ejecutoria, sin firma de quien la expide, con enmendaduras.

---

97 Las listas de los “hallazgos” de la SNR y el Ministerio de Justicia aparece en un Power Point sin fecha, titulado “Normatividad agraria y registro”. <https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/capacitacion2014/normatividad%20agraria%20-%20registro.pdf>

98 De acuerdo con el Parágrafo 1 del artículo 14 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos: "Para radicar físicamente cualquier instrumento público que debe inscribirse en el registro, el interesado deberá aportar otro ejemplar original o una copia especial y auténtica expedido por el Despacho de origen, destinado al archivo de la Oficina de Registro, sin el cual no podrá recibirse para su radicación". Esta disposición busca evitar el registro de documentos falsos o con alteraciones.

- Folios de matrícula inmobiliaria en donde no se inscribe la limitación a la que queda sujeto el beneficiario de la adjudicación (hipoteca y fraccionamiento).
- Folios con inscripción de englobes de predios provenientes de adjudicación de baldíos superando el límite de la UAF, definida para la zona por la resolución 041 de 1996, transgrediendo el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.
- Folios en donde un solo titular adquiere la propiedad de varios predios, provenientes de la adjudicación de baldíos y que superan la UAF (...).
- Folios con inscripción de resoluciones de adjudicación de baldíos que sobrepasan la UAF (...).
- Venta fraccionada de predios adjudicados como baldíos (en vigencia de la Ley 160 de 1994) sin autorización de INCORA/INCODER.

#### Hallazgos sobre predios del FNA (Fondo Nacional Agrario)

- Registro de resoluciones de adjudicación en UAF, en fotocopia simple.
- Registro de actos administrativos sin el lleno de los requisitos de ley: falta de notificación, de ejecutoria, con enmendaduras y sin firma de quien la profiere.
- No se inscribe en los folios la prohibición de enajenar dentro del régimen de propiedad parcelario.
- Ventas de UAF sin autorización de INCORA/INCODER, estando dentro del régimen de propiedad parcelario.
- Compraventa de predios adjudicados como provenientes del FNA, en donde no se da la primera opción de compra a INCORA/INCODER.
- Ventas sin autorización expresa de INCORA/INCODER, sin protocolizar el silencio administrativo.
- Ventas acogiendo lo dispuesto en la Ley 1152 de 2007.
- Adjudicaciones de UAF inscritas bajo el código registral equivocado.
- Falta de claridad en las autorizaciones para la venta dadas por INCORA/INCODER.

- Autorizaciones de venta de INCORA/INCODER sin el lleno de los requisitos legales

Nótese que en ambas listas hay irregularidades comunes a partir de las cuales pondrían en tela de juicio la probidad e idoneidad de los funcionarios responsables de certificar la adjudicación de baldíos y las transacciones de predios rurales, así como de verificar que estas cumplan todos los requisitos legales, a saber: funcionarios del antiguo INCORA y del INCODER, notarios y registradores de instrumentos públicos.

Las listas anteriores son un resumen esquemático de las anomalías e irregularidades encontradas por los equipos de la SNR en la indagación que efectuaron en varios círculos notariales del país<sup>99</sup>. La Tabla 48, que resume los resultados cuantitativos de los informes registrales consultados para este trabajo<sup>100</sup>, muestra que de los círculos notariales indagados, los que presentan un mayor porcentaje de predios con anomalías e irregularidades, son: San Vicente del Caguán (58,3 por ciento), Turbo (48,3 por ciento) y Marinilla (44,7 por ciento).

99 De los informes registrales de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras de la SNR, tuvimos acceso a los siguientes: 1) *Informe ejecutivo de la situación registral de predios rurales en los Montes de María*, (2011a); 2) *Informe ejecutivo situación registral de predios rurales en los municipios de Apartadó, Arboletes, Necoclí, San Pedro de Urabá, San Juan de Urabá y Turbo- Región Urabá Antioqueño*, (2011b); 3) *Informe ejecutivo de la situación registral de predios rurales en seis municipios del oriente antioqueño*, (2011c); 4) *Informe ejecutivo Situación Registral de predios rurales pertenecientes al Círculo de Valledupar, Cesar*, (2012a); 5) *Situación jurídica actual parque nacional natural Sierra Nevada de Santa Marta zona Lengüeta (propiedad, tenencia y ocupación) (Diagnóstico registral)*, (2012b); 6) *Situación jurídico registral de las matrículas inmobiliarias de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia - Caquetá (Diagnóstico registral)*, (2012c); 7) *Situación jurídico registral de las matrículas inmobiliarias de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Vicente del Caguán (Diagnóstico registral)*, (2012d); 8) *Situación jurídico registral de las matrículas inmobiliarias de los predios donados por la fundación por la paz de Córdoba - FUNPAZCORD, (Diagnóstico registral)*, ((2012e); 9) *Situación jurídica actual del parque nacional natural Tayrona (Propiedad, tenencia y ocupación) (Diagnóstico registral)*, (2012f); 10) Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Equipo Nacional de Verificación, y SNR, *Aproximaciones a la identificación registral de presuntas tipologías de despojo de tierras y otras irregularidades jurídicas en Magdalena*, Círculo registral de Plato y Ciénaga (Magdalena) (2013); 11) *Informe ejecutivo sobre la situación jurídica registral de los Círculos Registrales de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Orocué, Paz de Ariporo y Yopal- Departamento del Casanare*, (2014, abril).

100 Con relación a los datos de la Tabla 48, aclaramos que estos se refieren a la muestra calculada aleatoriamente por cada uno de los equipos de investigación de la SNR, que ellos denominan “universo de folios analizados”.



**Tabla 48. Irregularidades encontradas por la Superintendencia de Notariado y Registro en círculos notariales de municipios afectados por violencia y conflicto armado (2011-2014)**

Círculos notariales	No. de predios con irregularidades registrales	Universeo de folios de matrícula analizados	% de predios en situación registral tipificada respecto del universo de folios revisados	Área de los predios con irregularidades registrales (has)
Florencia <sup>1</sup>	236	670	35,2	60.672
La Macarena <sup>2</sup>	388	—	—	35.136
Marinilla <sup>3</sup>	1.221	2.730	44,7	9.415
San Martín de los Llanos <sup>4</sup>	239	1.026	23,3	217.952
San Vicente del Caguán <sup>5</sup>	466	800	58,3	235.222
Turbo <sup>6</sup>	676	1.400	48,3	3.647
Valledupar <sup>7</sup>	74	1.282	5,8	5.646
Total general	3.300	7.908	41,7	567.689

Fuente: tabla elaborada con base en los Informes Registrales realizados en los años 2011, 2012, 2013 y 2014 por la Superintendencia de Notariado y Registro.

1. Florencia

\*\* Total de situaciones registrales anómalas o irregulares: 89

\*\*\* Total número de círculos notariales 9

Comprende los municipios de Florencia, Albania, Belén de los Andagués, Cartagena del Chairá, Curillo, San José de la Fragua, Valparaíso, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Milán, Morelia, Solano, Solita

\*13 tipificaciones de situaciones registrales de predios rurales

2. La Macarena

\*9 tipificaciones de situaciones registrales de predios rurales

3. Marinilla

Cocorná, Granada, Puerto Triunfo, San Carlos, San Luis, San Rafael, Marinilla, Peñol, Carmen de Viboral, Guatapé, Santuario

\*10 tipificaciones de situaciones registrales de predios rurales

4. San Martín de los Llanos (Círculos notariales, I, II y III)

\*10 tipificaciones de situaciones registrales de predios rurales

5. San Vicente del Caguán y Puerto Rico

\*25 tipificaciones de situaciones registrales de predios rurales

6. Turbo

Apartadó, Arboletes, Necoclí, San Pedro de Urabá, San Juan de Urabá y Turbo

\*13 tipificaciones de situaciones registrales de predios rurales

7. Valledupar

Becerril, Bosconia, Codazzi, El Copey, La Paz, Manaure, Pueblo Bello, San Diego, Valledupar

\*7 tipificaciones de situaciones registrales de predios rurales

Aunque muchas de las irregularidades encontradas por la SNR en el registro de predios rurales en municipios afectados por el desplazamiento forzado son comunes a todos los indagados, algunos casos examinados en detalle ilustran modalidades de apropiación ilegal de tierras y de despojo o usurpación bajo la apariencia de transacciones legales.

#### 5.4.1. Valledupar

El informe registral de los círculos notariales de Valledupar registra las siguientes anomalías o irregularidades:

- Presunta falsedad en escritura pública y en certificado otorgado por una notaría de Bogotá.
- Presunta falsedad en sentencias judiciales de pertenencia.
- Venta sin cancelación de la medida de protección individual.
- Falsificación de sentencias para obtener títulos de propiedad espurios.

Resumamos textualmente un caso de “presunto constreñimiento en la adquisición de obligaciones y posterior remate del predio”, que ilustra el despojo, o la venta forzada, de predios adjudicados como baldíos y parcelas de reforma agraria por parte de un individuo acusado del delito de “lavado de activos”. Este caso también pone en evidencia problemas encontrados en los procesos de restitución de tierras como el denominado “segundos ocupantes” o reclamantes.

(...) 33 de las 58 parcelas segregadas del predio El Toco que suman un área de 921,5669 hectáreas, tuvieron inscrito embargo ejecutivo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar, desde el mes de marzo de 2004, siendo el único acreedor el señor Rodríguez Fuentes Hugues, quien se encuentra vinculado al delito de lavado de activos [énfasis agregado] y por ello se encuentra suspendida la disposición del derecho de dominio de los predios indicados en el cuadro anterior de propiedad de la sociedad Rodríguez Fuentes Ltda. de la cual hace parte. Con base en el hecho anterior, el INCODER instauró en el año 2000

denuncia penal en contra del señor Rodríguez Fuentes por el delito de desplazamiento forzado de los parceleros del predio El Toco. Como producto de la investigación de la Fiscalía, los embargos fueron cancelados en el año 2006 (...) (Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, SNR, 2012a).

Del origen de los predios indagados y que han sido solicitados en restitución, el informe aporta estos datos:

El 77 por ciento (...) provienen de propiedades adquiridas en el marco de programas de reforma agraria. El 23 por ciento restante corresponden a propiedades obtenidas a través de adjudicaciones por prescripción y compraventas entre particulares. Dentro de los predios cuya propiedad proviene de programas de reforma agraria, se encuentra una paridad entre las adjudicaciones de terrenos baldíos (96 predios) y las adjudicaciones de unidades agrícolas familiares (97 predios); de la adjudicaciones en común y proindiviso, solo cuatro predios han sido solicitados en restitución: dos en el Municipio de Valledupar, uno en El Copey y otro en Becerril (Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, SNR, 2012a).

Sobre los reclamantes de predios que solicitan en restitución, el informe aporta estos datos: "...el 40 por ciento lo hace en calidad de propietario o propietaria del inmueble; le siguen aquellos reclamantes que no han tenido ninguna vinculación jurídica con el predio, con un porcentaje del 29 por ciento, en calidad de poseedores, tenedores o familiares de los titulares; es de anotar, que también es significativo el número de anteriores propietarios que hoy solicitan la restitución, luego de haber vendido, número que asciende a 35 reclamantes que equivalen al 14 por ciento".

Este tipo de situaciones se ha presentado en procesos de restitución de tierras en lugares como Ovejas-Sucre y ha dado lugar a conflictos entre los titulares del predio (baldío o de reforma agraria) y los denominados "segundos ocupantes", los cuales

obtuvieron los predios mediante la compra de mejoras u otros mecanismos informales y han sido calificados como ocupantes o compradores de buena fe.

#### 5.4.2. Casanare

En el informe registral de este círculo notarial se destaca la siguiente "anomalía":

[Se hizo] un cruce de los nombres y cédulas de los adjudicatarios o beneficiarios de las adjudicaciones de los baldíos realizadas en el marco del convenio No. 070 de 2004, de aproximadamente 341 nombres de beneficiarios, con el fin de verificar si cumplían o no con uno de los requisitos establecidos por la Ley para ser sujeto de reforma agraria (...). Como resultado de esa indagación, se encontraron 74 casos que no cumplían requisitos y 58 casos de acumulación de UAF [énfasis agregado]. (Superintendencia de Notariado y Registro 2014, abril)

#### 5.4.3. Magdalena

Quienes realizaron la investigación sobre el departamento del Magdalena (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Equipo Nacional de Verificación y Superintendencia de Notariado y registro Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, 2013) revisaron los registros de los predios rurales de siete municipios de los Círculos Registrales de El Plato y Ciénaga. Con base en esa revisión advierten que hay notorias diferencias “en los patrones de presunción de despojo de tierras” en los círculos registrales y ponen en evidencia la “injerencia de estamentos del Estado, tanto judiciales como administrativos” en algunas de las modalidades de despojo.

(...) en el departamento de Magdalena se configuró la combinación de formas sospechosas asociadas a las anteriormente citadas tales como: 1) compraventas efectuadas a través de poder (sic) que tendrían presuntas irregularidades con indicios de falsedad; 2) compraventas inscritas en el registro de instrumentos públicos, en las que el valor o precio estipulado fue inferior al del avalúo consignado en la escritura pública; 3) compraventas inscritas en el registro en donde se configuró lesión enorme; 4) aumentos y/o disminución significativa en el valor del predio, respecto a la compraventa anterior; 5) escrituras públicas de compraventas con indicios de falsedad y compraventas de derechos de propiedad a partir de la adquisición de hipotecas por deudas (...).

Los modos de operar consistieron en la aplicación de figuras jurídicas tales como la revocatoria y caducidad administrativa, profiriendo actos administrativos carentes de motivación y fundamentación legal, cuyo fin parece ser arrebatárles a los campesinos la propiedad de sus predios adquiridos de manera legal, utilizando maniobras revestidas de una “aparente legalidad”<sup>101</sup>.

(...) es de público conocimiento, y en la actualidad se encuentran investigaciones en curso de la colaboración que prestaron algunos funcionarios del INCORA con los grupos al margen de la ley, permitiendo que a través de actos administrativos, revestidos

---

101 Entre 2000 y 2004 se presentaron, en los siete municipios analizados, las siguientes situaciones en relación con predios revisados: revocatoria de la adjudicación (48 predios), caducidad (74 predios), caducidad y readjudicación (45 predios), revocatorias y readjudicación (23 predios). De acuerdo con un informe de la Misión de Observación Electoral (MOE), de 2008, citado en el diagnóstico registral *Aproximaciones a la identificación registral de presuntas tipologías de despojo de tierras y otras irregularidades jurídicas en Magdalena*, Círculo registral de Plato y Ciénaga (Magdalena) (2013), el despojo de tierras en el departamento de Magdalena estaba asociado a las acciones de terror de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia): “solo en 2000 llegan a superar los cien muertos civiles en conflicto como consecuencia de su fuerte ingreso al departamento y a las confrontaciones que inicialmente tuvieron con grupos como el de Hernán Giraldo”. A partir de los años 2000 y 2001 los muertos civiles en el conflicto superan porcentualmente a los nacionales. Y en estos mismos años, cerca de doscientos predios, localizados en estos municipios, fueron objeto de actos administrativos de revocatoria de adjudicaciones, declaraciones de caducidad e incluso readjudicaciones.

de una falsa legalidad, se sanearan situaciones de hecho producto de la violencia y del despojo, a favor de testaferros de los grupos que operaban en la zona, como son los casos de José Fernando Mercado Polo, exgerente Regional del INCORA, Solano Díaz, Jefe de Cartera del INCORA, Luz Cenit Curiel, exasesora jurídica del INCORA, quienes integraron el Comité de Adjudicaciones de la extinta entidad en periodos concomitantes con los de graves violaciones a derechos humanos y especialmente de desplazamiento forzado (El Heraldo, 2011, “Se inician pesquisas contra testaferros de tierras expropiadas por ‘Jorge 40’”).

Otras de las modalidades de despojo en las que han tenido fuerte injerencia los estamentos del Estado, tanto judiciales como administrativos, han sido los procesos judiciales de pertenencia y los trámites administrativos de extinción del derecho de dominio privado, ya que como consecuencia del desplazamiento masivo a causa de la violencia que operó en la zona, los legítimos poseedores, tenedores, propietarios u ocupantes se vieron obligados a abandonar los predios sin que este hecho fuera tomado en cuenta dentro de los procesos o trámites mencionados.

Así, por ejemplo, resultan relevantes los 105 casos detectados en el estudio relacionados con revocatorias de adjudicación de parcelas y declaraciones de caducidad administrativa en los municipios de Ciénaga y Pivijay, en periodos donde es evidente la presencia de grupos al margen de la ley y hechos de violencia generalizada. Igualmente, como se mostrará a continuación, existen antecedentes que se han denominado como “*legalización irregular de despojo*”, con la presunta complicidad de algunos funcionarios del INCORA antiguo INCODER.

##### 5.5. IRREGULARIDADES EN LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS PÚBLICAS

A las adjudicaciones de baldíos mayores a una UAF efectuadas entre 1995 y 2012, hicimos referencia en el capítulo 3. Recordemos que, según la información del INCODER, en esos 17 años

se adjudicaron 2.796 terrenos cuya superficie excedía una UAF. Sumados esos terrenos equivalen al 13 por ciento del total de hectáreas adjudicadas (véase Tabla 36).

Las irregularidades en la adjudicación de baldíos y las denuncias de acumulación indebida de UAF no solo fueron reconocidas por el ministro de agricultura Juan Camilo Restrepo y la dirección del INCODER, también fueron objeto de debates de control político en el Congreso por parte de los parlamentarios del Polo Democrático.

Aparte de las denuncias del ministro Restrepo, quien en 2013 señaló la existencia de “1.879 expedientes de titulación de baldíos realizados irregularmente durante el periodo 2006-2010”, es decir, durante el segundo gobierno del presidente Uribe Vélez, la abogada Jennifer Mojica, exasesora del ministro Juan Camilo Restrepo y que desempeñó el cargo de subgerente de tierras del INCODER<sup>102</sup>, sostuvo que entre 2003 (año de creación del INCODER) y 2010, este instituto solo había entablado “299 procesos agrarios que involucraban 77 mil hectáreas, [los cuales] no se habían resuelto”, a pesar de que tanto la Procuraduría como algunas personas “habían advertido que esas titulaciones eran irregulares” (Verdad Abierta, 14 de agosto de 2014).

De la prelación que la dirección del INCODER, en cabeza de Myriam Villegas, le dio a las investigaciones sobre adjudicaciones irregulares, da cuenta Mojica: “en 2013 aumentamos estos procesos a 488, que comprometen 151 mil hectáreas, y todos quedaron resueltos. Fueron casos relacionados con adjudicaciones irregulares y apropiación de lagunas, ciénagas y playas” (Verdad Abierta, 14 de septiembre de 2013).

Por su parte, el Superintendente de Notariado y Registro, Jorge Enrique Vélez, en los debates de control político en el Congreso, hizo alarmantes afirmaciones:

---

102 Jennifer Mojica fue obligada a renunciar al cargo de subgerente de tierras del INCODER por un proceso disciplinario. Se sabe sin embargo que el motivo real fueron las investigaciones y denuncias de la dirección de tierras del INCODER sobre adjudicaciones ilegales de baldíos, acumulación de tierras, etc. Véase el artículo de la Revista Semana (2013, 1 de octubre) titulado “Poderosa ex directiva del INCODER inhabilitada por 10 años”.

El funcionario advirtió que el 77 por ciento de los baldíos no están en manos de las personas originarias a las que se les tituló. Según Vélez, desde 1961 han sido titulados 517 mil predios baldíos, 336 mil antes de la Ley 160 de 1994 y 180 mil después de esta Ley, pero entre el 65 por ciento y 80 por ciento de estas tierras ya fueron vendidas. Es decir, no están en manos de campesinos como se supone debería ser el uso de las tierras de la Nación (Verdad Abierta, 2013, “La otra cara de las tierras acaparadas por empresa”).

Respecto de la acumulación de tierras, el Superintendente hizo una grave afirmación según la cual “Solo el 8 por ciento está registrado. La Superintendencia tiene identificados 12 mil predios con acumulación. Este será un asunto sobre el que tendrán que actuar las Superintendencias de Sociedades, Financieras y de Cooperativas, y por supuesto los jueces”. Agregó que “hasta ahora ningún juez en Colombia ha sentado jurisprudencia en relación con la acumulación de tierras de origen baldío. Es decir, no ha habido un fallo que por ejemplo determine que una empresa o un particular violó la Ley y le sean revocados los títulos para que estos vuelvan a la Nación o a sus dueños originarios, que se supone deben ser campesinos” (Verdad Abierta, 14 de agosto de 2013).

En 2012, por petición de los congresistas del Polo Democrático, la Contraloría General de la Nación llevó a cabo una “actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura Colombiana”, sobre la cual fue publicado un voluminoso informe en febrero de 2014<sup>103</sup>. Este informe hace una evaluación crítica de la legislación agraria y la política de baldíos y un análisis microscópico de 14 casos de “presunta acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura

---

103 Contraloría General de la Nación (2014), *Informe de actuación especial (Aces) -Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER- Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura colombiana (año 2012)*, publicado en febrero de 2014. Puede consultarse en la Web de la Contraloría.



oriental”<sup>104</sup>, con base en los cuales los investigadores encontraron tres “hallazgos”:

Hallazgo No. 1. Incumplimiento de los artículos 1, 12 y 72 de la Ley 160 de 1994<sup>105</sup> por parte del INCODER. Presunta connotación fiscal en cuantía de \$150.378,92 millones, así mismo se realizará el traslado respectivo por las presuntas connotaciones Penal y Disciplinaria.

Hallazgo No. 2. Acumulación de terrenos baldíos por parte de particulares a partir de actualizaciones de área sin el lleno de requisitos. Hallazgo dirigido a la Superintendencia de Notariado y Registro.

Hallazgo No. 3. Deficiente gestión jurídica del INCODER en la recuperación de terrenos baldíos acumulados irregularmente por particulares (Contraloría General de la Nación, 2014, páginas 6-7)<sup>106</sup>.

En lo tocante a la administración de los baldíos, el informe señala omisiones e irregularidades de funcionarios (del antiguo INCORA y del INCODER), entre las que se cuentan: 1) No se constata la información del solicitante sobre requisitos que debe cumplir para

104 Grupo Mónica de Colombia S.A.S, Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S.A, Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, Corficolombiana, Fiducia Helm Trust S.A, Predio El Brasil, The Forest Company (Wood/Timberland-Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S.A., Carlos Aguel kafruni, Aceites ita S.A., Poligrow Ltda., familia Lizarralde-Ocampo (sic), familiares del ministro del interior Augusto Iragorri, y Camilo Pabón Puentes.

105 A estos artículos hicimos referencia en la primera parte de este capítulo. El primero se refiere al cumplimiento del "precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina (...)"; el artículo 12 define las funciones del INCORA; y el artículo 72 prohíbe "efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional".

106 Para la argumentación de los hallazgos, ver páginas 213 a 228 del informe mencionado.

obtener la adjudicación de un baldío; 2) Las inspecciones oculares se hacen más para cumplir un requisito que para comprobar la ocupación y explotación del terreno durante los últimos 5 años anteriores a la solicitud de adjudicación; 3) “...asignación de baldíos por excepción como regla general” [énfasis agregado], irregularidad que se constata en las adjudicaciones de pequeños lotes en núcleos urbanos y en zonas rurales para vivienda y otros usos. Acerca de estas se dice que son una vía para permitir varias adjudicaciones a un mismo solicitante cuya principal actividad no es agropecuaria (Contraloría General de la Nación, 2014, páginas 72-73).

El informe también examina la información de la Superintendencia de Notariado y Registro sobre la compraventa de predios adjudicados como baldíos, e incluso calcula el tiempo transcurrido entre la adjudicación y la venta del predio. Con base en la definición de rangos de tiempo, se calcula que el 10 por ciento de los predios fue vendido antes de 6 meses y el 41 por ciento en menos de 5 años, de lo cual se concluye que es necesario “implementar mecanismos legales y de seguimiento que garanticen que con la asignación de baldíos se logren los fines previstos en el artículo 64 de la Constitución Nacional, en especial lo que respecta al deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de tierra, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos” (Contraloría General de la Nación, 2014, página 71).

## 5.6. LA JURISDICCIÓN AGRARIA

Para resolver de manera oportuna y eficaz los asuntos de tierras, en 1989 se creó en Colombia la jurisdicción agraria (Decreto 2303 de octubre 7 de 1989), de cuya importancia dan cuenta los temas de los cuales se ocupan los jueces agrarios (Ramos, 2004, páginas 15 y 16), a saber:

- a. El deber de cultivo de la tierra, la posesión económica entendida como obligación de explotar en esa forma la propiedad agraria, en desarrollo del principio de la función social de la propiedad.

- b. Los contenidos y finalidades sociales y de desarrollo económico de las instituciones agrarias.
- c. La protección de los sujetos agrarios, en especial de la parte más débil de la relación jurídica de tenencia de la tierra y de la producción agraria, representada por los campesinos de escasos recursos y los integrantes de las comunidades indígenas.
- d. La concurrencia de elementos de derecho público y privado, en donde las relaciones y conflictos entre particulares se hallan permeados por un interés público o social que implica la aplicación de disposiciones del mismo orden.
- e. La conservación de los recursos naturales renovables y la preservación del ambiente rural.
- f. La protección de la producción agraria como base de la seguridad alimentaria.

Del estatuto de la jurisdicción agraria, Ramos destaca “las normas sobre amparo de pobreza (...) [por medio de las cuales] se hacen efectivos los principios de gratuidad de la justicia, igualdad de las partes ante la ley y acceso a la administración de justicia, en aras de mantener el equilibrio procesal (...)” (Ramos, 2004, página 27).

No obstante las buenas intenciones, la jurisdicción agraria adolece de serias limitaciones para actuar de manera oportuna y eficaz en defensa de las personas más vulnerables en asuntos relacionados con la propiedad y la tenencia de la tierra. Así lo indica el hecho de que, de 23 salas agrarias previstas en el Decreto 2303, solo se establecieron dos; y de 115 juzgados agrarios, solo se crearon tres. Según Ramos “lo que realmente hicieron o permitieron los sucesivos gobiernos y administraciones judiciales del país, a partir de la expedición del Decreto 2303 de 1989 (...) fue autorizar una especie de plan piloto, un ensayo, para el funcionamiento de esa jurisdicción en Colombia (...)” (Ramos, 2004, página 59).

Entre las consecuencias de haber dejado inconcluso el montaje de la jurisdicción agraria, Ramos subraya el hecho de que “la gran mayoría de los procesos judiciales de naturaleza agraria siguieron siendo del conocimiento y decisión de los Juzgados Civiles de Cir-

cuito y de las Salas Civiles de los Tribunales Superiores, despachos judiciales estos últimos en los que la relación entre la demanda y la oferta (esta última se refiere a la capacidad de los juzgados y tribunales para decidir los casos justa y eficientemente) de justicia civil, según un informe reciente, ha estado rotulada por una constante situación de congestión y morosidad, y en donde sus competencias específicas y tradicionales obedecen a realidades económicas y sociales diferentes a las que conciernen a la jurisdicción agraria” (Ramos, 2004, página 60).

Con excepción de un escrito de Ramiro Bejarano, fechado el 16 de octubre de 2014, no encontramos información sobre la situación actual de la jurisdicción agraria. Aparte de confirmar lo dicho por Ramos sobre el ínfimo desarrollo del aparato judicial agrario, Bejarano pone de relieve el desmonte progresivo de esta jurisdicción en leyes expedidas entre 1996 y 2010, entre estas dos leyes estatutarias que reformaron la administración y la composición de la justicia ordinaria (Ley 270 de 1996 y 1285 de 2009). Dice Bejarano que con la expedición de la Ley 1395 de 2010 y del Código General del Proceso se le dio la estocada final a la jurisdicción agraria (Bejarano, Ramiro, 2014, octubre 16, en ambitojurídico.com).

En efecto, el artículo 44 de la Ley 1395 de 2010 derogó los artículos 51 a 97 del Decreto 2303 de 1989, es decir la normativa procesal agraria. Este cercenamiento dejó herida de muerte a la jurisdicción agraria, pero el puntillazo final lo ha dado el Código General del Proceso, pues en el literal c) del artículo 626 dispuso la derogatoria de la totalidad del Decreto 2303 de 1989, o lo que quedaba del mismo, a partir de la entrada en vigor de este nuevo estatuto. Es decir, el día en que empiece a regir el Código General del Proceso, simultáneamente desaparecerá la jurisdicción agraria (Bejarano, Ramiro, 2014, octubre 16, en ambitojurídico.com).

Paradójicamente, el desmonte de la frágil jurisdicción agraria se produjo en medio de innumerables litigios y conflictos de tierras, y como dice Bejarano, no obstante la expedición de leyes

“que de una u otra manera tienen que ver con el problema agrario... como la Ley 1157 de 2002, declarada inexecutable mediante Sentencia C-175 de 2009; las leyes 1182 y 1183 de 2008, la última declarada inexecutable mediante Sentencia C-1159 de 2008, y la primera prácticamente inaplicada; la Ley 1561 de 2012, que creó un proceso verbal especial para sanear la posesión y titular pequeños predios rurales y urbanos, y, por supuesto, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que si bien creó unos jueces y magistrados especiales de restitución de tierras, no alcanza a ser jurisdicción agraria” (Bejarano, Ramiro, 2014, octubre 16, en [ambitojuridico.com](http://ambitojuridico.com)).

## 5.7. CONCLUSIONES

La indefinición e imprecisión de los linderos entre las propiedades privadas y las tierras baldías de dominio estatal, ha facilitado la vulneración de los derechos de propiedad de la tierra en Colombia, especialmente los derechos de los campesinos y colonos pobres. Hoy día el deslinde y la demarcación de las tierras de propiedad pública y privada sigue pendiente en muchas zonas del país<sup>107</sup>, no obstante que desde comienzos de la República se han dictado normas que ordenan realizar el registro de los predios rurales y urbanos y levantar un inventario de los baldíos de la Nación.

A pesar de la disociación entre el formalismo jurídico y el comportamiento práctico de los colombianos, enfatizado por Pécaut y otros académicos, la legislación agraria colombiana contiene normas y procedimientos que de haber sido cabalmente acatados

---

107 Veamos, como ejemplo, la descripción de un pequeño predio rural, basada en la primera escritura fechada en mayo de 1945, de acuerdo con el Certificado de Tradición expedido en diciembre de 2010 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Norte: "Lote de terreno denominado La Loma jurisdicción del municipio de Guasca y linda: occidente, con el lote adjudicado a Pablo Mancea (sic) por mojones de piedra marcados 6 y 5, con propiedad de herederos de Cayetano de La Cruz Martínez " (siguen otros herederos).

por las autoridades y los ciudadanos, probablemente la propiedad agraria estaría mejor distribuida, habría menos litigios y pleitos de tierras y el Estado contaría con información e instrumentos más idóneos para formular, desarrollar y evaluar las políticas agrarias. Esto no significa ignorar los vacíos e inconsistencias de la legislación agraria, como tampoco las excepciones a la norma que han facilitado el acaparamiento y la apropiación indebida de tierras de dominio público y de propiedad privada.

Sobre los problemas del sistema jurídico colombiano en lo referente a la regulación de los derechos de la propiedad agraria, cabe mencionar los argumentos de los investigadores del Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria, según los cuales “la Constitución de 1991, a pesar de su corte garantista, no consideró a los campesinos sujetos de protección especial, incluyó cláusulas que prácticamente imposibilitaban la expropiación y no reformó aspectos cruciales relativos a la regulación de los derechos de propiedad que daban gran poder a los ricos y las élites locales”.

Además ponen de relieve dos características problemáticas de la regulación de los derechos de propiedad en Colombia. En primer lugar, la confluencia, en el sistema jurídico, de “normas de derecho privado —como las consagradas en el Código Civil— normas de derecho público —como las de formación del catastro nacional y el registro de instrumentos públicos—”; y en segundo lugar, el hecho de que “la función de dar “fe pública” [está a cargo de] un cuerpo de notarios (con su propio régimen jurídico) que no son funcionarios del Estado, pero tienen funciones públicas” (Peña, Parada y Zuleta, 2014, páginas 131-132).

Dejando de lado las dificultades técnicas y administrativas para inventariar, deslindar y controlar vastas extensiones de tierras que aún hoy permanecen aisladas, es preocupante, por decir lo menos, la ínfima atención que los gobernantes colombianos han prestado a asuntos tan decisivos (para efectos fiscales, para las políticas agrarias y para resolver pleitos y conflictos de tierras) como son (a) los inventarios de los bienes fiscales y de los baldíos de la nación; (b) la formación y actualización periódica del

catastro rural, y (c) el seguimiento de los procesos de extinción de dominio y de reversión de tierras adjudicadas ilegalmente al patrimonio de la Nación.

Es entonces imperativo evaluar la jurisdicción agraria y determinar el aparato burocrático y los mecanismos adecuados para atender oportuna y eficazmente los litigios y pleitos de tierras en Colombia. Esta tarea es aún más urgente en un escenario de posconflicto en el que el Estado no solo tiene que garantizar a las víctimas sus derechos, entre estos la restitución de tierras y otros bienes, sino también prevenir y enfrentar viejos y nuevos conflictos. Dentro de esta evaluación, convendría examinar en detalle los problemas y dificultades afrontados por los jueces de restitución de tierras.

Digamos, por último, que la corrupción, la venalidad y la falta de idoneidad de funcionarios, notarios, registradores y jueces que tienen responsabilidades en la asignación y certificación de los derechos de propiedad, y en la vigilancia legal de las transacciones de bienes inmuebles, en particular de las tierras asignadas por el Estado a particulares, son problemas cuya solución es urgente y no debe depender de los acuerdos de paz.





---

## 6

### ABANDONO Y DESPOJO DE TIERRAS

#### 6.1. ABANDONO Y DESPOJO DE TIERRAS

El desplazamiento de habitantes rurales ocasiona el abandono de las tierras que habitan y los espacios y actividades que realizan en la vida cotidiana. A pesar de que cuando se habla de abandono se piensa principalmente en la tierra, existen otros bienes que también son abandonados y que deben hacer parte de la reparación integral a las víctimas. El abandono puede referirse a bienes materiales y a bienes simbólicos o comunitarios.

Entre los bienes materiales están los de carácter privado como la tierra, las viviendas, los animales, los cultivos y plantas y las herramientas o bienes muebles. Otro tipo de bienes materiales son de uso colectivo por las comunidades que habitan un mismo territorio. Entre los bienes colectivos más importantes para las comunidades se mencionan las escuelas, los centros de atención en salud y las vías de comunicación (carreteras, caminos veredales, puentes, etc.). También los bienes naturales colectivos como los lugares de recolección y suministro de agua y en general las condiciones ambientales que han sido el

resultado de la interacción entre la naturaleza y las prácticas rurales y que propician o no el desarrollo de la vida en el campo o en un territorio en particular.

Entre los bienes no materiales que hacen parte de la vida cotidiana comunitaria que se desarrolla por fuera del núcleo familiar, son fundamentales las organizaciones sociales, las normas sociales para dirimir conflictos, las prácticas cotidianas de encuentro social en torno al ocio, la solidaridad y la construcción de futuros colectivos, entre otros. Aunque el abandono no es solo de la tierra, en este capítulo se hará énfasis en este bien patrimonial.

Un segundo elemento que debemos aclarar es la relación del abandono con el despojo. No todo abandono se convierte en despojo: algunas de las tierras que abandonaron las familias desplazadas siguen estando deshabitadas y sin explotación alguna o han quedado a cargo de algún familiar o vecino. En cambio, sobre otras, en las que los campesinos, o propietarios rurales, han perdido la titularidad de sus tierras y las oportunidades de uso y disfrute. Como advierte la CNRR (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación):

Con el despojo –a diferencia del abandono– existe la intención manifiesta de robo, expropiación, privación, enajenación de un bien o de un derecho. También puede estar asociado a la privación y despojo del disfrute y gozo de bienes muebles e inmuebles, espacios sociales y comunitarios, hábitat, cultura, política, economía y naturaleza (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, 2009, página 25).

Este capítulo se concentra en el análisis del abandono de tierras y presenta algunos elementos para dimensionar mejor el despojo.

Con base en la información disponible sobre predios y tierras abandonadas en el marco del conflicto interno, se caracterizan los municipios más afectados por este fenómeno y se tienen en cuenta hipótesis de otros estudios que permiten com-

prender mejor la variabilidad del fenómeno en las diferentes regiones. También se caracterizan y examinan las relaciones sugeridas por la literatura académica e institucional sobre el abandono de tierras con fenómenos como el conflicto armado, la concentración de la propiedad de la tierra y, en el capítulo siguiente, con los cambios en los usos del suelo y el desarrollo de la agroindustria.

### 6.1.1. Análisis espacial y temporal

Para identificar las tendencias de abandono de predios a nivel nacional se analizan en este capítulo tres fuentes de información:

1. Las declaraciones realizadas en el Registro Único de Territorios y Predios Abandonados – RUPTA– individual y colectivo a agosto de 2013;
2. Las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras –RTDA– de la URT (Unidad de Restitución de Tierras) y
3. La encuesta de verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado<sup>108</sup>.

Esta última proporciona información sobre aspectos adicionales al del abandono de tierras, como la pérdida de otros bienes patrimoniales (vivienda, animales, cosechas, etc.).

A continuación se presentará un análisis que permite un acercamiento a la magnitud del fenómeno del abandono y despojo de tierras. Como introducción se retomarán las principa-

---

108 La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado fue creada a mediados de 2005 por iniciativa de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, la Corporación Viva la Ciudadanía y la Decanatura de Derecho de la Universidad de los Andes, entre otras. Desde su creación ha producido varios informes de evaluación y seguimiento a las políticas implementadas por el Estado en esta materia y ha realizado recomendaciones de política. Si bien la Comisión es una iniciativa de la sociedad civil, debido a sus aportes, en 2007 la Corte Constitucional solicitó la realización de una tarea de verificación nacional del Goce Efectivo de los Derechos de la población desplazada.

les cifras presentadas en otros estudios y se hará un análisis de tendencias históricas y espaciales teniendo como fuente de información principal el RUPTA.

Como varios estudios han señalado, ninguno de los sistemas actuales contiene información completa sobre la magnitud del desplazamiento y de las tierras abandonadas o despojadas (ver en anexo 4, descripción 4.1 y 4.2: caracterización de los sistemas de información); esto en razón a que todos los sistemas parten de la decisión voluntaria de las víctimas de declarar los hechos de que han sido víctimas y acreditar la documentación exigida por las entidades competentes para ello. De esto se infiere que puede existir un subregistro significativo. Por ejemplo, en el caso del cuadro 4.1. RUPD (Registro Único de Población Desplazada), la Corte Constitucional estimaba en 2009 que el nivel de subregistro podía variar entre 25 por ciento y 74 por ciento según el municipio (Auto 011 de la Corte Suprema de Justicia, página 7).

Al comparar las cifras consolidadas en los diferentes sistemas de registro, se observan considerables diferencias que pueden estar relacionadas con la mayor o menor accesibilidad de las víctimas del conflicto armado a las entidades u organizaciones que atienden sus peticiones.

Las principales estimaciones de hectáreas de tierras abandonadas o despojadas se presentan en la siguiente Tabla 49:

**Tabla 49. Estimaciones sobre hectáreas abandonadas o despojadas en Colombia**

Fuente	Base de la información	Estimación de hectáreas (millones)
Movimiento Nacional de Víctimas – Catastro alternativo* <b>Sin fecha.</b>	Encuestas del catastro alternativo de despojo	10,0
Acción social – Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada – 2010* <b>(1999 – 2010)</b>	RUPD y RUPTA	6,5
Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. III-ENV-2010**	Encuestas a población incluida en RUPD	6,6
Sindicato de trabajadores del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Sintradin)* s.f.	ND	4,9
Programa Mundial de Alimentos* <b>2001</b>	ND	4,0
Contraloría General de la República* 2005	ND	2,9
Unidad de Restitución de Tierras*** <b>(2013)</b>	RTDA	3,4
Ibáñez, Moya y Velásquez 2006 (base RUT-Pastoral)* <b>(1980-2005)</b>	RUT (Pastoral)	1,2

Fuentes: \*tomados de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2011a, *Desplazamiento Forzado, Tierras y Territorios. Agendas Pendientes: La Estabilización Socioeconómica y La Reparación*. Colección Cuadernos INDH, Bogotá, página 25, a partir de Acción Social – PPTP, 2010, Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, 2007; Ibáñez, Moya y Velásquez, 2006; Programa Mundial de Alimentos, 2001. \*\* Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado, 2010 \*\*\* URT - *Registro de solicitud de restitución de tierras despojadas y abandonadas*, Oficina de Tecnologías de la Información, 31 de diciembre de 2013.

Las cifras citadas son estimaciones basadas en encuestas y en los registros de población desplazada. Los únicos registros diseñados específicamente para el tema del abandono y el despojo

de tierras son el RUPTA y el RTDA de la Unidad de Restitución de Tierras, este último es un registro sistemático que permite la cuantificación de hectáreas abandonadas y despojadas declaradas por las personas interesadas en la restitución o indemnización de las mismas. Esta cifra está en construcción y actualización permanente, razón por la cual no puede dar lugar a un estimativo total de las tierras abandonadas y despojadas, puesto que este registro se lleva desde octubre de 2011. Además, es preciso señalar que este valor hace referencia a las hectáreas declaradas en las solicitudes de ingreso al registro, solicitudes que posteriormente son valoradas y pueden ser rechazadas o ajustadas en el valor de cantidad de hectáreas abandonadas. Por último, se indica que en esta cifra se tienen en cuenta reclamaciones sobre un mismo predio, lo que sugiere que un mismo terreno se puede estar cuantificando dos o más veces.

Otra de las fuentes que se acerca a una cuantificación de lo declarado por las víctimas es la del *Proyecto de tierras de la población desplazada* de Acción Social. La estimación de 6,5 millones de hectáreas abandonadas y despojadas se realiza con base en lo declarado en el RUPD y en el RUPTA<sup>109</sup>. En este caso, el 65

---

109 Las fuentes precisas se describen a continuación: “1. Registro Único de Población Desplazada -RUPD, información capturada a través del Formato Único de Declaración de Población Desplazada, preguntas 50 a la 54 en las que se indaga sobre bienes rurales abandonados, entre ellos tierras, viviendas e inmuebles, para el periodo 2004-2010; 2. Proceso de extracción de datos sobre predios abandonados de las declaraciones de población desplazada anteriores a 2004, principalmente de los departamentos de Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, Sucre y una parte de Antioquia; 3. RUPTA (Registro Único de Predios y Territorios Abandonados), información capturada a través del Formulario Único de Solicitud Individual de Protección e Ingreso al RUPTA, así como los informes de derechos sobre los predios y territorios expedidos por los CTAIPD (Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada), en el marco de la aplicación de la Ruta de Protección Colectiva. Es importante precisar que el ejercicio de extracción de información sobre tierras abandonadas en 56.857 declaraciones en el RUPD anteriores al 2004, solo cubren el 19,5 por ciento de total de declaraciones (291.100), y corresponden al grupo de registros procesados como “extracción de tierras abandonadas” de algunos de los departamentos de mayor afectación por desplazamiento. Esto implica que para la elaboración del cálculo completo en este periodo deben considerarse las 234.243 declaraciones restantes”. Tomado de: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2010a, página 120.

por ciento de los registros cuentan con información del área abandonada, para el 35 por ciento restante (90.326 predios de 85.302 personas) se realizó una estimación de las áreas abandonadas<sup>110</sup>.

Teniendo en cuenta que para esta investigación se tuvo acceso a la base de información del RUPTA, a través de un convenio con el INCODER, y que esta puede ser tenida en cuenta como una muestra adecuada de las tendencias espaciales e históricas, a continuación se hace un análisis detallado desde esta base y se comparan algunos aspectos con las cifras del registro de la URT.

### **Tendencias según RUPTA individual<sup>111</sup> y registros de la URT (Unidad de Restitución de Tierras)**

La tendencia histórica de abandono individual indica que, entre 1994 y 2013 (agosto), los periodos en los que más familias se han visto afectadas por este hecho son 2000-2002 y 2005-2008. Como se desarrollará más adelante, estas tendencias se corresponden con las del desplazamiento forzado.

110 Ver análisis en detalle en: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2010a.

111 La información que se analiza sobre RUPTA individual y colectivo proviene de la base de datos del INCODER. Se limpió y depuró esta base para el análisis que se presenta en este capítulo (detalles sobre la depuración y limpieza en el aparte metodológico). En este análisis se presentan los registros en los que las personas declaraban que el abandono se presentó en el periodo 1994-2013 (agosto). En el caso de RUPTA individual la base completa tiene 51.321 solicitudes correspondientes a un área de 2.709.910, para el análisis del periodo definido en este capítulo se excluyeron los casos de abandono que se dieron antes de 1994, quedando así un total de 48.774 solicitudes y un área de 2.273.688 hectáreas. En el análisis del RUPTA colectivo se incluyeron todos los registros de la base original que corresponden a declaraciones de desplazamiento y de inminencia y riesgo efectuadas entre 2002-2010, 130.101 declaraciones y zonas correspondientes a 3.386.215 hectáreas.

**Gráfica 9. Porcentaje de registros de abandono según año, 1994-2013 (agosto) –RUPTA individual–**



Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados Individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).



El peso del abandono en los diferentes departamentos depende del indicador que se utilice. Por ejemplo, si se tiene en cuenta la cantidad de solicitudes de inscripción en el Registro Único de Territorios y Predios Abandonados Individuales, el departamento de Antioquia tiene la mayor proporción de solicitudes (1994-2013) frente al resto de departamentos, seguido por los departamentos de Bolívar, Tolima, Putumayo y Caquetá. Y si se tiene en cuenta la intensidad del abandono, esto es, el nivel de afectación del territorio de cada departamento, Chocó tendría el mayor grado de afectación: el 37,5 por ciento de la superficie de predios privados de uso agropecuario ha sido declarada como abandonada en el Registro Único de Territorios y Predios Abandonados individuales<sup>112</sup>. Le siguen Caldas, Putumayo y Meta con proporciones de afectación de su territorio de propiedad privada rural del 16,0 por ciento, 14,4 por ciento y 10,1 por ciento respectivamente.

Los mapas número 9 permiten ver gráficamente la diferencia entre el primer y el segundo indicador, en ellos se distingue con un degrade de color la magnitud del abandono, en este caso por municipios. En estos se puede observar el cambio de los municipios más afectados si se analiza la superficie abandonada o si se analiza la superficie abandonada como una proporción de la superficie de propiedad privada rural del municipio.

---

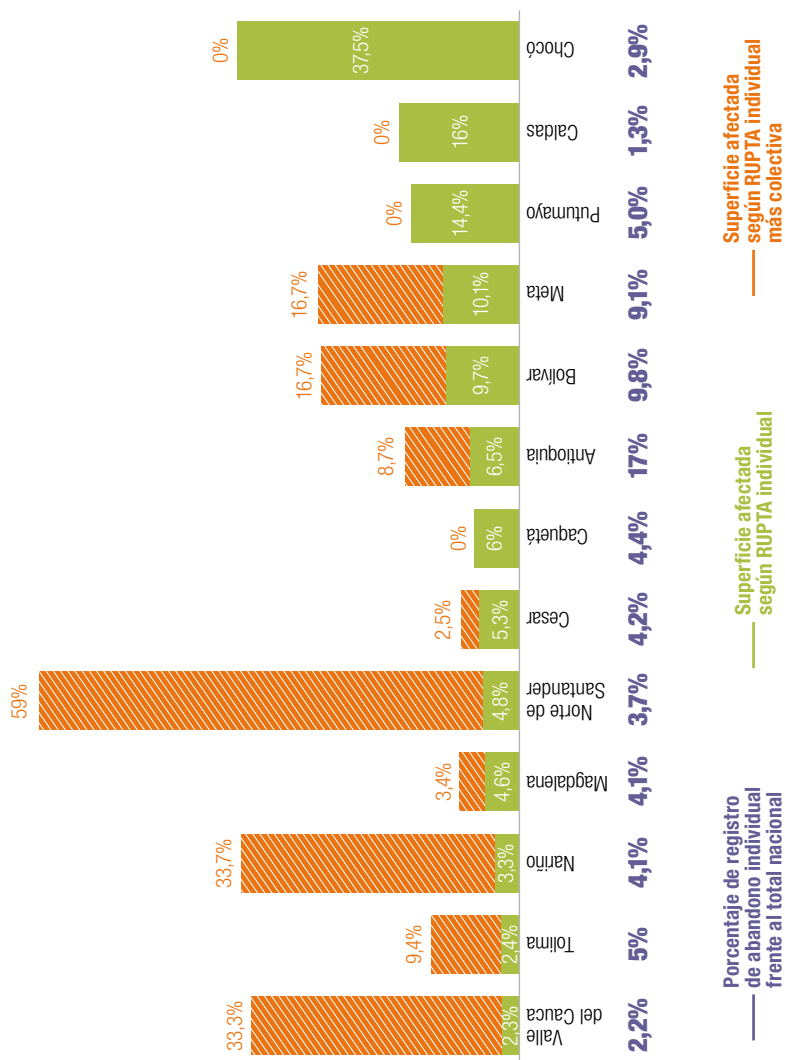
112 Para otros departamentos como Guainía, Vaupés, Guaviare, Vichada y Amazonas esta participación es más alta. Esta proporción no se incluye pues el nivel de actualización catastral en estos departamentos es muy bajo o inexistente y por ello el área de propiedad privada rural es muy baja, lo que seguramente distorsiona el indicador de proporción. A continuación se presentan algunos ejemplos con los niveles de desactualización catastral: en Guainía 7 de 9 municipios no tienen catastro rural formado; en Vaupés 4 de 6 municipios no tienen catastro rural formado, en Guaviare 4 de 4, en Amazonas 11 de 11 y en Chocó de 30 municipios solo cinco están actualizados y los 25 municipios restantes no tienen formación catastral. En parte esta es una de las razones por las cuales Chocó aparece como el departamento con una mayor proporción de superficie afectada. A continuación otros ejemplos de departamentos más consolidados, para presentar una idea de los grados de actualización catastral rural: Caldas: de 27 municipios, 9 tienen catastro rural desactualizado, Bolívar de 47 municipios, 31 tienen catastro rural desactualizado; Cundinamarca: todos los municipios (77) tienen el catastro rural desactualizado.

Un tercer indicador está construido con base en la información sobre superficie abandonada de forma individual más la superficie incluida en las declaratorias de desplazamiento y/o de riesgo de desplazamiento colectivas<sup>113</sup>. En este caso, el departamento con una mayor proporción de superficie afectada es el de Norte de Santander, seguido por Chocó, Nariño y Valle del Cauca. La diferencia entre los dos últimos indicadores puede obedecer al hecho de que en algunos departamentos los Comités de Desplazamiento fueron más eficientes al hacer un listado detallado de predios y áreas incluidas en las zonas afectadas, gracias a lo cual se logró la inscripción en el RUPTA colectivo el detalle de cada predio y no un área homogénea completa.

---

113 Las declaraciones que se incluyen en el RUPTA colectivo pueden contemplar predios que previamente han sido protegidos por RUPTA Individual, por ello puede existir doble contabilización de áreas y predios. No sucede igual con las declaraciones en RUPTA individual, en aquellos casos en los que la solicitud individual se hace de forma posterior a un registro en RUPTA colectiva se anota como predio con previa inscripción y no se cuantifica en los datos totales de la base.

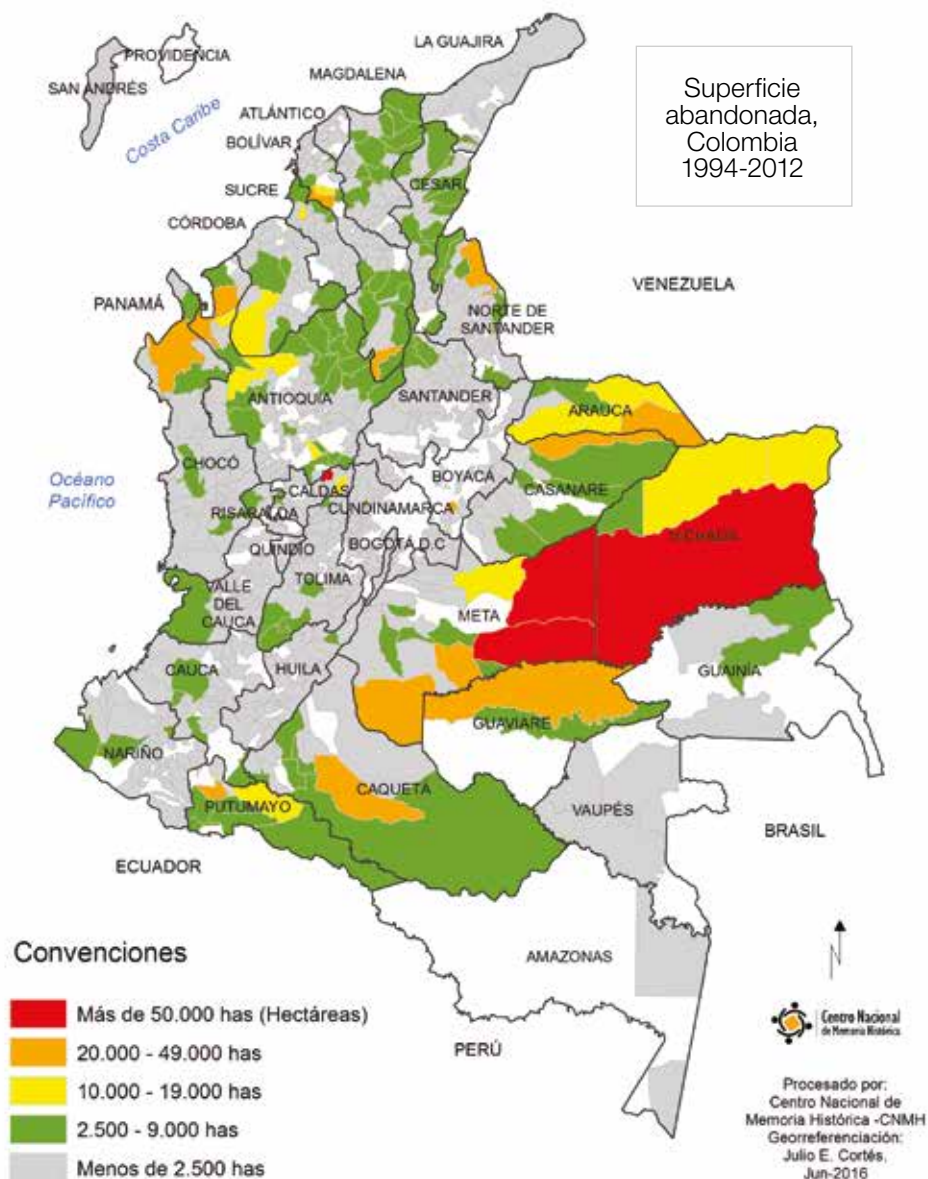
**Gráfica 10. Incidencia del abandono por departamentos – RUPTA individual y colectiva.**

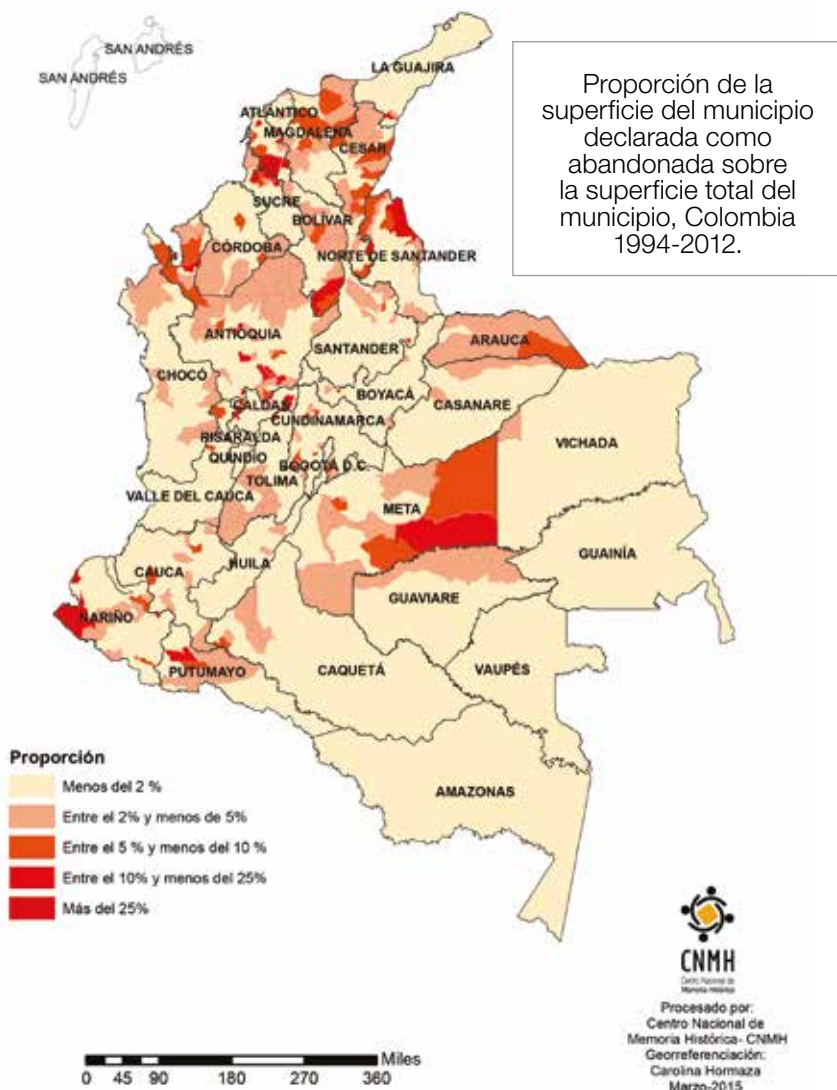


Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).

Nota. Para calcular la proporción de la superficie se tuvo en cuenta la cantidad de hectáreas de propiedad privada rural indicada por el *Atlas de la distribución de la propiedad privada rural 2000-2009* (IGAC y otros, 2012).

Mapa 9. Superficie y proporción de la superficie abandonada por municipio.





Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).

\*En el mapa del lado derecho los municipios que reportan más del 25 por ciento de su superficie como abandonada son: Carmen de Bolívar, San Jacinto y Calamar en Bolívar; Tolviejo en Sucre; Útica en Cundinamarca; Carmen de Viboral en Antioquia y Quinchía en Risaralda.

Nota. En el segundo mapa, para calcular la proporción de la superficie abandonada se tuvo en cuenta la superficie total del municipio.

Las gráficas 9 y 10 indican las tendencias agregadas para el periodo 1994-2013. Sin embargo, debido a las variaciones (temporales y territoriales) en la intensidad del conflicto armado, los departamentos presentan diferencias importantes.

En la tabla siguiente se muestran los departamentos con mayor número de declaraciones de abandono individual y de desplazamiento forzado y riesgo de desplazamiento colectivo, y se indican los años en los que predominó el abandono de tierras. La tendencia general muestra que los departamentos del noroccidente presentan mayores casos de abandono desde finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000, en tanto que los del suroccidente presentan mayor abandono durante el periodo de la Política de Seguridad Democrática (2002-2010) y en años posteriores al proceso de desmovilización de los grupos paramilitares.

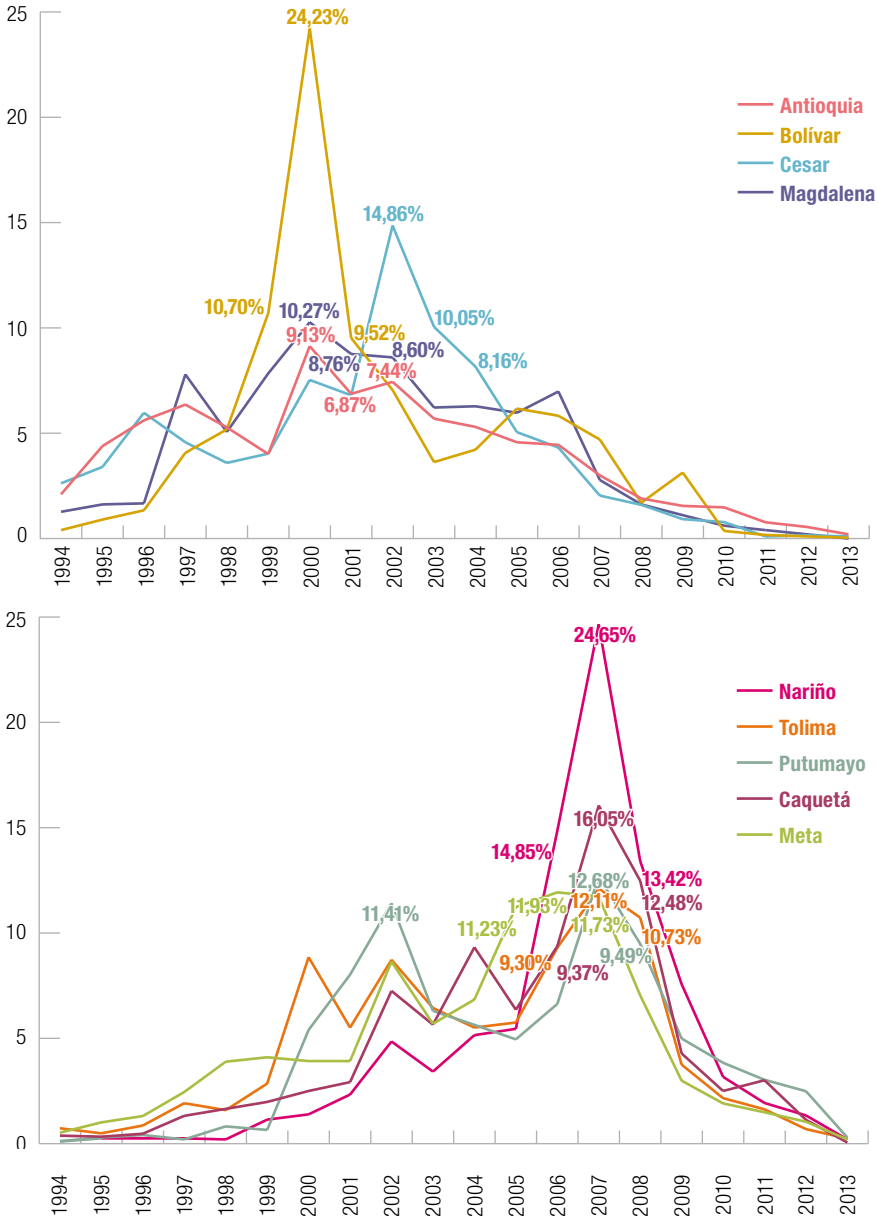
**Tabla 50. Porcentaje de registros de abandono por año, según departamentos con mayor abandono – RUPTA individual**

Departamento	Años con mayor abandono por departamento
Antioquia	2000 (9,13%), 2002 (7,4%), 1997 (6,4%),
Bolívar	2000 (24,2%), 1999 (10,7%)
Meta	2005 (11,23%), 2006 (11,93%)
Tolima	2007 (12,11%), 2008 (10,73%)
Putumayo	2007 (12,68%), 2002 (11,41%), 2008 (9,49%)
Caquetá	2007 (16,05%), 2008 (12,48%)
Chocó	1996 (9,0%), 1997 (19,3%), 2001 (8,1%)
Caldas	2005 (11,1%), 2006 (12,7%)
Norte de Santander	2002 (100%)
Nariño	2007 (47%), 2010 (32,7%)
Valle del Cauca	2004 (44,2%), 2006 (29,6%)

Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).

En la siguiente gráfica se seleccionan algunos departamentos del país. En ella se identifica de forma más clara la tendencia entre departamentos del norte y sur del país. Los departamentos con mayores declaraciones en el primer periodo de abandono (1999-2002) son: Bolívar, Antioquia, Magdalena, Cesar y Tolima. Aquellos que resaltan en el segundo periodo (2005-2008) hacen parte del sur occidente colombiano: Nariño, Putumayo, Tolima, Caquetá y Meta. El primer periodo coincide claramente con el avance y consolidación paramilitar en la zona norte y noroccidental del país reseñado en detalle en el informe Basta Ya (GMH, 2013, página 156-170) y en los estudios sobre paramilitarismo del CNMH (CNMH, 2012a). Los estudios regionales de este proyecto contribuyen a la comprensión del segundo periodo y su relación con dinámicas económicas: variabilidad de los precios de la hoja de coca y explotación petrolera, así como con los procesos de consolidación territorial adelantados por el Estado.

**Gráfica 11. Porcentaje de registros de abandono por año, según departamentos con mayor abandono – RUPTA individual**



Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).



Las anteriores tendencias de abandono de tierras por departamento varían si se toma en cuenta el RTDAF (Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente) administrado por la Unidad de Restitución de Tierras<sup>114</sup>. La mayor cantidad de solicitudes de ingreso al registro se presentan en Antioquia (16,5 por ciento), seguido por los departamentos de Tolima (8,1 por ciento), Cesar (8,3 por ciento), Meta (7,6 por ciento), Bolívar (7,4 por ciento) y Magdalena (6,1 por ciento). El nivel de incidencia del abandono por departamento, teniendo en cuenta este registro, es ligeramente diferente al identificado a partir de la información de RUPTA individual y colectivo. Esto se podría explicar por el hecho de que en los dos registros las víctimas son las que se acercan a las entidades estatales encargadas de tomar sus declaraciones, lo cual depende de factores como la cercanía física a las oficinas estatales, la confianza en dichas instituciones y el conocimiento del procedimiento, entre otros.

Para el seguimiento y análisis del cumplimiento de la ley de víctimas y restitución de tierras, la Contraloría General de la República ha utilizado la información procedente del RUPTA-SIPOD-RUPD como el universo estimado del abandono o como los beneficiarios potenciales del proceso de restitución y lo ha comparado con la cantidad de solicitudes de restitución presentadas frente a la Unidad de Restitución de Tierras. En este ejercicio indican que a junio de 2013 se han recibido las solicitudes de inscripción en el registro para restitución correspondientes a aproximadamente el 15,2 por ciento de los beneficiarios potenciales de la política (Contraloría General de la República, 2013, página 6). Al hacer una comparación entre los dos registros por departamentos, este porcentaje varía significativamente. Como se presenta a continuación, estas comparaciones evidencian la debilidad de estos datos para acercarnos a la cuantificación real del abandono y a su peso por territorios. En la tabla siguiente se identifica que en el agregado nacional se han presentado por solicitudes de restitución el equivalente al 25,3 por ciento del total de declaraciones por abandono. Tomando como indicador el área solicitada por el mecanismo de restitución, el 53,8 por ciento

---

114 Toda la información de este registro se encuentra actualizada a octubre de 2013.

corresponde al área declarada como abandonada en los registros de RUPTA individual y colectiva. Sin embargo, si se hace un análisis por departamentos, los indicadores son difíciles de interpretar, pues en cinco departamentos (Atlántico, Boyacá, Cesar, Córdoba y Magdalena) las solicitudes para acceder a los procesos de restitución superan ampliamente los registros de predios abandonados para protección<sup>115</sup> y en casos como Norte de Santander y Valle del Cauca, son muy bajas.

Si, a partir de los registros de RUPTA se definen los beneficiarios potenciales de la restitución, tal como lo hace el estudio de la Contraloría, en algunos departamentos ya se estarían cumpliendo las metas estimadas de inclusión de predios en el inicio del proceso de restitución.

Diferencias tan marcadas pueden responder a múltiples factores, entre los cuales se destacan:

- inscripción de solicitudes para la restitución en departamentos diferentes al lugar del abandono,
- mayor presencia de oficinas de la URT en algunos departamentos,
- mayor eficiencia y gestión de las URT de algunos territorios,
- concentración de registros del RUPTA en ciertas zonas por diferencias en la presencia institucional,
- bajo deseo de retorno y desconfianza en los procesos de restitución,
- miedo y posibles amenazas a la población que tiene derecho a la restitución, entre otras.

Una recomendación es avanzar en el trabajo de sistema único de información para verificar y poder contrastar los diferentes registros y hacer análisis regionales específicos. Por ejemplo, sería recomendable identificar de qué depende el hecho de que en departamentos como el Valle del Cauca, Norte de Santander y Cauca las solicitudes de ingreso al registro para la restitución sean muy bajas frente a la cantidad de tierras abandonadas registradas en RUPTA, lo que permitiría además focalizar y precisar los planes de acción de la URT.

---

115 Si se compara por el indicador de área, las diferencias son más acentuadas. Sin embargo, esto puede estar determinado por el hecho de que en la URT no todas las solicitudes ya han pasado por un proceso de validación del tamaño de los predios declarados por las víctimas, mientras que la base de RUPTA sí ha tenido este proceso de depuración.

**Tabla 51. Comparación declaraciones de RUPTA individual y colectiva con el RTDAF de la URT (Unidad de Restitución de Tierras), según departamentos**

	Registro de tierras abandonadas para protección (RUPTA individual y colectiva)		Solicitudes de ingreso al registro para la restitución		Comparación	
	Total registros	Total área (ha)	Total solicitudes	Total área (ha)	% de solicitudes URT frente a solicitudes RUPTA individual y colectiva	% de área URT frente a área RUPTA individual y colectiva
Amazonas	22	2.089	14	565	63,6%	27,1%
Antioquia	30.889	603.822	7.461	302.388	24,2%	50,1%
Arauca	1.198	116.866	431	49.555	36,0%	42,4%
Atlántico	60	2.684	99	6.507	165,0%	242,4%
Bogotá D.C.	31	550	171	37.710	551,6%	6852,7%
Bolívar	12.043	391.686	3.335	136.926	27,7%	35,0%
Boyacá	161	4.880	205	10.453	127,3%	214,2%
Caldas	650	109.627	444	16.914	68,3%	15,4%
Caquetá	2.124	111.834	977	101.609	46,0%	90,9%
Casanare	387	64.696	354	152.281	91,5%	235,4%
Cauca	6.339	61.062	862	25.203	13,6%	41,3%
Cesar	3.166	130.860	3.738	214.769	118,1%	164,1%
Chocó	1.425	67.543	778	51.053	54,6%	75,6%
Córdoba	1.376	39.336	1.827	81.023	132,8%	206,0%
Cundinamarca	692	14.986	670	17.245	96,8%	115,1%
Guainía	61	4.810	19	2.260	31,1%	47,0%
Guaviare	1.274	84.907	723	93.342	56,8%	109,9%
Huila	884	17.106	432	17.523	48,9%	102,4%
La Guajira	366	11.593	270	26.364	73,8%	227,4%
Magdalena	2.397	143.100	2.768	122.491	115,5%	85,6%
Meta	6.745	1.307.197	3.426	779.062	50,8%	59,6%
Nariño	5.569	392.598	2.292	46.221	41,2%	11,8%
Norte Santander	52.724	913.941	2.426	112.283	4,6%	12,3%
Putumayo	2.445	52.734	2.135	67.908	87,3%	128,8%
Quindío	49	331	28	4.595	57,1%	1378,2%
Risaralda	269	10.856	101	2.961	37,5%	27,3%
Santander	5.300	83.991	1.617	92.900	30,5%	110,6%
Sin Información	1.438	10.692				
Sucre	2.119	43.908	1.771	56.971	83,6%	129,8%
Tolima	16.723	225.486	3.676	105.109	22,0%	46,6%
Valle del Cauca	19.166	417.486	1.640	36.311	8,6%	8,7%
Vaupés	66	2.447	41	6.120	62,1%	250,1%
Vichada	717	214.199	444	265.617	61,9%	124,0%
Totales	178.875	5.659.904	45.175	3.042.210	25,3%	53,8%

Fuentes: elaboración propia a partir de: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados Individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto); URT, *Registro de solicitud de restitución de tierras despojadas y abandonadas*, Oficina de Tecnologías de la Información, 31 de diciembre de 2013.

### 6.1.2. Nivel de formalidad e informalidad de la propiedad de la tierra abandonada y eficacia del RUPTA

Más de la mitad de las declaraciones en RUPTA no lograron hacerse efectivas en medidas para la protección del bien<sup>116</sup>. El 61,05 por ciento de los registros en el RUPTA tienen nota devolutiva por parte de la SNR, lo que se debe en parte a la imposibilidad de ubicar el folio de matrícula inmobiliaria. Tan solo el 25,6 por ciento de las declaraciones fueron efectivas en la protección del bien y un poco más del 7 por ciento están en trámite y estudio.

Un problema adicional en términos de la eficiencia de este registro es que los abandonos se pudieron haber dado años antes de la solicitud de protección, de manera que cuando esta se hace efectiva, la transacción de compraventa que se deseaba prevenir ya se ha realizado. Este es el caso de varios de los predios de Turbo reseñados por la SNR (Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, 2011b).

---

116 La medida consiste en la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de una medida cautelar para “prevenir transacciones ilegales que pudieran realizarse en contra de la voluntad de los titulares de los derechos inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria, al prohibir cualquier acto de enajenación o transferencia sobre los derechos protegidos y publicitar la situación de poseedores, ocupantes y tenedores” (Superintendencia de Notariado y Registro, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2012, página 2). Se inscribe en el folio la “prohibición de enajenar derechos inscritos en el predio declarado en abandono por causa de la violencia por el titular de esos derechos” (Superintendencia de Notariado y Registro, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2012, página 3).

**Tabla 52. Registros de abandono, según medidas adoptadas o estado de trámite – RUPTA individual**

Estado trámite	No. de declaraciones	Porcentaje del total de declaraciones	Hectáreas abandonadas	Porcentaje del total de hectáreas
Nota Devolutiva	29.776	61,0%	1.217.092	53,5%
Anotación en folio de matrícula	12.525	25,6%	717.411	31,5%
Enviado a ORIP	2.175	4,4%	109.855	4,8%
Por Iniciar proceso	1.288	2,6%	31.380	1,3%
Levantamiento de protección	915	1,8%	98.091	4,3%
Solicitud de levantamiento de protección	828	1,7%	40.720	1,7%
Solicitud aprobada	374	0,7%	20.304	0,8%
Otros	893	1,8%	38.836	1,7%
Total	48.774		2.273.689	

Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, Registro Único de Predios y Terriorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).

Cuando se cruza la información del estado del trámite con el tipo de derecho de las personas que hacen el registro, se encuentra que la mayoría de las notas devolutivas<sup>117</sup> se presentan

117 La nota devolutiva está inscrita en aquellos registros en los que no se pudo adelantar medida de protección alguna por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro. Esto sucede principalmente en los casos en los que fue imposible encontrar el folio de matrícula debido a errores en la información otorgada por el declarante, o a la inexistencia de título de propiedad. Otras causales comunes son: el predio no es susceptible de apropiación privada; “se estableció que ya existe medida de protección a favor del solicitante en aplicación de la ruta colectiva o existe inscrita enajenación del derecho efectuada por el titular u ordenada por sentencia judicial” (Superintendencia de Notariado y Registro, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2012, página 3).

en casos en los que los declarantes son ocupantes, poseedores o tenedores. Solo el 33,2 por ciento de los registros en los que se detenta el título de propiedad tienen nota devolutiva, mientras que este indicador supera el 80 por ciento en los predios de poseedores, ocupantes y propietarios (ver Tabla 53).

**Tabla 53. Porcentaje de medidas adoptadas según tipo de derecho sobre el predio RUPTA individual**

Tipo de derecho/ estado trámite	Anotación en folio de matrícula	Nota devolutiva	Otros
Propietario	49,66%	33,21%	17,13%
Poseedor	12,56%	79,65%	7,79%
Ocupante	6,04%	85,75%	8,13%
Tenedor	7,74%	86,21%	5,57%

Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).

Los departamentos que han logrado mayor protección, es decir, aquellos en los que el porcentaje de declaraciones que cuentan con anotación en folio de matrícula está entre el 40 y el 50 por ciento, son: Caldas, Cundinamarca, Tolima, Córdoba, Huila, Boyacá y Cesar. Entre los que este porcentaje es inferior al 20 por ciento se encuentran algunos de los departamentos con mayores niveles de abandono, a saber: Bolívar, Meta, Putumayo y Caquetá (ver tabla). De estos, Meta, Putumayo y Caquetá son regiones de colonización y frontera abierta, por lo cual los niveles de informalidad en la tenencia de la tierra son más altos que las zonas del centro del país y la Costa Caribe.

Las diferencias entre departamentos relacionadas con la cantidad de declaraciones o solicitudes de registro instauradas por personas que no poseen la titularidad de la tierra puede

indicar diferencias en los niveles de formalización de la propiedad. Aunque también puede estar relacionado con la hipótesis que sugiere que en algunas regiones el abandono y el despojo fueron facilitados por la falta de títulos sobre la tierra (Reyes, 2009, página 112).

El primer caso puede estar más asociado con departamentos en los que los procesos de formalización han sido recientes. La asignación de baldíos en los departamentos de Vaupés, Guaviare, Guainía, Vichada y Meta (primeros en la tabla) se intensificó desde 1975 y podría suponerse que todavía subsiste una alta informalidad. Para casos como Bolívar y Sucre, el alto porcentaje de registros provenientes de poseedores, ocupantes y tenedores puede estar asociado con el hecho de que son este tipo de personas las más vulnerables al abandono y el despojo.

En el análisis por departamentos encontramos una relación directa entre notas devolutivas e informalidad en la tenencia de la tierra. Como se observa en la siguiente tabla, aquellos departamentos en los que el porcentaje de propietarios es menor, tienen menos oportunidades de lograr protección del predio a través de anotación en el folio de matrícula. Por ejemplo, en el departamento de Meta, el 69 por ciento de las declaraciones de protección corresponde a de predios sobre los cuales no se tiene titularidad, lo que está relacionado con una baja protección de los predios, solo el 11,5 por ciento de las declaraciones lograron anotación de la protección en el folio de matrícula inmobiliaria.

**Tabla 54. Comparación entre porcentaje de registros de abandono según trámite y según tipo de derecho sobre el predio, por departamento –RUPTA individual–**

	Anotación en folio de matrícula	Nota devolutiva	Propietario	Poseedor, ocupante, tenedor
Vaupés	0,00%	77,27%	9,09%	72,7%
Guaviare	4,71%	86,89%	13,58%	78,8%
Guainía	4,92%	85,25%	21,31%	62,3%
Amazonas	9,09%	86,36%	50,00%	36,4%
Vichada	10,88%	82,29%	20,36%	66,1%
Meta	11,50%	76,34%	21,72%	69,0%
Sin información	11,61%	29,55%	13,42%	16,8%
Chocó	12,35%	68,00%	27,93%	62,2%
Nariño	14,70%	68,32%	31,88%	58,2%
Putumayo	15,13%	80,25%	26,18%	62,7%
Cauca	15,84%	72,44%	23,32%	62,3%
Bolívar	17,56%	76,78%	18,48%	74,6%
Caquetá	21,89%	66,62%	38,28%	49,1%
Magdalena	25,40%	60,93%	38,92%	52,2%
Bogotá D.C.	25,81%	41,94%	41,94%	35,5%
Atlántico	26,67%	51,67%	28,33%	65,0%
Sucre	26,97%	67,16%	21,62%	70,0%
Casanare	27,91%	46,51%	38,50%	50,6%
Quindío	28,57%	30,61%	61,22%	26,5%
Antioquia	29,62%	60,26%	43,12%	47,1%
La Guajira	29,78%	49,18%	48,36%	44,8%
Santander	33,60%	51,49%	43,35%	43,9%
Norte Santander	33,97%	52,74%	41,74%	44,4%
Arauca	34,39%	48,91%	52,75%	36,7%
Valle del Cauca	36,98%	47,19%	46,09%	41,7%
Risaralda	37,55%	21,56%	58,74%	25,7%
Cesar	41,53%	47,84%	45,46%	45,9%
Boyacá	43,48%	32,92%	48,45%	38,5%
Huila	43,55%	43,10%	58,26%	32,8%
Córdoba	46,58%	45,86%	50,80%	41,6%
Tolima	48,25%	35,85%	56,69%	34,6%
Cundinamarca	48,84%	32,23%	50,58%	35,7%
Caldas	50,46%	29,38%	55,69%	36,8%

Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).

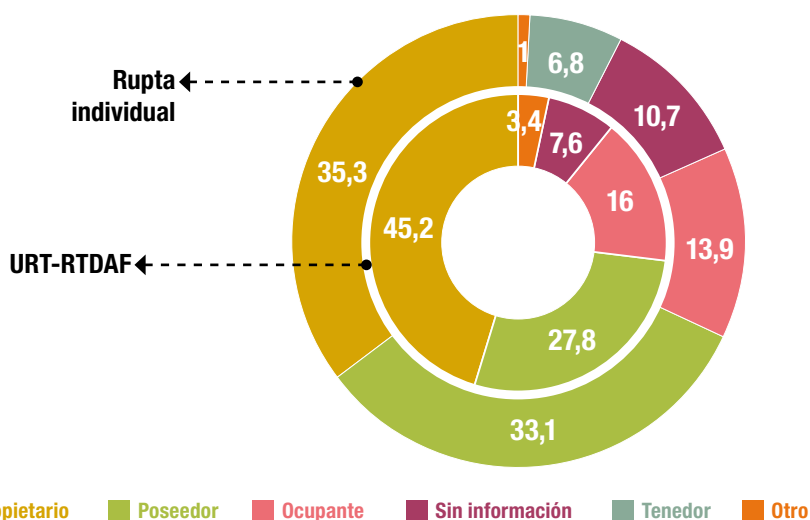
En este mismo sentido, de los registros realizados en el RUPTA individual, solo el 35 por ciento es propietario de la tierra abando-



nada, mientras que el 53 por ciento son poseedores (33,1 por ciento), ocupantes (13,9 por ciento) y tenedores (6 por ciento). En los registros de la URT, la proporción de propietarios es mayor, 45 por ciento y 43 por ciento son poseedores y ocupantes. Estas proporciones se acercan a los datos sobre informalidad en la tenencia de la tierra aportados por la Encuesta Longitudinal Colombiana en la que se identificó que 39,9 por ciento de los hogares encuestados poseen propiedad formal sobre la tierra (CEDE, 2011, página 124).

Estos niveles de informalidad determinarán, luego del abandono, las diferentes modalidades de despojo, pues como lo señala la CNRR “los métodos de despojo tienen una relación directa con la tenencia y propiedad que se tenga de un bien inmueble (...). Entre más formalidad exista en la relación, más diverso será el método de despojo” (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, 2009, página 60).

**Gráfica 12. Comparación de los porcentajes de registros de abandono por tipo de relación con el predio entre RUPTA individual y RTDAF**



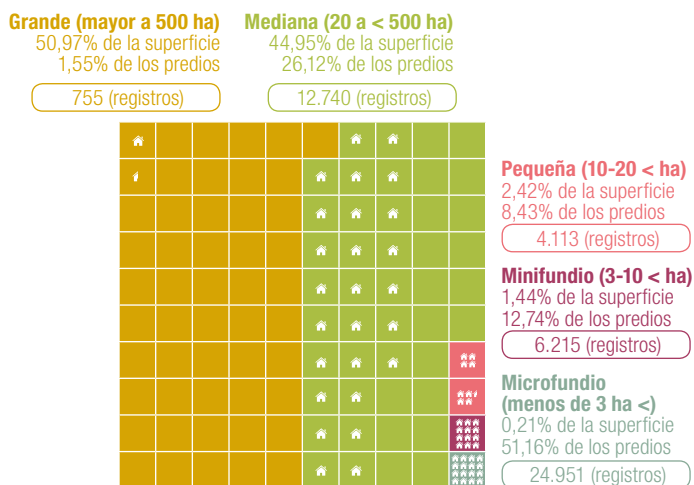
Fuente: elaboración propia a partir de: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual).

URT - Registro de solicitud de restitución de tierras despojadas y abandonadas, Oficina de Tecnologías de la Información, 31 de diciembre de 2013

### 6.1.3. Abandono según tamaños

La información de RUPTA, principalmente individual, registra 48.774 declaraciones de abandono que abarcan 2.237.689 has. El análisis de tamaños que se presenta a continuación se hace a partir de este número de hectáreas abandonadas. Lo que se observa es que el 72,3 por ciento de las declaraciones de abandono corresponden a predios ubicados en la pequeña propiedad (menos de 20 has), que suman un poco menos de 100 mil hectáreas. Por el contrario, más de la mitad de la superficie abandonada, 51 por ciento (1.158.788 has), corresponde a predios mayores a 500 has y a una pequeña cantidad de declaraciones (755).

**Gráfica 13. Cantidad de registros y superficie según tamaño de los predios abandonados –RUPTA individual–**

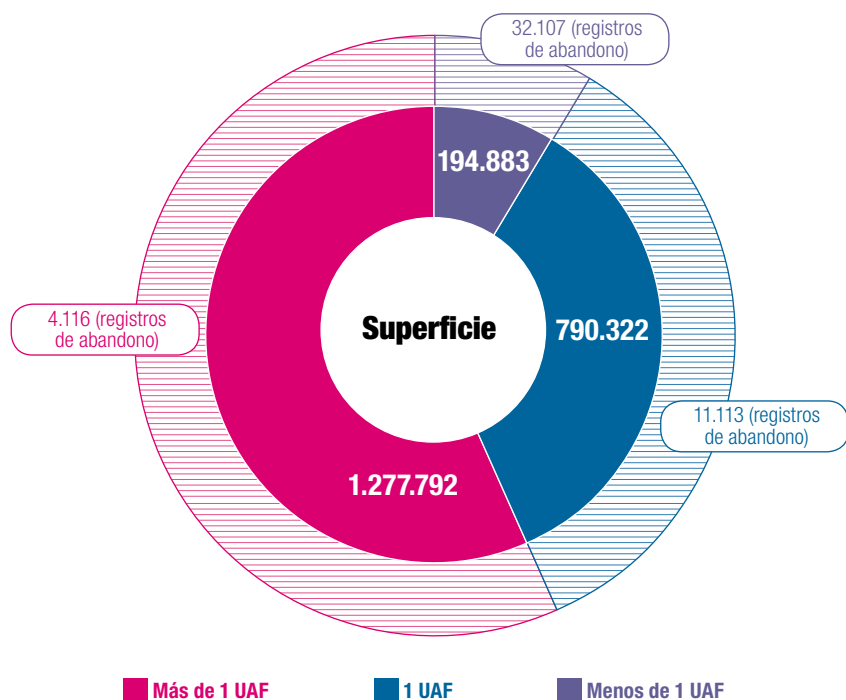


Fuente: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual).

Con el fin de evitar la distorsión de las grandes propiedades en departamentos donde la UAF es mucho mayor en hectáreas, se realizó el mismo análisis con tamaños UAF. La tendencia no

cambió. En términos de superficie, más del 50 por ciento de las hectáreas abandonadas se encontraban en predios mayores a una UAF. Los departamentos en los que predominan los registros de abandonos de predios menores a una UAF, son: Nariño, Putumayo, Cauca, Huila y Sucre. En los departamentos donde hay más registros de propietarios de más de una UAF son: Santander, Norte de Santander, Antioquia, Atlántico, Chocó y Córdoba.

**Gráfica 14. Cantidad de registros y superficie según tamaños UAF de los predios abandonados**



Fuente: elaboración propia según los datos tomados de: INCODER, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual).

#### 6.1.4. Despojo de tierras

Como se ha indicado, no todas las tierras abandonadas han sido despojadas. Es poca la información que existe sobre la magnitud del despojo. A continuación presentamos dos de las fuentes que brindan indicios sobre este aspecto. La tercera Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento señala que el 82,9 por ciento de la población desplazada afirma que abandonó el bien que poseía en el momento del desplazamiento, un 1,8 por ciento señala que fue obligado a entregar el bien, 7,6 por ciento que lo vendió por la situación de violencia y un poco más del 5 por ciento que lo usa por sus propios medios o a través de terceros.

**Tabla 55. Situación de bienes en el momento del desplazamiento**

Situación del bien en el momento del desplazamiento	% de grupos familiares de personas desplazadas
Lo abandonó	82,9
Lo obligaron a entregarlo	1,8
Lo vendió presionado por la situación de violencia	7,6
Lo vendió libremente	2,0
Lo arrendó	0,5
Lo dejó al cuidado de familiar o amigo	3,1
Lo tiene y lo usa	2,3

Fuente: tomado de III ENV comisión, tierras, 2011.

La magnitud del despojo puede crecer abruptamente luego del abandono de las tierras por las personas desplazadas y concentrarse en el periodo posterior al desplazamiento.

“El 54 por ciento de los grupos familiares señala que luego del desplazamiento las tierras se han concentrado en manos de

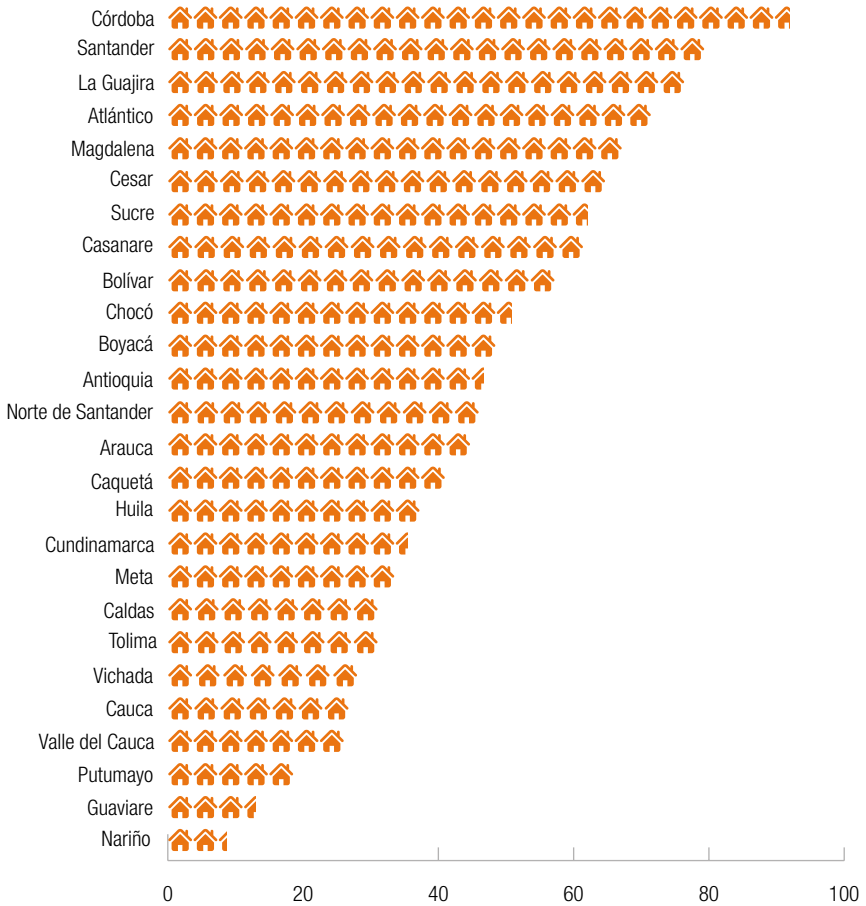
unos pocos nuevos propietarios” “Este fenómeno se presenta en mayor grado en Antioquia y Chocó (región 1: 66,2 por ciento) y, en menor grado, en Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá y Buenaventura (región 4: 29,6 por ciento)” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado, 2011).

Otra fuente para acercarse a la magnitud del despojo es la declaración de las víctimas que instauran la solicitud de restitución del predio ante la URT. Del total de solicitudes de restitución reportado hasta 2013, el 33,6 por ciento eran solicitudes en las que las víctimas declaraban que sus predios habían sido despojados, para el restante 66,3 por ciento los predios solo habían sido abandonados<sup>118</sup>. Como se muestra en la gráfica 15, las declaraciones en las que predomina el despojo se presentan en Córdoba, Santander, La Guajira y Magdalena. Este fenómeno se puede asociar a la fuerte presencia y presunta alianza paramilitar con sectores económicos en estos departamentos. En el caso específico de Córdoba, se ha encontrado que, luego de la desmovilización paramilitar, se “concentró más la propiedad de la tierra, tanto en cabeza de la antigua élite terrateniente como de nuevos grandes propietarios provenientes del narcotráfico y de la violencia como empresa de usurpación de tierras” (Reyes, 2009, página 157).

---

118 Es preciso señalar que esta es una proporción tentativa pues es la declaración de la víctima, estos registros aún no han pasado por la revisión y es solo en la etapa judicial en la que se puede afirmar la magnitud del despojo frente al abandono. Otra de las razones por las cuales esta es una aproximación está relacionada con el hecho de que las personas abandonaron el predio y hoy no saben el estado en que se encuentra.

**Gráfica 15. Porcentaje de solicitudes de restitución en las que se declara despojo.**



Fuente: elaboración propia a partir de: URT - *Registro de solicitud de restitución de tierras despojadas y abandonadas*, Oficina de Tecnologías de la Información, 31 de diciembre de 2013

### 6.1.5. Análisis de afectación por municipios

A continuación se presentan los municipios más afectados por abandono ubicados en los departamentos identificados.

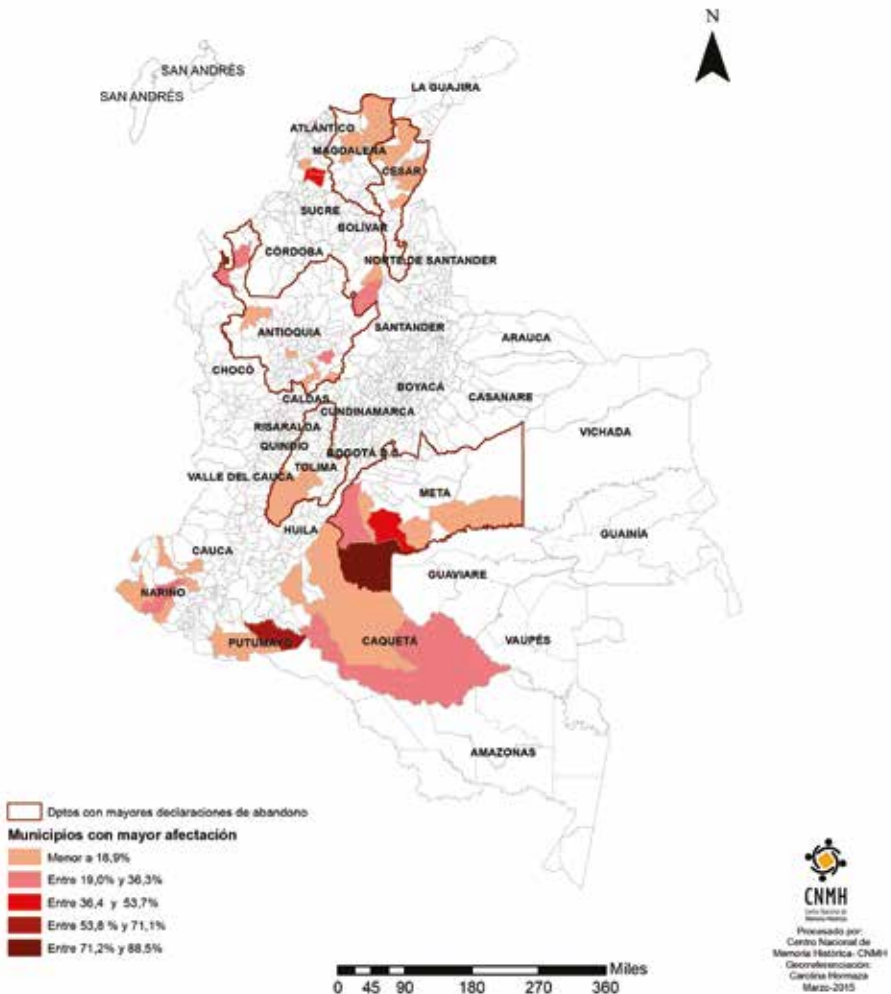
Los municipios que, según el RUPTA individual, tienen más del 20 por ciento de su superficie de propiedad privada rural afectada por abandono, son<sup>119</sup>: Turbo (23,7 por ciento) y San Carlos (23,5 por ciento) en Antioquia; Carmen de Bolívar (47,7 por ciento), San Jacinto (46,3 por ciento), Cantagallo (34,0 por ciento) y San Pablo\*<sup>120</sup> (31,9 por ciento) en el departamento de Bolívar; La Macarena (88,5 por ciento), Vistahermosa (43,1 por ciento) y Uribe (24,8 por ciento) en Meta; Puerto Guzmán\* (56,4 por ciento) en Putumayo; y Barbacoas (20,7 por ciento) en Nariño.

Si se analizan los predios inscritos en el RUPTA colectivo, el tamaño por superficie de la propiedad rural privada, es mayor. Esto en parte por el hecho de que algunas de las declaraciones colectivas protegen toda la vereda afectada por desplazamiento, o que se encuentra en riesgo de desplazamiento, y la superficie total sobre la que se está analizando la porción de afectación solo incluye las hectáreas pertenecientes a predios de propiedad privada rural. Teniendo esta precaución con el indicador, según el RUPTA colectiva, los municipios en los que se ha visto afectado más del 60 por ciento de su territorio, son: Arboledas, Ocaña, Tibú, Salazar y Cucutilla en Norte de Santander; Buenaventura, Calima, Buga, y Riofrío en Valle del Cauca; Ataco en Tolima; Santa Rosa del Sur y San Jacinto\* en Bolívar; Balboa en Cauca, El Peñón y Landázuri en Santander, Santa Bárbara\*, Olaya Herrera, Barbacoas y La Llanada\* en Nariño; y Mapiripán\* en Meta.

119 Para el cálculo de este indicador se tomó como denominador la superficie de propiedad rural privada 2012 calculada por el *Atlas de la distribución de la propiedad rural 2000-2009* (IGAC y otros, 2012), con base en la información catastral. Esta superficie no incluye los predios de propiedad colectiva, los del Estado y los no agropecuarios.

120 Los municipios con asterisco son municipios clasificados como pueblos arrasados por el CNMH en el marco del proyecto de investigación de la serie “Una nación desplazada”, (CNMH, Bases de datos compiladas por grupo de investigación *Una nación desplazada* a partir de RUV, 2014).

**Mapa 10. Nueve departamentos con mayor abandono según el RUPTA individual y proporción de afectación de los cinco municipios más afectados en cada departamento. Colombia. 1994- 2012**



Fuente: elaboración propia a partir de: Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).  
Nota. Para calcular la proporción de la superficie se tuvo en cuenta como medida de control la superficie privada rural para el año 2000 según el *Atlas de la distribución de la propiedad rural 2000-2009* del IGAC (2012).



## 6.2. ABANDONO DE OTROS BIENES

...la gente tiene mucho miedo, hay cosas que no se han podido recuperar, las cosas de antaño, de visitarse por la noche, porque aquí luego de una jornada de trabajo, salía uno en la noche a echar dominó, a echar cuentos, a los que les gustaba cantar, cantaban y (...) y eso nos lo quitaron, porque nos prohibieron. De visitar al señor Manuel ya yo tenía que quedarme en mi casa. Ese canto de vaquería, ese canto que se oía en el trabajo cuando comenzábamos a trabajar, eso se perdió, porque teníamos que ir trabajando en silencio, callaito, callaito, y eso antes se sentía por allá, uhh, una cuadrilla por allá trabajando y otra por acá y se sentía eso. Eso se perdió porque cuando estábamos trabajando llegaba el Ejército y nos reunía que para ver si estábamos infiltrados, si había guerrilla, si había milicianos. Entonces uno ha ido perdiendo cosas de antaño que ha sido difícil recuperarlas, (...) esa confianza que había en las comunidades, porque había confianza cuando eso. Y todo eso se perdió. Y eso cuando se pierde la confianza, hermano, se pierde todo (CNMH, entrevista, hombre adulto, Asocares, 2013).

La mayoría de los estudios se concentran en el problema de tierras y no cuantifican el abandono o despojo de otros bienes como la vivienda, los animales, los cultivos, entre otros. Como se señaló anteriormente, el RUPTA incluye información al respecto. Sin embargo, el actual registro de bienes abandonados de la Unidad de Restitución de Tierras se limita a consignar el abandono y despojo de tierras, y no de otros bienes, lo cual es una evidente falencia en los procesos de restitución.

Un acercamiento a la cuantificación de otros bienes se encuentra en la Encuesta Nacional de Verificación. En el análisis de los resultados, lo más significativo es que la proporción de personas desplazadas que tenían animales es 23 veces mayor que la que poseía tierras. A continuación, los resultados más relevantes de la segunda Encuesta en relación con este tema (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2009, *Décimo Primer Informe*):

- 55,5 por ciento de las familias desplazadas tenía tierras.
- 78,9 por ciento tenía animales.
- 43,6 por ciento tenía cultivos.
- “Los hogares no inscritos en el RUPD eran más pobres, al parecer por tener un menor acceso a la tierra”.
- Áreas dejadas de cultivar 1.148.401 has. Lo que equivale a un 23,4 por ciento del total de áreas de uso agrícola (4,9 millones). En la tercera Encuesta, esta cifra sube a 1.563.759 has para el periodo 1980-2010 (páginas 46–52):

**Tabla 56. Porcentaje de personas desplazadas según bienes que poseían, por departamento**

	Debieron abandonar tierras	Poseían cultivos	Abandonaron cultivos permanentes	Poseían animales	Tenían huerta casera o cultivo de pancoger
Antioquia y Chocó	43,2	44,3	29,4	68,0	57,3
Bolívar, Córdoba, Sucre y Atlántico	36,7	<u>62,3</u>	12,7	<u>78,8</u>	<u>62,8</u>
Magdalena, Cesar, La Guajira, Norte de Santander	26,9	39,0	16,6	68,9	43,8
Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Buenaventura	<u>52,1</u>	<u>46,8</u>	<u>39,5</u>	69,8	49,3
Tolima, Huila, Cundinamarca, Bogotá, Boyacá, Santander, Valle del Cauca, Caldas, Risaralda, Quindío	36,0	44,9	32,1	68,5	49,0
Meta, Arauca, Guaviare, Casanare, Vichada, Vaupés, Guainía, Amazonas	<u>49,6</u>	46,1	<u>37,3</u>	<u>76,1</u>	<u>60,8</u>

Fuente: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, (2011) *Décimo Primer Informe. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación*, páginas 21, 26, 31.

## Actividades económicas antes del despojo

“La remuneración mensual promedio de estos grupos familiares, que ascendió a \$1.325.683 (en pesos equivalentes del año 2008), era superior en cerca del 45 por ciento a la línea de pobreza que se situaba en \$917.425” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2009, *Décimo Primer Informe*, página 17).

En la siguiente tabla (Tabla 57) se registra la distribución del ingreso de las familias según su procedencia.

**Tabla 57. Tipo de ingresos antes del desplazamiento**

Tipo de ingreso	% de familias
Derivados de actividad agrícola	43,2%
Derivados de actividad pecuaria	71,4%
Derivados de actividad agropecuaria	77,7%
Derivados de actividad extractiva	13,9%
Derivados de otros negocios	9,6%
Ingresos laborales	96,7%

Fuente: tomado de: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, y Consultoría para los Derechos Humanos, Codhes, (2009), *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes* (Vol. 5), Bogotá.

Las familias que contaban con ingresos por actividades derivadas de la agricultura (en tierras propias o ajenas) tenían una oportunidad mayor de percibir mayores ingresos que las que no contaban con este tipo de ingresos. “Los grupos familiares que percibían ingresos agropecuarios registraban un ingreso familiar promedio superior en 49 por ciento a la línea de pobreza. Aquellos grupos que no disponían de este tipo de recursos, no solo contaban con un ingreso familiar promedio inferior en 54 por ciento a la línea de pobreza, sino que se encontraban también por debajo de la línea de indigencia” (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2009, p. 66).

El informe de la Comisión resalta que los ingresos laborales promedio (\$279.409) eran muy inferiores al salario mínimo. Esto también determina que la participación de este tipo de ingresos en la composición del ingreso familiar fuera baja, sin que esto implique una baja dedicación en términos de tiempo y personas a esta actividad. Pero el hecho de que casi todos los encuestados (96,7 por ciento) declare percibir ingresos laborales, muestra la importancia que para la subsistencia de las familias campesinas tiene el contar con unos recursos monetarios relativamente estables, que por lo general provienen de trabajos asalariados, por jornal o por contrato.

Como lo han señalado las víctimas<sup>121</sup>, los espacios de encuentro como las escuelas y los puestos de salud se perdieron tras el abandono. Las escuelas también eran el principal sitio de celebración de ritos religiosos, celebraciones comunitarias y familiares. En el retrato de los pueblos abandonados predominan las imágenes de estas construcciones destruidas.



121 Asocares, Cucal y Cascajalito, La Bonga, La Pista.



Estudio de caso Asocares, Escuela rural Medellín. Fotógrafo: Pablo Burgos, agosto de 2013.





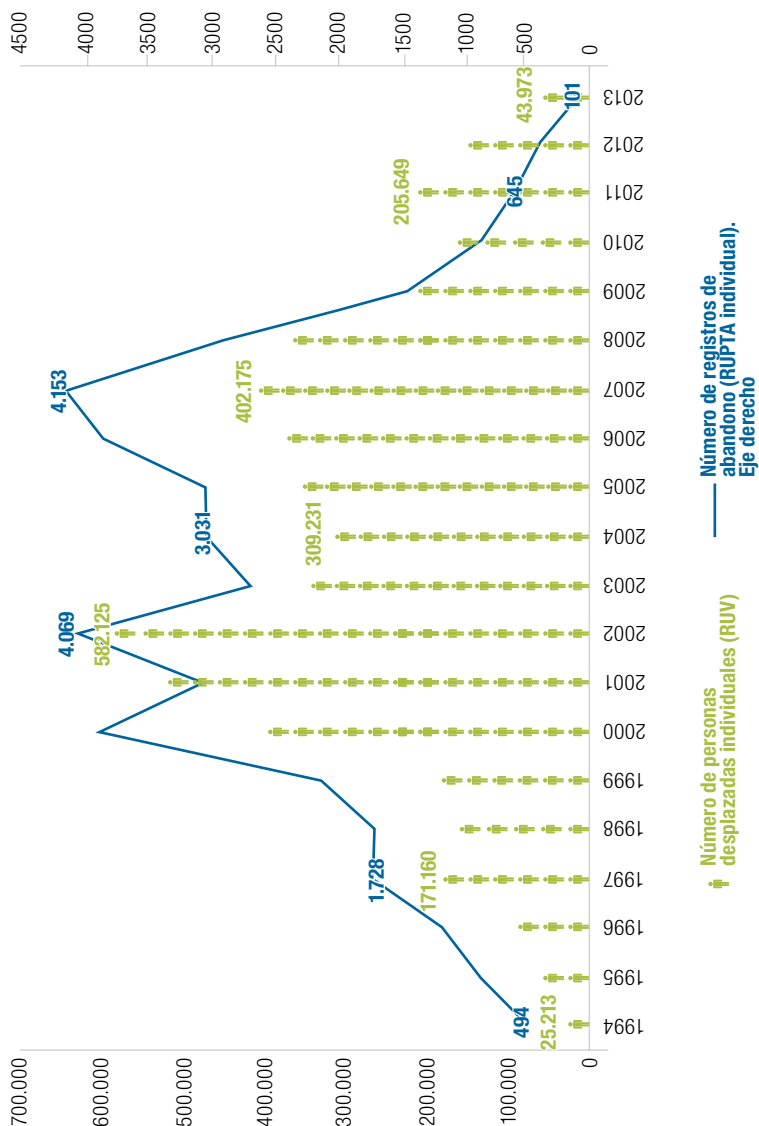
Estudio de caso Cucal y Cascajalito. Fotógrafo: Pablo Burgos, septiembre, 2013.

### 6.3. VIOLENCIA, DESPLAZAMIENTO Y ABANDONO DE TIERRAS

En relación con el conflicto armado, y su manifestación a través de dos de sus indicadores: desplazamiento y abandono, hay dos periodos en los que estos fenómenos se agudizan. A continuación se hará un breve análisis sobre las características de los dos momentos.

Para el primer periodo presentaremos un breve estado del arte sobre la abundante bibliografía que caracteriza la relación entre abandono, despojo y presencia paramilitar principalmente en los departamentos del noroccidente del país. En segundo lugar se caracterizará el periodo de 2005 a 2008 con énfasis en los departamentos de estudio de esta investigación.

**Gráfica 16. Relación entre el desplazamiento y registros de abandono 1994-2013**



Fuente: elaboración propia a partir de: Registro Único de Predios y Territorios Abandonados Individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto); INCODER; Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, UARIV, 2013, Registro Único de Víctimas, 198o agosto de 2013.



Para el *primer periodo*, 1999-2002, los departamentos que tienen más altos reportes de abandono, son: Antioquia, Bolívar, Cesar, Magdalena, Córdoba, Sucre, Chocó y Norte de Santander. Teniendo en cuenta que esta es la época de despliegue paramilitar y que gran parte del desplazamiento y el abandono en este periodo fue consecuencia del fortalecimiento de este actor armado (CNRR y GMH, 2010; Acción Social y Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2009; Reyes A., 2009; CNMH, 2012; Duncan, 2006) retomaremos en este apartado las características que diversos estudios han desarrollado sobre la relación paramilitar y la disputa por la tierra. Aunque otras regiones del país no estuvieron exentas de este fenómeno, para esta época concentraremos las características en esta región y en este tipo de actor<sup>122</sup>.

Aunque el abandono y despojo propiciado por la presencia paramilitar es el resultado de condiciones regionales diferenciadas y particulares (Duncan, 2006; Reyes, A., 2009), se presentan a continuación algunas características comunes.

La primera característica destacable es que la expansión paramilitar consistió ante todo en un complejo proceso de transformación y desdoblamiento de antiguas autodefensas cuyo interés no se enfocó exclusivamente en la lucha antisubversiva, sino que consistió en la construcción y mantenimiento de dominios económicos y políticos, para lo cual estos aparatos armados contaron con los beneficios propios de la relación cercana con políticos y sectores de

---

122 Para un análisis detallado de la relación anual entre registros de abandono y presencia paramilitar por cada uno de los departamentos ver: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, y Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2009, *Identificación de los agentes colectivos responsables del abandono de tierras en los municipios colombianos*. En este estudio se identificó que: “las regiones críticas donde se concentró la mayor pérdida de tierras por parte de la población desplazada (...) coincide básicamente con los dominios paramilitares, con la notable excepción del suroriente amazónico, donde además coinciden las áreas de fumigación de cultivos ilícitos con la región donde se ha concentrado, desde 2002, la ofensiva militar contra las FARC, y que también expulsa población por los dos motivos” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, y Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2009, *Identificación de los agentes colectivos responsables del abandono de tierras en los municipios colombianos*, página 53).



la economía en la región (Duncan, 2006). En este sentido, Duncan caracteriza la formación de una *élite de señores de la guerra*, que logró consolidar un nuevo *orden social* propio. Los señores de la guerra y sus ejércitos no solo propiciaron la compra ilegal de tierras, el despojo de bienes, sino que se abrogaron el derecho de decidir quién era o no ciudadano en los territorios que controlaban, es decir, quién podía vivir en sus áreas de influencia y qué deberes debería observar. Lo que transformó la estructura de poder tradicional, imponiéndose como una nueva élite en las regiones (Duncan, 2006).

En el marco de este proceso, el desplazamiento y el consecuente abandono y/o despojo de tierras motivado –según varios autores– por la presencia paramilitar ha tenido diversidad de motores:

- a. el control territorial,
- b. la lucha antisubversiva,
- c. el control de corredores militares y de tráfico de drogas,
- d. el enriquecimiento, a partir de la apropiación de tierras, y
- e. el control político.

La CNRR definió tres categorías del despojo según fines y efectos: militares, económicos y político-electorales (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, 2009). Esta clasificación es retomada por Gutiérrez, quien, con el fin de establecer categorías analíticas que sinteticen la amplia gama de móviles, propone tres tipos de *despojo activo paramilitar*. Este despojo lo define como una categoría del desplazamiento y afirma:

...entiendo por ‘despojo activo’, el acto planeado y consciente de quitar la tierra a alguien, con el fin de redistribuir los derechos de propiedad entre otros agentes. En este tipo de desplazamiento el agente despojador, o alguno de sus representantes, intenta explícitamente apropiarse del predio y la víctima lo abandona porque alguien le exige entregarlo, y/o los papeles que le daban derechos como posesión, usufructo y transferencia (Gutiérrez Sainín, 2014, página 45).

En torno a los tres tipos de despojo -estratégico, clientelista y oportunista- propuestos por Gutiérrez, presentamos a

continuación en el marco de esta definición, presentamos a continuación una síntesis de sus características según las investigaciones sobre esta materia.

**a) Despojo estratégico.** Tiene como principal motivación la lucha antisubversiva y la garantía de medios para la subsistencia y movilidad de las tropas. En relación con el primer aspecto, un análisis espacial para el periodo 1996-2007 evidenció “la tendencia de los grupos paramilitares al copiamiento territorial de las áreas de influencia guerrillera, hasta la superposición casi completa de unos y otros grupos” (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, y Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, 2009, *Identificación de los agentes colectivos responsables del abandono de tierras en los municipios colombianos*, página 15).

En algunos casos, este control tuvo como elementos el enfrentamiento y el desplazamiento de población, pero en otros la lucha contra la guerrilla se tradujo en una estigmatización total de la población, conduciendo a casos como el del Catatumbo en el que “el uso de la violencia estaba conscientemente orientado a sacar a los pobladores, con la idea de que “todo el que hubiera vivido más de tres años [allí]” era guerrillero (Gutiérrez Sanín, 2014, página 62). Dentro de esta categoría se ubican diversas motivaciones relacionadas con la guerra, tales como: “control de suministros e insumos para la manutención de tropas y confrontación bélica; aseguramiento de posiciones militares como de corredores de movilidad (...) y conservación de retaguardias” (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, 2009, página 68).

Como un ejemplo extremo de este despojo se retoma el caso de Funpazcor. En este, la secuencia fue “expulsión estratégica, primero, después, repoblamiento y, finalmente, expulsión de los nuevos habitantes por una combinación de motivos clientelistas y oportunistas” (Gutiérrez Sanín, 2014, página 62).

**b) Despojo clientelista.** El despojo buscaba consolidar los apoyos políticos locales para el accionar de los paramilitares y en algunos casos garantizar el ejercicio directo del poder pú-

blico y privado (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, 2009). Para ello, los paramilitares presionaban la usurpación y transferencia de propiedades a antiguos dueños o a terratenientes vecinos para la ampliación o el inicio de nuevas explotaciones. En las versiones libres de Justicia y Paz, los paramilitares admitían directamente que la recuperación de territorios implicaba también “recuperar” fincas y terrenos que habían sido vendidos por sus propietarios para programas de reforma agraria (citado por: Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, 2012, página 139). Esta modalidad era necesaria para garantizar la permanencia de la organización, pero también tenía como origen la participación de empresarios agropecuarios en la conformación misma de los grupos paramilitares<sup>123</sup> (Gutiérrez Sanín, 2014, página 63). En esta tipología se ubican los casos en los que los paramilitares terminan participando en alianzas productivas con los antiguos dueños de las grandes tierras.

**c) Despojo oportunista**<sup>124</sup>. En este tipo de despojo los paramilitares aprovechan su posición en los grupos y propician el despojo para el propio lucro. Varios individuos de estos grupos aprovechan la depreciación del mercado de tierras, por efectos del conflicto armado, para hacerse dueños de las mismas; participan en el negocio de las drogas ilícitas y compran o usurpan tierras para legalizar sus capitales; y hacen alianzas con narcotraficantes, ganaderos y otros empresarios del campo para participar en diferentes negocios de explotación de la tierra.

De la conjugación e interacción de móviles y actores asociados al despojo paramilitar en el norte del país, da cuenta la siguiente síntesis de Salinas y Zarama, relatores del informe del Centro Na-

123 Gutiérrez señala que una de las características que comparten los paramilitares a pesar de la variabilidad de los mismos por regiones es “la representación sistemáticamente alta y significativa de grandes propietarios rurales en prácticamente todas las experiencias paramilitares, con muy, muy pocas excepciones” (Gutiérrez Sanín, 2014, página 56).

124 Gutiérrez, retomando a Elizabeth Wood (2009), usa el término *oportunista*, “en el sentido de violencia ejercida contra los civiles por parte de un miembro de un grupo armado para servir a sus intereses individuales y no a los objetivos del grupo” (Gutiérrez Sanín, 2014, página 48).

cional de Memoria Histórica, CNMH, (2012), *Justicia y paz: tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*:

No es posible aislar el apoderamiento y la concentración de tierras del ánimo concertado de “refundar la patria” por parte de los integrantes de la quíntuple alianza, sin perjuicio de las motivaciones y justificaciones de cada uno de ellos: Para los empresarios que los auspiciaron y financiaron, se trataba de razones de seguridad para operar y extender sus actividades económicas. Para los “señores de la droga” era la forma de consolidar rutas, lavar activos y alcanzar poder y reconocimiento social y político (ver: Duncan, G., 2007 y Reyes, A. 2009). Para los militares que los formaron, les colaboraron o hicieron parte de ellos, era la manera de combatir a la insurgencia y de consolidar los territorios liberados. Y, finalmente, para las élites regionales tradicionalmente ligadas al poder político y a la tenencia de la tierra, se constituía en la oportunidad de recuperar los predios que habían perdido como consecuencia de las luchas de los movimientos campesinos de mediados del siglo XX, y los que habían vendido al Estado para procesos de reforma agraria (CNMH, 2012, página 139).

Por su parte, la CNRR elabora una tipología de mecanismos que se clasifica en: a) mecanismo de coerción y violencia sin uso de figuras jurídicas; b) uso ilegal de figuras jurídicas e institucionales (con o sin coerción y violencia) y c) otras modalidades como remates, apropiación de bienes colectivos, entre otras (ver CNRR, 2009). Aunque estos mecanismos han sido usados por los diferentes actores armados, la mayoría de las acciones de despojo relacionadas con la presencia paramilitar en la zona norte del país se inscriben en las dos primeras modalidades.

La relación entre la reforma agraria, el abandono y la presencia paramilitar se condensa en la “parábola de la costa Caribe”

Si se recorre este informe al revés, es evidente que son estos municipios los que se destacaron por las tierras adjudicadas

por la reforma agraria (capítulo institucional); los mismos donde se dispararon las solicitudes de protección a través de los registros individuales y donde más organizaciones sociales se registraron (capítulo de las mujeres); aquellos donde las luchas campesinas eran emblemáticas (capítulo movimiento campesino), y donde las diferentes problemáticas del despojo se manifiestan en sus más crudas formas. Estas memorias constituyen la *parábola de la costa Caribe*, porque muestra que las parcelas se luchan, se arrebatan a la gran propiedad, se entregan mediante intervención estatal, luego se pierden y nuevamente regresan a las grandes arcas (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR y Grupo de Memoria Histórica, GMH, 2010, página 493).

En relación con el *segundo periodo* en el que se presentaron altos índices de abandono (2005-2008), las declaraciones de abandono se concentran en los departamentos de Nariño, Putumayo, Tolima, Caquetá y Meta. Identificar elementos comunes que permitan explicar las razones de este fenómeno en dichos departamentos es un ejercicio complejo debido a la gran diversidad de procesos de organización social, poblamiento, conformación del territorio y características físico ambientales, así como por la diversidad de actores armados presentes.

Un ejemplo de la diversidad de esta zona del país se caracteriza en un estudio sobre conflicto y territorio en el sur de Colombia. En este se proponen 19 subregiones para entender los procesos de conflicto en la macroregión sur compuesta por el Andén Pacífico, la región Andina y parte de la selva amazónica (CINEP, 2011, *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, Vásquez, Teófilo; Vargas, Alejo y Restrepo, Jorge, (editores), páginas 27-31).

Teniendo en cuenta esta diversidad y la limitada posibilidad de caracterizar algunas tendencias para comprender mejor el abandono y el despojo en esta zona, listamos cuatro fenómenos que coinciden con el periodo que buscamos caracterizar y que están íntimamente relacionados con el agravamiento del abandono:

1. Retoma de la zona de distensión, implementación de planes de control militar del territorio y eliminación de cultivos ilícitos<sup>125</sup>.
2. Presencia paramilitar y posterior rearme en bandas criminales.
3. Ofensiva nacional de las FARC en 2002 y movimientos de repliegue y control de la población, y
4. Política minero energética.

Los fenómenos señalados se han presentado en diferentes grados en cada uno de los departamentos, e incluso en un mismo departamento. En este sentido, las características del abandono también varían, el miedo y la presión por parte de algún actor armado, las oportunidades y limitaciones para el desarrollo agropecuario y las oportunidades de ganancia en el mercado de tierras, hacen parte de un rango amplio de motivaciones que tienen como consecuencia el abandono. El despojo, por su parte, tendrá también sus propias características. Para acercarnos a esta heterogeneidad, se hará una breve caracterización de los hechos que se dieron en el periodo 2005-2008 en los departamentos que presentan más registros de abandono según RUPTA individual.

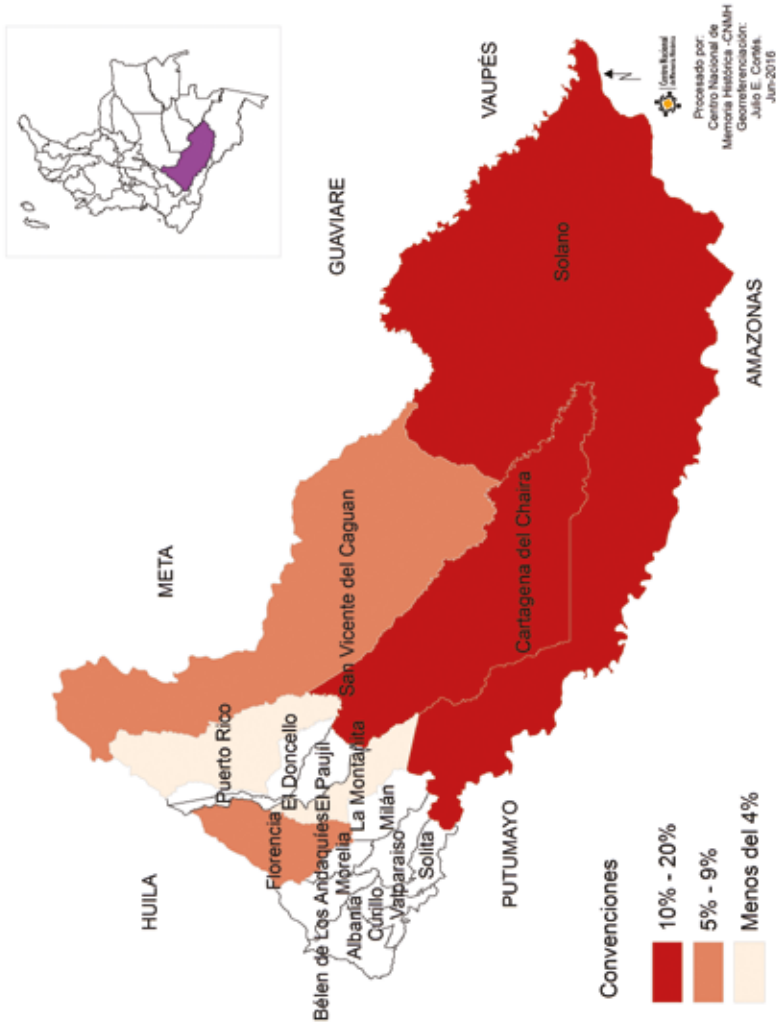
## Caquetá

Los municipios del Caquetá con mayor número de declaraciones de abandono son: San Vicente del Caguán, Florencia, Puerto Rico y Cartagena del Chairá. Para los tres primeros, los registros de abandono se concentran en los años 2006, 2007 y 2008; y en el caso de Cartagena del Chairá, los registros se concentran principalmente en 2004. Esto se explica por la instalación de una brigada del Ejército en una vereda, hecho que ocasionó el desplazamiento de todos sus habitantes (Ver: Caso Cartagena del Chairá, Vereda Peñas Coloradas).

---

125 Entre estos se destaca el Plan Patriota (2004) y el Plan de Consolidación (2007). En el marco de estos planes y de las estrategias del Ejército para enfrentar a la guerrilla se han realizado acciones y operaciones puntuales que se encuentran listadas en el anexo: Operaciones Militares 2004-2012.

**Mapa 11. Proporción de la superficie del municipio afectada por abandono respecto a la superficie privada rural. Caquetá. 1994-2012**



Fuente: elaboración propia a partir de: Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).

Nota. Para calcular la proporción de la superficie se tuvo en cuenta como medida de control la superficie privada rural para el año 2000

En cuanto a los años con mayor número de registros de abandono de tierras en el norte del Caquetá, el principal acontecimiento relacionado con ello es el fin de la zona de distensión en San Vicente del Caguán, en febrero de 2002, y la retoma militar del territorio. En 2002 se efectúa aproximadamente el 13 por ciento de los desplazamientos forzados que hubo en Caquetá entre 1994 y 2013 (ver anexo, a partir de cifras RUV), siendo la zona del Caguán la que “concentra el máximo global de eventos de conflicto armado” del periodo 1988-2010 (CINEP, 2011, *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, Vásquez, Teófilo; Vargas, Alejo y Restrepo, Jorge, editores, página 78).

Por otra parte, los años con mayor número de registros de desplazamiento forzado en el Caquetá (2004, 2006 y 2007) coinciden con el inicio del Plan Patriota en 2004 y la implementación del Plan de Consolidación Territorial<sup>126</sup> en los municipios de la zona norte del Caquetá a partir de 2007 (CNMH, 2015a).

---

126 “En Colombia se implementó el Plan Nacional de Consolidación con el fin de garantizar de manera sostenible las condiciones para la paz y la seguridad en las zonas priorizadas, así como promover el tránsito a la economía legal por medio de estrategias que aseguren la presencia institucional con desarrollo social. El Plan inició en 2007 en la región de La Macarena (...) donde se implementó el Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) (...). El PCIM tuvo como objetivo lograr la presencia integral y permanente del Estado, a fin de establecer las condiciones necesarias para: la recuperación del control institucional del Estado, el fortalecimiento de la gobernabilidad local y la efectiva participación de la sociedad civil, la erradicación de los cultivos ilícitos y el desarrollo de la economía ilícita, la recuperación de los parques nacionales naturales, la aplicación de la justicia y la protección efectiva de los derechos humanos” (Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, s.f., consultado en marzo 16 de 2015). A partir de este antecedente se formaliza la Política Nacional de Consolidación Territorial a través de la Directiva Presidencial No. 01 de 2009 en la que se definen las siguientes áreas geográficas: “a) Áreas principales para iniciar la consolidación: Zona Macarena y Río Caguán, Zona Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, Sur de Chocó), Zona Bajo Cauca Antioqueño y Sur de Córdoba, Zona Sur de Tolima y Sur de Valle del Cauca; b) Áreas de transición hacia la consolidación: Zona Montes de María, Zona Sierra Nevada de Santa Marta y Zona Oriente Antioqueño y c) Áreas Complementarias: Zona Arauca, Zona Putumayo, Zona Catatumbo y Zona Bajo Atrato” (Presidencia de la República, 2009, página 2, en [http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva\\_presidencial%20\\_salto\\_estrategico.pdf](http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva_presidencial%20_salto_estrategico.pdf))



## Cuadro 1. Caso Cartagena del Chairá – Vereda Peñas Coloradas

Caso Cartagena del Chairá – Vereda Peñas Coloradas
<p>En 2004 se concentra el 25,4 por ciento de los registros de abandono y el 23,5 por ciento de los de desplazamiento. En este año se presenta un desplazamiento masivo del caserío Peñas Coloradas que coincide con la llegada del Ejército a la zona en el marco del Plan Patriota. En este caserío se desplazó toda la población; y en veredas aledañas, Flandes, El Venado, Ánimas, Cumarales y Laguna Verde, también hubo desplazamiento forzado (El Tiempo, 2004, “Éxodo en el sur por plan patriota”).</p> <p>Existen tres versiones sobre las razones del desplazamiento: a) El Ejército Nacional exigió “a las comunidades desocupar sus viviendas de manera inmediata en pro de una operación militar enmarcada en el Plan Patriota” (Prensa Rural, 2014, “Una década del desplazamiento en Peñas Coloradas, Caquetá”), b) La versión de los militares es retomada en el periódico El Tiempo. Según versión la guerrilla les advirtió que cuando llegara el Ejército debían abandonar el pueblo; un oficial afirmaba: “No le voy a negar que la gente está totalmente prevenida con la Fuerza Pública. La guerrilla les dice que los vamos a torturar” (El Tiempo, 2004, “Éxodo en el sur por plan patriota”). c) Una tercera versión dice que la propia comunidad decidió abandonar el caserío por miedo a que los habitantes fueran capturados y estigmatizados por el Ejército como auxiliares de la guerrilla, o a quedar en medio de combates entre el Ejército y la guerrilla.</p> <p>Luego de la instalación de la Brigada 22 del Ejército en la vereda de Peñas Coloradas hay relatos de desmantelamiento de las viviendas e instalación de trincheras. Así mismo, hay denuncias de la población que acusa al Ejército de impedirles la entrada al caserío para recuperar los bienes abandonados. Por este hecho ya existe una sanción del Consejo de Estado por excesos del Plan Patriota y la afectación de un empresario de la zona (El Tiempo, 2013, “Condenan a la Nación por excesos de Plan Patriota”). Por el desplazamiento masivo de los demás habitantes y la pérdida de sus bienes no hay manifestación institucional. Actualmente la comunidad continúa desplazada (El Líder.com.co, 2014, “Peñas Coloradas: 10 años luego de la tragedia”).</p>

Tanto las medidas adoptadas por el gobierno luego del fracaso de las negociaciones de paz, como los programas posteriores, entre estos el Plan de Consolidación, coinciden con periodos en los que se recrudece el conflicto armado<sup>127</sup>, se acentúa el desplazamiento forzado y en consecuencia el abandono.

En el caso de San Vicente del Caguán y las zonas aledañas, desde 2002 la población se vio afectada por la mayor intensidad y frecuencia de los enfrentamientos entre las FARC y el Ejército (CINEP, 2011, *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio*

127 Algunos estudios que evalúan en detalle estas relaciones son: (CODHES, 2011; Duncan y Reyes, 2009; Indepaz, 2012).

*en el sur de Colombia*, Vásquez, Teófilo; Vargas, Alejo y Restrepo, Jorge, (editores), página 78), enfrentamientos que, sin embargo, fueron disminuyendo como consecuencia del repliegue de las FARC.

La acentuada concentración de registros de abandono en San Vicente del Caguán en el año 2007 no parece relacionarse con un evento específico. Se infiere que la implementación del Plan Patriota, a partir de 2004, y las medidas tomadas, tanto por el Ejército como por la guerrilla, motivaron el crecimiento de los desplazamientos en la región. Seguramente muchos pobladores decidieron irse por temor a quedar atrapados en medio de la confrontación armada, y a ser estigmatizados como colaboradores de la guerrilla o del Ejército. También temían las detenciones arbitrarias, así como las medidas de control impuestas por la guerrilla a los pobladores, las cuales afectan la convivencia y el desarrollo local.

Respecto a las medidas de la guerrilla, informes periodísticos sostienen que debido al Plan Patriota, las FARC han aumentado las medidas de control y represión a las comunidades, impidiéndoles el acercamiento a los programas del Estado e intentando controlar la infiltración de militares en las comunidades, el intercambio de información y diálogo con el Ejército (Semana, 2009, “Así se vive la guerra en Caquetá”). En algunos casos, las medidas de control afectan las actividades productivas y de subsistencia. Un ejemplo de las medidas implementadas por las FARC en el Caquetá es la prohibición de “actividades productivas tradicionales”. “En los resguardos de los indígenas Coreguaje impidieron que la gente pesque de noche, como solía hacerlo, y no los dejan cazar” (Semana, 2009, “Así se vive la guerra en Caquetá”). Además de las medidas de control impuestas por la guerrilla, se conoce de un caso en el que este grupo ordena el desplazamiento de una comunidad indígena (ver: Caso indígenas Pijaos en Yaguará II).

Entre las medidas adoptadas por el Ejército que generaron temor y desconfianza por parte de las comunidades, se señala que este se ha tomado atribuciones como realizar empadronamientos de los habitantes en lugares cercanos al casco urbano de San Vicente del Caguán. “Ellos no pueden pedirle a la gente que se registre, ni tomar sus huellas, ni sus firmas, ni sus datos. Sin embargo,

lo han hecho, según testimonios de líderes en la zona” (Semana, 2009, “Así se vive la guerra en Caquetá”). Es de suponer que estas acciones, así como la denuncia de violación del Derecho Internacional Humanitario con la instalación del Ejército en escuelas (El Tiempo, 2008, Quintero, Jorge) y en casas de los habitantes, ha producido temor en la población.

Entre los obstáculos al desarrollo normal de la vida campesina también hay que mencionar medidas estatales no militares. Simultáneamente con el Plan Patriota, en 2004 se intensificaron las fumigaciones de los cultivos de coca. Estas no distinguen cultivos de coca y cultivos de alimentos, de manera que la afectación de estos últimos causa problemas de abastecimiento y afecta la subsistencia de los pobladores. Como se señala en un informe del Boletín RUT: “las comunidades campesinas manifiestan el quiebre de su economía, colocando en serio riesgo la seguridad alimentaria de las familias, porque con las fumigaciones se han afectado pastos, cultivos de pancoger, huertas caseras y sembrados de corto, mediano y largo plazo y las especies menores (ovejas, cerdos, aves) que se enferman y/o mueren” (RUT Informa sobre desplazamiento forzado en Colombia, Boletín especial RUT, 2004, página 20).

En la zona sur del departamento la dinámica del conflicto varía por la presencia paramilitar<sup>128</sup>, pero el periodo de mayor afectación por abandono sigue siendo el mismo que el de la zona de influencia de San Vicente del Caguán. En esta zona la incursión paramilitar más reciente fue en 1997<sup>129</sup> con el Frente

128 En la zona norte del departamento, la zona del Caguán, los paramilitares también intentaron hacer presencia, pero fracasaron. Ver: El Tiempo, 2008, Quintero Jorge.

129 Los grupos paramilitares “incursionan en tres oportunidades de manera sistemática en el departamento del Caquetá; por primera vez en 1980 en Llanos del Yarí; la segunda incursión se produce entre 1997 y 1998 a través de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá comandadas en la zona por Antonio Londoño, alias *Rafa Putumayo*. La última incursión se presenta a partir del año 98 con la creación del Bloque Héroes de Andaquíes, que pasaría a ser de la estructura perteneciente al Bloque Central Bolívar al mando de *Macaco*, que tuvo presencia en los municipios de Belén de los Andaquíes, Morelia, Albania, Currillo, Milán, Valparaíso y Florencia” (CNMH, 2015a). General de la República, (2013).

Caquetá de las ACCU (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá) que a partir de 2001 comenzó a llamarse Frente Sur Andaquíes perteneciente al Bloque Central Bolívar (Verdad Abierta, 2008, “La incursión paramilitar en el Caquetá”). Aunque a principios de 2006 este grupo se desmovilizó, según informes de la Defensoría y el Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, para 2007 se presentan en la zona bandas criminales como las “águilas negras” y el “grupo antisubversivo del sur” con participación de los antiguos paramilitares (Fundación Ideas para la Paz, FID, USAID y OIM, 2014, página 14). Como se verá a continuación, este rearme coincide con el recrudecimiento de los fenómenos violentos.

Florencia -capital departamental y municipio representativo del sur del Caquetá-, tiene el mayor número de registros de desplazamiento y abandono de tierras en los años 2006, 2007 y 2008.

Otros indicadores del conflicto armado (eventos de conflicto armado y homicidios) también presentan un crecimiento en esos años. Sin embargo, es preciso aclarar que los últimos indicadores (homicidios y eventos de conflicto armado) tuvieron sus niveles más altos entre 1999 y 2002 (CINEP, 2011, *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, Vásquez, Teófilo; Vargas, Alejo y Restrepo, Jorge, (editores) página 142 y 146), mientras que los registros de abandono se concentran en 2007 y 2008.

La diferencia en los años de mayor incidencia de eventos violentos sugiere que entre 2007 y 2008 hay factores diferenciales que explicarían el predominio del desplazamiento y el abandono frente a los homicidios y otros eventos del conflicto interno. La presencia de grupos armados ilegales, junto con los impactos militares y económicos como el control de los cultivos ilícitos, más las operaciones del Ejército en la zona, son factores decisivos en la explicación de la tendencia de los indicadores.

En San Vicente del Caguán, por su parte, los picos de abandono y despojo coinciden con los periodos más dinámicos en el mercado de tierras y con los periodos más fuertes de la con-

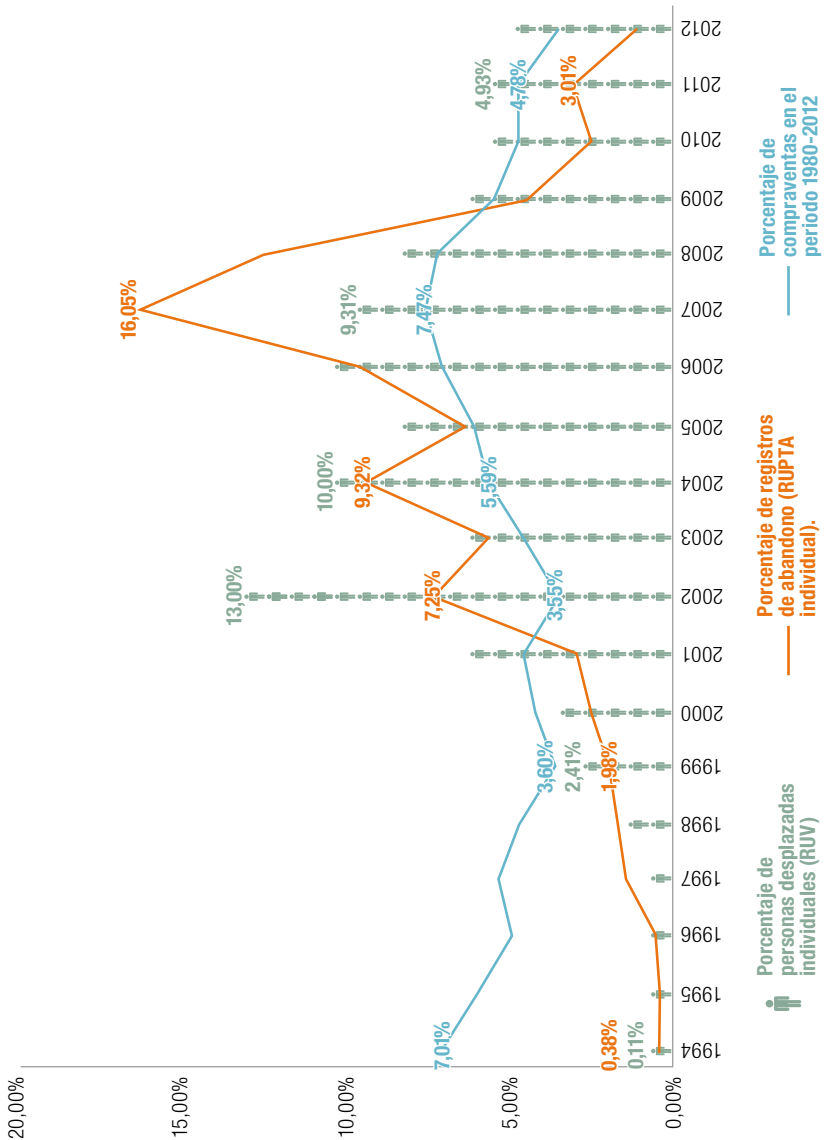
frontación armada<sup>130</sup>. Así, entre 2004 y 2012 ocurrió un fuerte cambio en la estructura de tenencia de la tierra, ya que en un lapso de 9 años se realizaron 2.802 compraventas, correspondientes al 48,17 por ciento del total de compraventas realizadas en todo el siglo en este municipio. Este también fue uno de los periodos más fuertes del conflicto armado reciente en el Caquetá, lo que puede indicar que en tiempos convulsionados y de guerra, algunas personas aprovechan la crisis humanitaria que genera la confrontación armada o la presencia de más de dos actores armados en el territorio para comprar tierras a bajos precios (CNMH, 2015a).

Hay que advertir que el mercado de tierras tuvo un marcado dinamismo en todo el país entre 1998 y 1999 y entre 2006 y 2009. Se puede suponer que en algunas zonas del departamento, luego del abandono de tierras, se han producido compras a bajos precios, acercándose de esta forma al fenómeno de despojo. Como ejemplo de ello, algunos testimonios han permitido identificar que en los años de presencia paramilitar en el sur del departamento hubo compra-ventas masivas de predios a bajo precio (en zona aledaña a la escuela paramilitar ubicada en el corregimiento Puerto Torres) por una serie de motivos, entre los que se encuentran la crisis de la economía de la coca, la presencia paramilitar, el dominio de algunas tierras y la presencia de nuevos empresarios acaparadores de tierras (ver caso: “Puerto Torres de 17 veredas a 3 fincas”).

---

130 Se presentaron periodos previos de concentración de las compraventas en el departamento que coincidieron con las dinámicas de la coca. “El incremento de las compraventas en el periodo 1981-1985 y en el periodo 1992-1996, coinciden con los momentos de auge y caída del precio de la pasta base, que ha tenido fluctuaciones abruptas a lo largo de los ciclos de presencia de cultivos en la región, en este sentido el incremento de las compraventas en el Caquetá en este periodo no tiene que ver en principio con casos de abandono y despojo, derivados del conflicto armado interno” (CNMH, 2015a). Es de resaltar que tanto la caída como el aumento de precios de la hoja de coca coinciden con un aumento de la dinámica del mercado de tierras.

**Gráfica 17. Tendencias históricas de los registros de abandono, de desplazamiento y de compraventas en Caquetá. 1994-2012**



Fuente: elaboración propia a partir de: Registro Único de Predios y Territorios Abandonados Individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto), INCODER; Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, UARIV, 2013, *Registro Único de Víctimas*, 1980 agosto de 2013; Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, *Registros de tradición de dominio de los predios adjudicados como baldíos 1887- 2013*.

El abandono y posterior venta a bajo precio –sin uso de la fuerza– no se alcanza a configurar como despojo en la percepción de los habitantes. Esto en parte explica que solo el 28,0 por ciento de las solicitudes de restitución de este departamento sean por despojo: el 69,4 por ciento restante es por abandono (elaboración propia a partir de la URT, *Registro de solicitud de restitución de tierras despojadas y abandonadas*, Oficina de Tecnologías de la Información, 31 de diciembre de 2013).

El alto nivel de informalidad en la tenencia de la tierra es otro de los factores que hace difícil comprender y caracterizar el abandono y el despojo en la región. Así lo concluye el estudio sobre el Caquetá de este proyecto del CNMH:

La no existencia de un proceso sistemático de despojo en esta región se da también por una imposibilidad fáctica, ya que muchos de los predios del Caquetá no cuentan con títulos de propiedad y por tanto desarrollar mecanismos de despojo formal a partir de compraventas a bajo precio o por presión, es mucho más complicado que en la zona norte del país (...) en el Caquetá predominan (...) tipologías materiales de abandono, no pudiendo afirmarse que la nueva persona que ocupa el predio lo hace de mala fé o en connivencia con algún actor armado (CNMH, 2015a, página 173).

## **Cuadro 2. Caso indígenas Pijao del resguardo Yaguará II. San Vicente del Caguán**

<b>Caso indígenas Pijao del resguardo Yaguará II. San Vicente del Caguán</b>
<p>Este resguardo surgió a raíz de una de las colonizaciones realizadas por la Fuerza Aérea Colombiana en el Yarí, zona de litigio entre los municipios de La Macarena en Meta y San Vicente del Caguán en Caquetá, en la década de 1970.</p> <p>Por otra parte, la guerrilla llegó a Yaguará a principios de los ochenta y luego de los bombardeos a Casa Verde, el Secretariado de las FARC decide trasladar su base de operaciones a los llanos del Yarí, lo que cambia completamente la dinámica del resguardo. (...) Después de finalizada la zona de distensión la problemática situación humanitaria de los municipios de San Vicente del Caguán y La Macarena se agudiza. Después del asesinato de don Escolástico Ducuara las FARC desplazan a 13 familias del resguardo sin</p>

**Caso indígenas Pijao del resguardo Yaguará II. San Vicente del Caguán**

dar ninguna explicación por las razones del desplazamiento; el 8 de mayo de 2004 los guerrilleros dan orden a una familia de abandonar el resguardo y como consecuencia sesenta personas se desplazan. (...) Las familias desterradas tuvieron que abandonar todos sus bienes, la guerrilla no les dejó vender el ganado ni llevarse nada de lo que habían acumulado en años de trabajo, y se asentaron en el barrio de Villa Norte en San Vicente del Caguán, pero, a pesar de que han intentado indagar por las razones de su destierro no obtienen respuestas satisfactorias. (...), en el resguardo está prohibido hablar del tema. El resguardo ha tenido un proceso de repoblamiento con la llegada de un grupo de indígenas pertenecientes al Pueblo Nasa. (...) El dolor de las familias desterradas aún sigue vivo:

Pues siempre para nosotros fue un cambio, hablándolo claramente, un cambio muy brusco porque allá donde vivíamos no nos tocaba comprar el plátano, la yuca, el maíz, el arroz, la ahuyama, nosotros lo cultivábamos, solamente de aquí del pueblo llevábamos lo que era la sal, jabón, aceite y la ropita, porque no pa' decir "llevamos carne" porque allá teníamos marranos, ovejas, gallinas, el ganado, eso casero. Lo demás, la cacería, el río, la pesca... pa' qué, no sufríamos, sufríamos de paludismo, eso sí era lo único que nos daba allá, porque algunos compañeros los logró matar el paludismo porque de pronto no hubo la droga en el momento, algunos murieron de eso, eso era lo único que nos molestaba a nosotros, pero más no (González, María Eugenia, s.f. Entrevista realizada a doña Eulalia, documento inédito)

Sin embargo y como parece ser la tendencia en el departamento, no se puede afirmar que estos eventos de despojo estén asociados a una intención de apropiarse de la tierra por parte de la guerrilla de las FARC.

Caso tomado textualmente de: CNMH, 2015a, páginas 173-175.

### **Cuadro 3. Caso – Puerto Torres: de trece veredas a dos fincas. Belén de los Andaquíes, Caquetá**

**Caso – Puerto Torres: de trece veredas a dos fincas. Belén de los Andaquíes**

En esta viñeta narraremos los casos de despojo que se han dado en la zona sur del Caquetá. Un poblador de la zona nos cuenta la forma en la que las inspecciones de La Mono y de Puerto Torres en el municipio de Belén de los Andaquíes que eran 17 veredas de colonos campesinos en los años ochenta, se convierten en tres fincas de grandes hacendados, en un periodo de 20 años.

Estos dos territorios han vivido procesos de horror en el marco del conflicto armado. Puerto Torres fue el sitio de asentamiento de los paramilitares del Frente Héroe de los Andaquíes. Allí tuvo este grupo paramilitar un centro de tortura de civiles.

Acá en Puerto Torres vinieron esos señores y se nos asentaron en el pueblo, esto era un pueblo próspero, y ellos llegaron acá y todo empezó a acabarse, eso fue mucho el horror que tuvimos que vivir nosotros, y ellos nos prohibían irnos de aquí porque decían que nosotros les servíamos de escudo por si la guerrilla venía a matarlos a ellos, entonces nadie se podía salir del pueblo, sin embargo la gente disimuladita se fue yendo, mandaba una semana un colchón en la chiva, la otra una mesa, hasta ir sacando sus cositas graneaditas para después



**Caso – Puerto Torres: de trece veredas a dos fincas. Belén de los Andaquíes**

irse. (...) Y el pueblo se quedó casi vacío, cuando ellos menos pensaron (...) entonces los “paracos” esos citaron a una reunión en Belén y dijeron que los que vivíamos en Puerto Torres teníamos que regresarlos, o si no ellos nos buscarían donde estuviésemos para matarnos, y eso nos dio mucho miedo y nos devolvimos a vivir todo lo que ellos hicieron aquí, porque aquí mataban a toda la gente ellos, esto era un lugar de tortura muy tenaz (CNMH, testimonio campesino, entrevista realizada por Érika Ramírez, Belén de los Andaquíes, 2013, mayo).

Después de la presencia de los paramilitares, Puerto Torres y La Mono se han convertido en pueblos fantasmas, donde el miedo todavía determina los relacionamientos comunitarios, de ser territorios pilotos en los programas de colonización dirigida se han convertido en pueblos de jornaleros.

La mayoría de campesinos del plan se encuentran en este momento en la cordillera, hubo gente que le tocó, por obligación, le tocó dejar eso botado. Que les dieran lo que se pudiera. Quedaron fincas abandonadas, otros vendieron, dejaron las casas botadas. Desde luego la inmigración de Puerto Torres fue tan total, por varios factores de la cuestión agrícola, por una parte, y del otro, el problema de orden público (...). El rico va comprándole al pobre y lo va desplazando porque le va mostrando el dinero para que le venda su tierra, ya que toda esta gente de aquí, unos se fueron por problemas de la autodefensa, otros por problemas de la guerrilla, otros por otras razones, otros porque les mostraron un billete y les pareció mucha plata. Mi finca en Puerto Torres yo la vendí, 55 hectáreas me las compraron a 5.500.000 en 1991, es decir a 100.000 pesos la hectárea. Después que esos ricos tienen la tierra ellos le suben el precio y ahora valen a siete millones la hectárea. A los poquitos campesinos que no les han comprado, ahorita le están comprando un poquito más caro, se la pagan a cuatro millones la hectárea, y ellos van ampliando sus fincas (CNMH, entrevista a habitante de la zona realizada por José Jairo González y Erika Ramírez para la investigación de Caquetá, Belén de los Andaquíes, 2013, junio).

A pesar de haber sido importantes centros de colonización dirigida, donde el INCORA invirtió buena parte de sus recursos, el patrón de asentamiento y propiedad de la tierra han cambiando radicalmente. Actualmente La Mono es centro de trabajadores de la procesadora de palma africana CECORA, y Puerto Torres lo es de trabajadores de las fincas ganaderas. Cuando indagamos a los presidentes de junta de ambas inspecciones sobre los procesos de reparación colectiva que debían adelantarse en la región, estos afirmaban que la reparación que ellos esperaban era que sus territorios volvieran a ser centros de producción campesina y que se garantizará el retorno de las personas que tuvieron que irse de la región.

Caso tomado textualmente con pequeñas variaciones de: CNMH, 2015a, páginas 165-170.

## Putumayo

La dinámica del desplazamiento y el abandono en este departamento es relativamente diferente a la presentada en Caquetá. Además del aumento de la victimización, que también se presentó

en Caquetá entre 2007 y 2008, en el periodo 2000-2002 se incrementan considerablemente los homicidios, el desplazamiento y el abandono en Putumayo.

Los municipios con mayores registros de abandono hacen parte del bajo Putumayo y son, en su orden: Puerto Guzmán (477<sup>131</sup>), Puerto Asís (373), Valle del Guamuez (321), Orito (275), Puerto Caicedo (181) y San Miguel (157). Si bien Puerto Guzmán se ubica tradicionalmente en el medio Putumayo, como lo señala Ramírez, este municipio comparte varias características del bajo Putumayo (Ramírez, 2011, página 24) relacionadas con la explotación petrolera y la presencia de cultivos de coca<sup>132</sup>. Es en Puerto Guzmán donde el nivel de afectación ha sido mayor, pues se ha declarado el abandono de 15.975 hectáreas de tierra, lo que corresponde al 56,4 por ciento <sup>133</sup> del área de propiedad privada rural. Para los demás municipios este nivel de afectación se encuentra entre el 5 y el 10 por ciento del área de la propiedad privada rural.

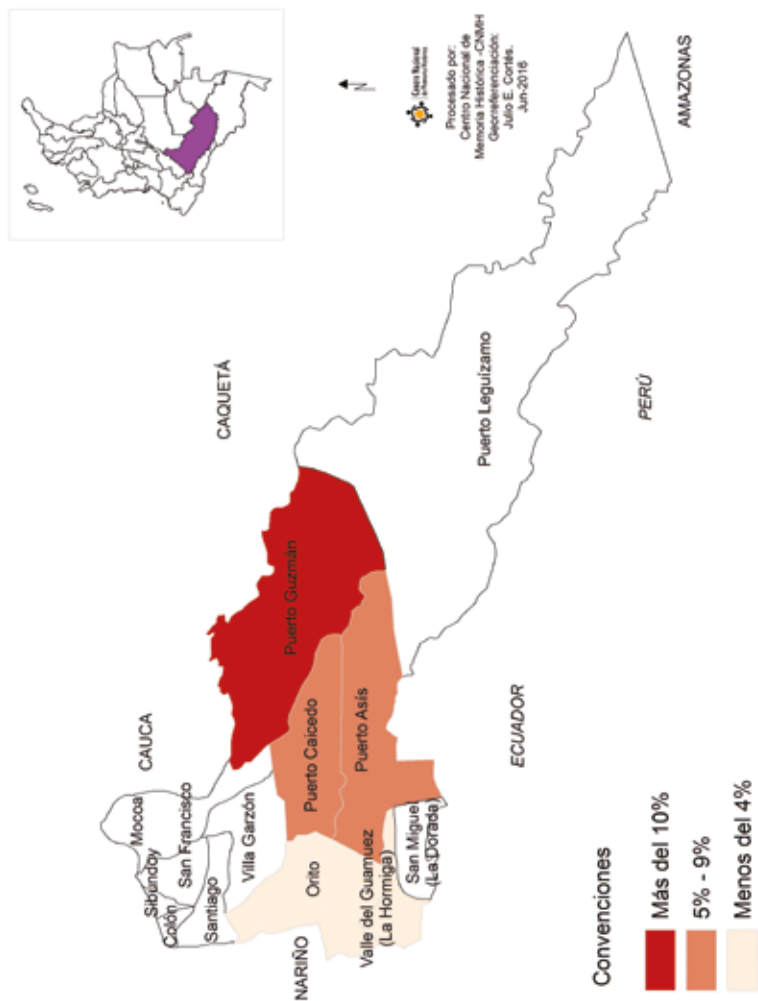
---

131 Número de registros de abandono entre 1994 y 2012 según RUPTA individual.

132 En todo caso cada uno de estos municipios tiene sus particularidades en términos de fortaleza de las organizaciones sociales, representaciones asociadas a la explotación petrolera y a la intensidad de los cultivos. Ver: Ramírez, 2011.

133 Cálculo elaborado a partir de un área total de propiedad privada rural de 32.860 has. El catastro de este municipio se encuentra desactualizado, su última actualización es del año 2003. Datos tomados de tablas anexas: IGAC, CEDE y Universidad de Antioquia, 2012, *Atlas de la distribución de la propiedad rural 2000-2009*.

**Mapa 12. Proporción de la superficie del municipio afectada por abandono respecto a la superficie privada rural. Putumayo. 1994-2012**



Fuente: elaboración propia a partir de: Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).

Nota. Para calcular la proporción de la superficie se tuvo en cuenta la superficie privada rural para el año 2000 según *Atlas de la distribución de la propiedad rural 2000-2009* del IGAC (2012).

Durante el primer periodo (2000-2002), varios fenómenos contribuyen a agudizar las disputas: los enfrentamientos entre guerrilla y paramilitares por el control de la coca, la presencia del Plan Colombia con su componente militar y de fumigación de cultivos, y el fortalecimiento de la presencia de los paramilitares en la región (CNMH, 2015, capítulo 2; CINEP, 2011, página 211).

Como se puede ver en el apartado presentado para Caquetá, estos factores inciden de diferentes formas en el desplazamiento y abandono de tierras. Por ejemplo, en el caso del Valle del Guamuez, en Putumayo, se presenta una concentración de los registros de abandono en el año 2000 (RUPTA) y en el año anterior se presenta la tasa más alta de homicidios registrada entre 1994 y 2012 (82 por 100 mil hab.) (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014, Bases de datos de delitos de alto impacto). Esta situación de agudización de la victimización está estrechamente relacionada con las dos masacres perpetradas por los paramilitares en los poblados de El Tigre y El Placer, pertenecientes a este municipio, en el año de 1999<sup>134</sup>.

Continuando con el patrón de asentamiento paramilitar, los paramilitares del Bloque Sur Putumayo continúan hacia el municipio de San Miguel en el año 2000, provocando nuevos desplazamientos y abandonos forzados. Algunas de estas presiones se han convertido, con el tiempo, en despojos, tal como se relata en el caso del recuadro adjunto.

#### **Cuadro 4. Caso Vereda Risaralda. San Miguel, Putumayo**

<b>Caso Vereda Risaralda. San Miguel</b>
“Cuenta el exfuncionario de la alcaldía de San Miguel que el día en que llegó el BSP (Bloque Sur Putumayo) a “quedarse” en La Dorada la reunión empezó a las 5 de la mañana y duró cuatro horas. De nuevo, todos los habitantes del pueblo fueron reunidos en el parque principal. En esa jornada, los paramilitares mataron a un hombre que “se quería volar”.

134 Para una revisión detallada de estos casos ver: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012b; Cancimance, 2014; Centro de Memoria Histórica, 2011. También ver el relato de las casas abandonadas en El Placer, en CNMH, 2015.

### Caso Vereda Risaralda. San Miguel

Después de esa reunión, empezaron los combates entre los paramilitares y la guerrilla en las inmediaciones del pueblo, los cuales no pararon en quince días. Durante este tiempo los habitantes de La Dorada y las veredas aledañas tuvieron que padecer el confinamiento en sus fincas y casas y luego el desplazamiento forzado y el refugio en Ecuador. Esto supuso el abandono forzado de fincas y viviendas y, en algunos casos, el despojo de las mismas. Para tener una idea más cercana de estos fenómenos, a continuación se presentará el caso de la vereda Nueva Risaralda.

Nueva Risaralda es una vereda contigua a La Dorada, debido a eso sus habitantes también fueron “convocados” por los paramilitares a la reunión del 22 de septiembre de 2000 en el parque central de este pueblo (...). Después de la reunión, cuando los habitantes de Nueva Risaralda regresaron a su vereda, encontraron a los paramilitares “posesionados” de sus fincas y casas. A partir de entonces, y por cinco meses, tuvieron que resistir el confinamiento y la convivencia con este grupo armado, bajo la amenaza de que si se iban era porque “debían algo” (...).

En Nueva Risaralda la quema de casas fue el método que muchas veces utilizaron los paramilitares para desterrar a quienes ellos consideraban “colaboradores de la guerrilla”. También hubo un caso particular de despojo material de una finca que los paramilitares utilizaron como campamento y sitio de torturas, asesinatos y fosas comunes. A continuación se expondrán los detalles de ese caso.

Joaquín es un hombre que supera los setenta años y es oriundo de Bolívar (Cauca). En la década de 1960 el INCORA le adjudicó siete hectáreas en, lo que sería más adelante, la vereda Nueva Risaralda. Como todos sus vecinos, él, su hijo, su nuera y sus nietos tuvieron que padecer el confinamiento durante los quince días de combates que siguieron después del 22 de septiembre de 2000. José, su hijo, aún recuerda la manera en que resultaron muertas las siete “cabezas de ganado” y la yegua de la finca durante el primer día de enfrentamientos entre los paramilitares y la guerrilla; estos animales terminaron en el fuego cruzado porque corrieron desesperadamente al escuchar las detonaciones (...).

A principios de 2001, después de resistir por cinco meses el dominio paramilitar, Joaquín y su familia abandonaron su casa, su finca y su vereda para desplazarse a Popayán. Allí permanecieron por algún tiempo en un albergue de la Cruz Roja donde solo se alimentaban con “arroz y lentejas”, sin “conocer un día de trabajo” que les permitiera obtener dinero para “comprar huevos o carne” (...).

En el año 2005, viviendo la penuria de Popayán, Joaquín fue citado por los paramilitares a La Dorada. En esa reunión le dijeron que “necesitaban la casa” y él, con toda la tranquilidad que lo caracteriza, respondió que “se las arrendaba”. Debido a eso, fue amenazado de muerte y su finca y su casa fueron ocupadas por los paramilitares. Desde entonces y hasta la desmovilización del BSP, la casa y la finca de Joaquín se convirtieron en lugares de terror muy reconocidos en el municipio de San Miguel (...).

El año pasado Joaquín decidió solicitar ante la Unidad de Restitución de Tierras la restitución de su finca. Antes de hacerlo, habló con la persona que se la había comprado poco tiempo después de que los paramilitares la desocuparan. Este hombre estuvo de acuerdo en que Joaquín empezara ese trámite, siempre y cuando le “reconocieran” el valor que él había pagado por la finca y las mejoras que le había hecho. Joaquín, por su parte, veía en el proceso de restitución de tierras una oportunidad para recuperar un bien que se había visto obligado a vender a bajo precio debido a la difícil situación económica que afrontaba en Popayán”.

Este relato se construyó a partir de la entrevista con un habitante de La Dorada (CNMH, entrevista con hombre adulto habitante de La Dorada, municipio de San Miguel, realizada por Edinso Culma para la investigación regional Putumayo, 2013, noviembre).

Caso tomado textualmente y con pequeñas variaciones de: CNMH, 2015.

Pero frente al asentamiento y fortalecimiento paramilitar, algunos municipios lograron defenderse de este grupo paramilitar con formas de resistencia pacífica<sup>135</sup>. El intento de incursión paramilitar fue enfrentado por los habitantes del lugar bajo el liderazgo de un campesino y la gestión nacional que logró el alcalde de turno en su momento. Quizá la combinación de la movilización social con la fortaleza de un alcalde, que confió en la institucionalidad, fueron los hechos que permitieron que enfrentar a los paramilitares no terminara en una masacre. Los relatos que retoma Cancimance evidencian la forma en la que los pobladores exigieron protección por parte de las autoridades<sup>136</sup>, enfrentaron directamente a un grupo de paramilitares<sup>137</sup> y la autoridad principal, el alcalde, reclama la atención por parte del gobierno nacional y exige responsabilidades del Ejército<sup>138</sup>.

---

135 Este es el caso de Puerto Guzmán, relatado en la tesis doctoral de Andrés Cacicance. Esta tesis se inspira en la necesidad de salir del horror de la violencia y evidenciar la capacidad de resistencia de los habitantes en Puerto Guzmán. Es uno de los primeros trabajos sobre memoria que no se concentran en el relato de los hechos violentos, sino en las capacidades de resistir en la vida cotidiana. Es la memoria de lo cotidiano la que inspira al autor “cuando pienso en Putumayo, me conecto más con lo que las personas hacían y hacen para vivir en medio de la guerra, que con la muerte violenta que siempre me rondó” (Cancimance, 2014, página 22).

136 “La gente del pueblo se paró para que los paras no entraran” (ante el alcalde, el comandante de policía y del ejército), pues “ellos entran donde le dan la entrada” (Cancimance, 2014, página 175).

137 “Los paras apenas eran siete y nosotros once, más la policía y el ejército. Yo me metí con seis por detrás y cinco por de frente de la casa donde ellos estaban. (...) Aquí estoy, vengo al llamado, qué es lo que quieren. Claro, ver a alguien con esa cosota da susto. Para mí también era feo verme ahí, todo me temblaba, pero eran ellos o era el pueblo. (...) Entonces, cuando me van saliendo con ese cuento se me subió el indio a la cabeza, pues ellos ya estaban extorsionando. Ellos ya habían salido, aquí abajo a un basurero que antes teníamos, a robar a toda la gente que venían en las canoas. Les quitaron plata, les quitaron armas, les quitaron coca; lo que traía la gente al mercado. (...) Vea, yo no vine a negociar ni a discutir nada con ustedes. Yo vengo en representación de mi pueblo para sacarlos de acá. Nosotros ya estamos organizados y no les tenemos miedo y deben saber que el pueblo se ha armado para sacarlos a ustedes de aquí, y créanme, los tenemos en nuestras manos. Y la misiva que les traemos es que se van o se mueren” (entrevista citada por: Cancimance, 2014, páginas 171-174).

138 “Yo denuncié la irregularidad que se había presentado porque no era justo que estando el Ejército aquí, entre otro grupo y como Pedro por su casa, se lleven a una persona y se lleven todos los bienes y nadie diga nada. Entonces, con lo que sucedió ese día, el gobierno departamental y el gobierno nacional le prestó mucha más atención a lo que yo había denunciado, le prestaron mucha más atención” (entrevista citada por: Cancimance, 2014, página 162). Con ocasión de las denuncias realizadas por el alcalde de la época, este declara como resultado el cambio del coronel del Ejército en la zona.

A pesar de este ejemplo de resistencia, como lo señalamos anteriormente, Puerto Guzmán tiene uno de los más altos registros de abandono. Varios factores podrían explicar este fenómeno: a) la no presencia paramilitar hace que los habitantes se sientan más confiados para hacer sus reclamaciones; b) las cifras, como lo señalamos en otro aparte, dependen de la presencia institucional en los municipios, acá es preciso aclarar que el Proyecto de Protección de Tierras priorizó a Puerto Guzmán y a Puerto Asís como municipios para hacer el levantamiento de predios abandonados por los altos niveles de desplazamiento presentados en estos municipios; y c) los altos índices de abandono en este municipio están más relacionados con la presión de la guerrilla como consecuencia del Plan Colombia y la crisis de la coca, y menos con la presión paramilitar.

Pero la capacidad de resistencia y la respuesta de la institucionalidad pública no fueron homogéneas en la región. Retomando el tema de la presencia paramilitar y el aumento de las cifras en el periodo 2000-2002, algunos estudios advierten sobre la relación entre Plan Colombia y fortalecimiento del paramilitarismo

al darle preeminencia al componente militar, el Estado en Putumayo (...) ha posibilitado la emergencia y el mantenimiento de alianzas entre la Fuerza Pública y los grupos paramilitares que han operado en el Departamento, ya que no ha permitido el ingreso o el fortalecimiento de otras formas de institucionalidad estatal que hagan veeduría y restrinjan el accionar de las fuerzas militares y la policía (Culma, 2010, página 68, citado en CNMH, 2015, página 98).

Como ya se ha anotado, el aumento de las cifras de abandono en el primer periodo coincide también con la llegada del Plan Colombia. Con este Plan se presenta un aumento de los combates, principalmente entre el Ejército y las FARC, con una reacción débil por parte de este grupo hasta 2002, año en el que aumenta su iniciativa (CINEP, 2011, página 212). “Desde el inicio de la tendencia al incremento de la violencia del conflicto armado en 2000

[marcada por la presencia del Plan Colombia y el fortalecimiento paramilitar] la violencia no dejó de aumentar en el bajo Putumayo hasta 2008” (CINEP, 2011, página 213).

La llegada del Plan Colombia en 2000 coincide con un incremento de las cifras de violencia<sup>139</sup>. Junto con la intervención militar, el Plan Colombia tuvo dentro de sus estrategias la fumigación de cultivos ilícitos. De esta forma, el abandono se puede asociar, no solo al riesgo directo por estar en territorio en conflicto, sino también a la pérdida de cultivos de pancoger y a la eliminación de las posibilidades laborales relacionadas con el cultivo de coca. Como lo señalan Sánchez, Vargas y Vásquez, del CINEP

Las fumigaciones iniciaron en diciembre de 2000 y produjeron dos impactos principales: el traslado de los cultivos ilícitos a la costa del pacífico en Nariño y Cauca y el desplazamiento de la población que había llegado al bajo Putumayo atraída por las perspectivas económicas del cultivo de coca, hacia sus lugares de origen o hacia los nuevos epicentros cocaleros (CINEP, 2011, página 212).

Otro de los componentes de la presencia del Ejército fue garantizar la seguridad para la explotación petrolera que se reactivaría definitivamente en 2003 con el inicio de las labores de exploración y explotación. Desde el año 2001 se instala uno de los batallones creados especialmente para brindarle seguridad a la industria petrolera: el batallón Plan Especial Energético y Vial Número 9<sup>140</sup> (CNMH, 2015, página 98). Tal como se muestra a continuación, la presencia estatal asociada a la seguridad petrolera no solo se

---

139 Tanto por las formas de reacción de la guerrilla, como por la acción directa del Ejército.

140 “Este Batallón abarca todas las inspecciones, corregimientos y veredas que conforman los municipios de Orito, Valle del Guamuez y San Miguel. Inicialmente el Batallón recibió la jurisdicción de los municipios de Piamonte Cauca y Orito Putumayo, controlando las baterías de ECOPETROL y los oleoductos Mansoya Orito, Oleoducto San Miguel - Orito, Oleoducto Churuyaco - Orito y el Oleoducto Trasandino, para control de baterías y estaciones” (<http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=347474>).



percibe<sup>141</sup> como un elemento que ha agudizado el desplazamiento y el abandono, sino que también existen denuncias sobre las presiones a las comunidades por parte del Ejército para garantizar las labores de las empresas petroleras (ver caso: Valle del Guamuez).

El proceso social que vive hoy la región es diferente, pero se pueden encontrar resonancias de lo vivido en la década de 1960, e identificar riesgos asociados a la presencia de empresas de explotación petrolera.

## Cuadro 5. Caso Valle del Guamuez

<b>Caso Valle del Guamuez</b>
<p>“Para las familias y las comunidades que habitan las tierras donde se produce y se transporta petróleo, este tipo de presencia estatal concentrada en el Ejército que ofrece seguridad a la explotación petrolera, no solo ha significado el deterioro de su seguridad ciudadana, sino también la vulneración de sus derechos sociales y políticos más básicos. La Comisión Intereclesial de Justicia y Paz ha documentado y difundido varias de las denuncias que al respecto han realizado organizaciones sociales de Putumayo. Una de ellas fue la realizada el 15 de junio de 2011 por la Mesa Departamental de Organizaciones Sociales, Campesinas, Indígenas y Afrodescendientes del Putumayo. Según esta denuncia, el 25 de mayo de ese año hombres del Ejército Nacional amenazaron con desplazar forzosamente a los habitantes de la vereda Miraflores (inspección de Guadualito, corregimiento de El Tigre, municipio Valle del Guamuez) por oponerse a la construcción de la carretera y el oleoducto que las empresas petroleras Vetra Exploración y Producción Colombia S.A. (Consorcio Colombia Energy) han proyectado para unir el pozo Quillacinga (municipio de Puerto Asís) con el oleoducto San Miguel-Orito, a la altura de El Tigre. Los habitantes de la vereda Miraflores dijeron que se oponían a estas obras porque, siendo indígenas y campesinos, no habían sido consultados por dichas empresas y no habían discutido con ellas cuáles serían los “impactos sociales, ambientales, culturales y de orden público” que les generaría tal proyecto (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 2011, junio 16, <i>Empresa Petrolera y Ejército Nacional arremete contra campesinos</i>).</p> <p>Un líder indígena cuestionó el argumento de la seguridad ciudadana que esgrimen las Fuerzas Militares para justificar su presencia en el Corredor Fronterizo Puerto Vega-Teteyé y señaló que la presencia de las petroleras y la intervención de la Fuerza Pública para protegerlas, solo ha generado perjuicios para los habitantes de ese territorio, pues ha puesto en crisis la economía campesina basada en el cultivo de coca.”</p> <p>Caso tomado textualmente de: CNMH, 2015.</p>

141 “(...) ese es un tema complicado; el [del] desplazamiento por acción del conflicto (...) y hoy la acción del conflicto en esa zona se da porque hay presencia y explotación petrolera. Si no hubiera Ejército [protegiendo la industria petrolera], la guerrilla no tiene con quién pelear, entonces el campesino de cierta manera estaría solamente enfrentado a un actor, pero son dos y en las dos zonas [La Alea y el Corredor Fronterizo Puerto Vega-Teteyé]” (entrevista citada en CNMH, 2015, página 97).

La presencia de la industria petrolera en el Putumayo ha sido aprovechada por la guerrilla para atacar la infraestructura de esta industria. Estos actos contribuyen, en parte, a caracterizar el segundo periodo de recrudescimiento del desplazamiento y abandono de tierras. Frente al auge petrolero que se inicia en 2003<sup>142</sup> en los municipios del bajo Putumayo, la guerrilla de las FARC en el año de 2005 realiza un ataque a la base militar del Plan Energético y Vial en Teteyé<sup>143</sup>. Base que tiene la responsabilidad de proteger los pozos petroleros ubicados en Puerto Asís (Fundación Ideas para la Paz, FIP, USAID y Organización Internacional para las Migraciones, OIM, 2014, página 34). Un titular de la prensa indica que con esta arremetida de las FARC “en cuestión de 6 meses, Putumayo dejó la senda que siguió en los últimos 5 años y que lo alejó de los niveles de violencia críticos que, según la Policía, registraba en 1999” (“El costoso descuido con Putumayo,” 2005). Se recrudece el conflicto armado conduciendo a un aumento de las cifras de victimización para el año 2007, producto de una combinación de acciones paramilitares y de respuesta del Ejército frente a las acciones de la guerrilla en 2005 (Fundación Ideas para la Paz, FIP, USAID y Organización Internacional para las Migraciones, OIM, 2014, página 34).

Por su parte, los paramilitares continúan consolidando su presencia en la zona y en el 2005 cometen una masacre en la que asesinan a 29 personas en el municipio de San Miguel (ver relato en CNMH, 2015, capítulo 6). Aunque el Bloque Sur Putumayo se desmoviliza en 2006, se ha identificado la presencia de bandas criminales en el bajo Putumayo:

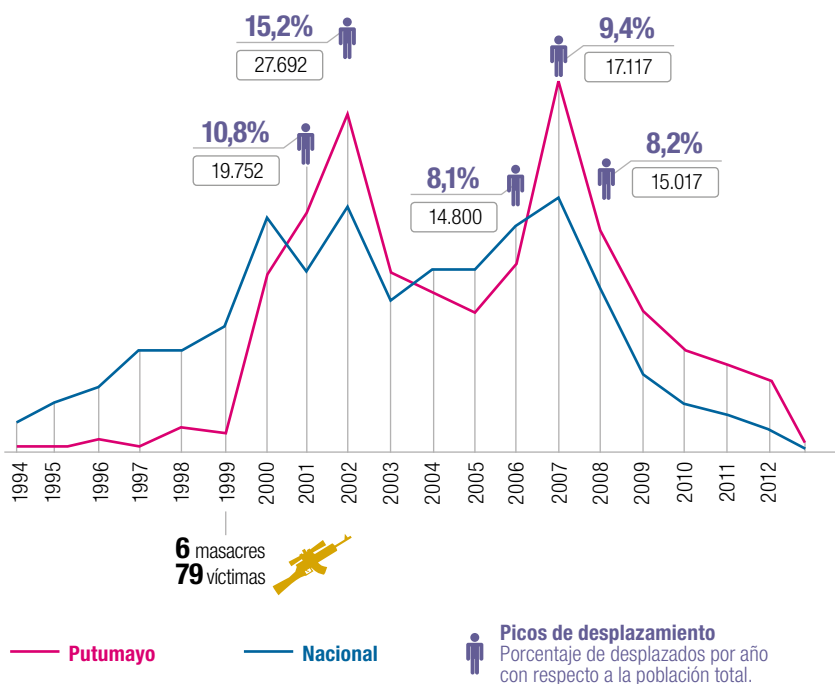
---

142 Entre 2005 y 2012, la ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos) firmó 34 nuevos contratos con empresas petroleras en Putumayo, “de los cuales 27 eran de exploración y explotación de hidrocarburos” (CNMH, 2015, página 100).

143 Esta es una de las acciones con consecuencias más críticas, pero durante todo el año las FARC lideraron otras acciones: ataque a una patrulla de la Policía cerca de Mocoa con la muerte de cuatro agentes y 19 heridos, ataque al oleoducto en Orito e incineración de vehículos de transporte de crudo, dinamitaron torres de energía en San Francisco y dejaron a nueve municipios del departamento sin luz y voladura del puente sobre el Río Villalobos, con lo que quedó incomunicado Mocoa del centro del país (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1675836>)

en el departamento se consolidaron “Los Rastrojos” o “Macheteros” al mando de Héctor Eudoro Rivera Erazo, alias “Caballo”. Aunque investigaciones académicas y medios de comunicación afirmaron el debilitamiento de dicha agrupación a nivel nacional tras las capturas y entregas de varios de sus comandantes, personas entrevistadas en Putumayo señalaron que en 2013 y comienzos de 2014 en San Miguel, Valle del Guamuez, Orito y Puerto Asís, la banda de “Los Rastrojos” continuaba teniendo un interés por el negocio del narcotráfico (Fundación Ideas para la Paz, FIP, USAID y Organización Internacional para las Migraciones, OIM, 2014, página 44).

**Gráfica 18. Porcentaje de declaraciones de abandono 1994-2012 (nacional y Putumayo)**



Fuente: tomada de INCODER, (2013), *Registro único de predios y territorios abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto)*; Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, UARIV, 2013, *Registro Único de Víctimas*, 1980 agosto de 2013, Bogotá.

## Meta

Las memorias de despojo y abandono de los campesinos y campesinas consultados se remontan a los años cuarenta y a sus lugares de origen en Tolima, Cundinamarca, Santander y Huila, y a la historia de colonización de esta región. Así rescatamos en el recuadro denominado “El abandono en La Macarena, una larga historia”, una síntesis de un habitante de lo que ha significado el abandono y despojo, y las relaciones que establece con otros aspectos adicionales al conflicto armado.

### Cuadro 6. El abandono en La Macarena. Una larga historia

#### El abandono en La Macarena, una larga historia

“Les voy a contar a muy vuelo de pájaro el fenómeno que ha ocasionado el desplazamiento de las tierras de La Macarena. Si conocemos la historia sabemos que hacia el cuarenta y piquito hubo un desplazamiento muy grande y no fue por conflictos armados, sino que fue por una enfermedad que se llamó fiebre amarilla que mató a buena parte de la población, sobre todo del Yarí. La gente se desplazó hacia sus regiones de donde habían venido principalmente del Huila y del Tolima y las tierras fueron abandonadas; este fue el primer fenómeno de abandono que nos sucede a los habitantes de esta zona del Yarí.

Luego viene la guerra del siglo pasado, o sea la guerra liberal – conservadora de la mitad de siglo en adelante que también afectó en parte a los pobladores de esta región y causa otro desplazamiento ahí sí ya relacionado con el conflicto armado.

Después viene otro fenómeno: se nos aparece el último feudal de Colombia que fue Oliverio Lara Borrero y compra a precio de huevo todas las tierras del Yarí, se hace dueño y señor de las tierras y le compra a sus anteriores dueños: unos porque se tuvieron que ir con la fiebre amarilla y otros porque tuvieron problemas con el conflicto y Oliverio se los encontró llevados del chiras y les compró las tierras. Para la época de 1960 Oliverio Lara era dueño de casi el 80 por ciento de las tierras del Yarí, pero resulta que este señor también cae víctima del conflicto y es asesinado allá en su otra hacienda al pie de Florencia, la Lara, Larandia. Supuestamente lo asesinaron sus mismos trabajadores; y ahí ese emporio del Yarí se viene otra vez a pique y las tierras quedan sueltas. Aparece entonces la mafia, que es el otro actor del desplazamiento, aparece don Gonzalo Rodríguez Gacha con don Pablo Escobar con el fin de hacerse a las pistas de aterrizaje, 32 pistas de aterrizaje teníamos legalizadas por la aeronáutica civil en el Yarí para esa época, y a ellos [Gacha y Escobar] realmente lo que les interesó de estas tierras fue poder hacer el tránsito de la droga ilícita que se comercializaba desde el Perú y Bolivia hacia el Norte, los Estados Unidos. Resulta que ese crecimiento de la mafia originó que esa gente trajera una especie de “Guaquiales”, de protectores

### El abandono en La Macarena, una larga historia

de esa economía, fue un grupo armado que generó otro desplazamiento grandísimo porque después los campesinos empezamos a hacerle estorbo para el desarrollo de sus tentáculos y entonces empezaron unos a vender a precio de huevo otra vez y a otros les tocó irse y abandonar las tierras. Viene luego ya la presencia de la guerrilla de las FARC y eso también lógicamente que creó un desplazamiento porque hubo dueños de hatos grandes que no cumplieron con sus exigencias y les dio mucho miedo porque habían participado o actuado con el otro actor [paramilitares] que estaba en decadencia, y eso también origina el último desplazamiento que es el actual que tenemos. Y eso de las tierras del *Mono* [Jorge Briceño alias *Mono Jojoy*] les voy a contar también ligerito, eso es para negarnos la titulación de nuestros baldíos. Habían dicho que las tierras de La Macarena le pertenecía al *Mono* y que tenía cualquier cantidad de tierras que le había entregado a unos “súbditos”, unos campesinos que se favorecían y que querían legalizarlas mediante el acto de titulación de predios. Yo le digo que es mentira que el *Mono* haya entregado o haya hecho una reforma agraria en La Macarena. El otro fenómeno de las tierras del *Mono* es para devolverles las tierras a unos señores que hace 35 o 40 años se fueron y las dejaron abandonadas. Esa gente se fue y hoy en día dicen que el *Mono* las tenía para podérselas quitar a los campesinos por acto legislativo y entregárselas a sus antiguos dueños, cosa que va a ser de mucho daño para nosotros porque aquí tenemos miles de jóvenes Macarenenses que muy fácilmente podrían beneficiarse de esas tierras si realmente se hiciera una reforma agraria.

Hay otras fincas que no son un secreto de que el *Mono* las compró a algún ciudadano. En la época del despeje la gente pensó muchas cosas, inclusive veía venir un conflicto posterior y por eso la gente quería vender sus fincas y empezaban a ofrecerla y la guerrilla que existía, que eran Estado acá, decían: Si ese señor va a vender la finca yo se la compro, y la compraban y se la pagaban, nunca exigían papeles, simplemente la vendían y se iban...” (CNMH, 2015c, testimonio de líder comunal).

En el periodo 1994-2013, en el departamento del Meta se identifican los años 2005, 2006 y 2007 como los de mayor crudecimiento del abandono. Esto coincide con altos niveles de desplazamiento. Los municipios con mayor cantidad de declaraciones de abandono son, en su orden: Vistahermosa, Mapiripán, Puerto Rico, La Macarena, Mesetas y La Uribe. Los municipios mencionados hacen parte del sur del departamento y con excepción de Mapiripán<sup>144</sup>, los abandonos sucedieron

144 En Mapiripán la mayor cantidad de abandonos se dan en el año 2002. En este año los paramilitares cometen una masacre en la que asesinan a seis campesinos. La mayor masacre en este municipio fue la de 1997 en la que el grupo paramilitar ACCU (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá) asesinan a 46 pobladores y la de 1998 en la que se asesina a 17 personas.

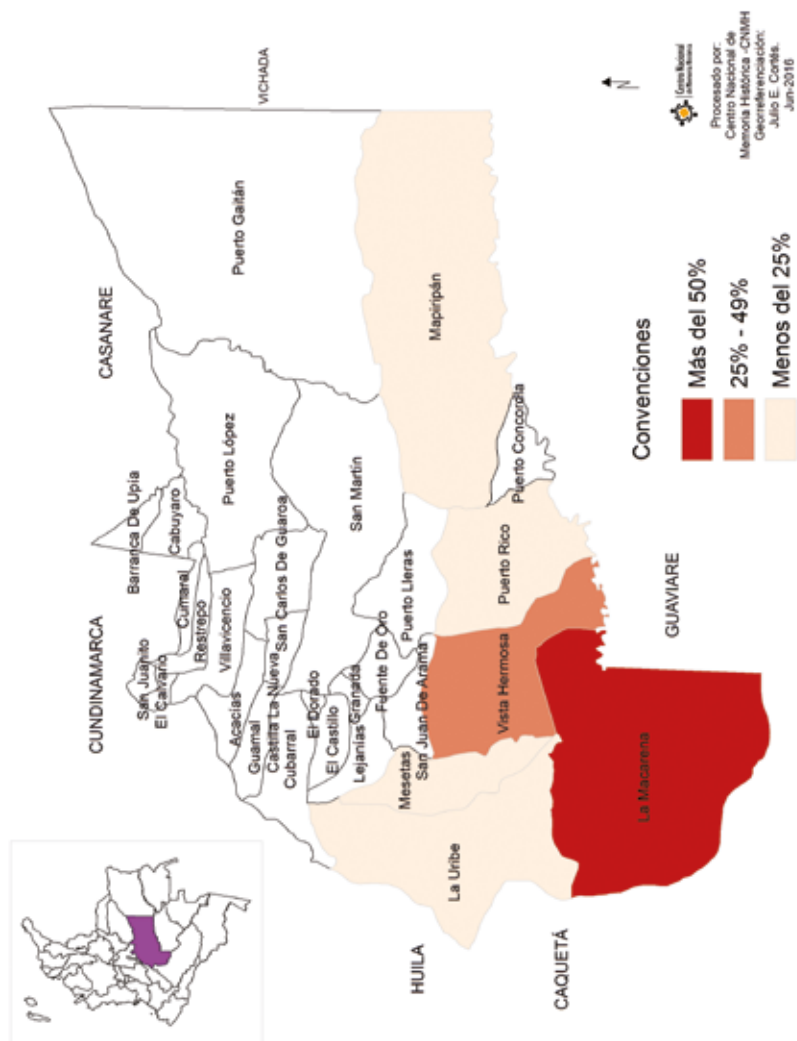
principalmente entre los años 2005 y 2007. En el nororiente del departamento, el abandono y el despojo se relaciona principalmente con la llegada de Víctor Carranza y Gonzalo Rodríguez Gacha en la década de 1980.

El bajo registro en estos municipios puede estar relacionado con dos factores: el primero, por el hecho de que la serie de datos, que estamos analizando, incluye los abandonos y despojos desde 1994 y la presencia de estos actores se dio con anterioridad; el segundo, con que estas personas hicieron compras masivas de tierras pagando altos precios (Reyes, A., 2009, páginas 264–265) y por ello los campesinos afectados no consideran que esto configure despojo. De hecho, según el registro de compraventas, entre 1991 y 1997 se da un aumento significativo de la dinámica del mercado de tierras con origen en baldíos que podría estar relacionada con este fenómeno y que se concentra en Granada, Puerto Lleras y Villavicencio<sup>145</sup>.

---

145 Se debe caracterizar con precisión el caso de Villavicencio. Las compraventas en este municipio tienen un aumento significativo pasando de 222 compraventas anuales en 1990 a más de 900 compraventas en 1991 y 1992. Para 1993 esta cifra baja de nuevo a 604 y regresa a su comportamiento histórico a principios de la década de 2000 (elaboración propia según Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, *Registros de tradición de dominio de los predios adjudicados como baldíos 1887- 2013*).

**Mapa 13. Proporción de la superficie del municipio afectada por abandono respecto a la superficie privada rural. Meta, 1994-2012**



Fuente: elaboración propia a partir de: Registro Único de Predios y Territorios Abandonados individuales (RUPTA individual), 1994-2013 (agosto).  
 Nota. Para calcular la proporción de la superficie se tuvo en cuenta la superficie privada rural para el año 2000 según el *Atlas de la distribución de la propiedad rural 2000-2009* del IGAC (2012)

Regresando al suroccidente del departamento, encontramos que una característica común de cuatro de los seis municipios enunciados es que hicieron parte de la zona de distensión y fue sobre ellos en donde el Estado, una vez terminada la zona, desplegó la fuerza pública para recuperar el territorio. En este sentido, parte del fenómeno de abandono de este periodo, al igual que sucedió en el departamento del Caquetá, ha sido un efecto directo e indirecto de la retoma militar y el Plan Patriota. Otro fenómeno central será el PCIM (Plan de Consolidación) que tuvo como piloto La Macarena en el año 2007.

Como ya hemos señalado, la relación entre abandono y presencia de la fuerza pública no es unívoca y tiene características propias en cada municipio o vereda. Como ejemplo encontramos que la georreferenciación de predios solicitados en el registro de restitución en el municipio de La Macarena “se concentra en las áreas más próximas al centro poblado desde donde se ha irradiado la política de consolidación y donde se ha concentrado el mayor número de efectivos de la fuerza pública” (CNMH, 2015c). También se identifica que en el municipio de La Uribe, la mayor cantidad de abandonos se presentaron en el año 2007. De forma paralela “en este año se da inicio a las operaciones del PCIM, con la presencia permanente de la policía nacional en el municipio de La Uribe y en las inspecciones de La Julia y de Piñalito en Vista Hermosa” (CNMH, 2015c). Estos indicios fortalecen la trama entre abandono y presencia de la fuerza pública. Como lo han señalado diversos estudios, esto puede estar relacionado con fuertes procesos de estigmatización de la población campesina por parte del Ejército.

También, y en particular para esta zona, se ha señalado la alianza entre Ejército y paramilitares luego del fin de la zona de despeje.

Un recorrido por la evolución de la presencia paramilitar en el departamento de Meta puede encontrarse en el estudio de este departamento realizado en el marco de la investigación del proyecto Tierras, Territorio y Organización Social (Ver: CNMH, 2015c).



Un tercer elemento en la relación abandono - presencia del Ejército es el control de los cultivos ilícitos. Una de las razones del crecimiento del abandono puede estar relacionada con la eliminación de la economía de subsistencia de los campesinos y campesinas asociada a los cultivos de hoja de coca. Así lo relatan líderes en el municipio de La Macarena:

Luego de terminado el proceso de paz, cuando empieza la zona de consolidación y la recuperación de la región, los primeros muertos que vemos son los hijos de nuestros vecinos y nuestros propios hijos como resultado de un proceso que nunca se nos consultó a nosotros y hemos continuado con lo que tiene que ver el proceso de erradicación de los cultivos ilícitos, a donde tampoco había un proyecto paralelo de donde dependiera la economía de nuestra región (Testimonio citado en: CNMH, 2015c).

No hay claridad con lo que ha pasado con los predios abandonados en el sur del Meta, con la información disponible no es posible afirmar si se ha dado o no una concentración de tierras con posterioridad al abandono. Un factor que limita aún más la claridad sobre este tema es que el nivel de informalidad sobre la propiedad de la tierra es bastante alto. Por ejemplo, en el caso de La Macarena no existe catastro formado y las normas sociales han predominado en la regulación de la propiedad. De forma permanente

se presentan procesos de repoblamiento y de *recuperación* de tierras abandonadas a través de campesinos sin tierra que ocupan y explotan la tierra improductiva volviéndola productiva y generando sus ingresos en ella a partir del trabajo familiar. Las familias colonas construyen además lazos asociativos mediante la afiliación a la Junta de Acción Comunal, logrando que, después de 4 a 6 años de ocupar el predio y de participar en las actividades convocadas por la junta, esta le avale su tenencia mediante una *carta de colono* o un *certificado de propiedad* y per-

*manencia* expedido por el presidente de su junta veredal bajo el juramento de testigos (CNMH, 2015c).

Estas prácticas comunitarias deben ser tenidas en cuenta en los procesos de restitución para evitar fomentar conflictos entre campesinos de la región. Pero también debe reconocerse la fortaleza de las normas sociales en la región en procesos de fortalecimiento de la institucionalidad pública, garantizando el reconocimiento de las mismas y la continuidad de su presencia.

Como hemos visto en el caso de La Macarena, no todos los desarrollos ganaderos se pueden relacionar con abandono y despojo. La ganadería en esta zona del país ha servido tanto para mitigar las crisis del precio de la hoja de coca, como para facilitar el tránsito de economías ilícitas a lícitas, invirtiendo las ganancias de las primeras en ganado y también es un renglón de la economía que genera mayor seguridad de inversión para los campesinos frente a cultivos de rendimiento más distante en el tiempo.

### 6.3.1 Abandono y despojo

Retomando los informes que hasta el momento ha desarrollado la SNR, señalamos a continuación los casos que más se pueden relacionar con procesos de despojo. Se propone una clasificación inicial sobre las formas como operó el despojo a partir de los hallazgos de la SNR, pero no se logra hacer una cuantificación exhaustiva de casos, debido a que los informes tuvieron diferentes parámetros de desarrollo.

#### a. Despojo y medidas de protección:

- Compraventas sin autorización del comité de desplazamiento o que no reunían las condiciones de autorización en Meta, Antioquia y Valledupar.
- Compraventas masivas de predios sobre los que se había levantado la medida de protección en Antioquia.
- Compraventas masivas que se dan previo a la inscripción de medidas de protección.

- Identificación de folios sin medidas de protección en Meta (San Martín de los Llanos) y Antioquia. En este caso no se da el despojo, pero se evidencia la intención de no protección del bien por parte de los funcionarios del Estado, poniendo en riesgo los derechos de propiedad.
- b. Presunción de despojo por anomalías en compraventas:
- Compraventa a través de apoderado y realizadas a una misma persona en Antioquia y en Meta (La Macarena)
  - Compraventas con supuesta suplantación del vendedor en Antioquia y Caquetá (Florencia y San Vicente del Caguán),
  - Compraventas masivas a través de apoderado en Caquetá. En este caso, la SNR advierte que “esta situación no se encuentra prohibida por la ley, sin embargo, sí es de resaltar que en esta región del país la mayoría de los contratos de compraventa se efectuaron por medio de apoderados, y lo que más llama la atención es que siempre actuaron las mismas personas como mandantes” (Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, 2012b, página 9).
  - Evidencia de ventas a bajo precio o con gran variación de precios en una misma región en Caquetá (San Vicente del Caguán y Florencia) y Meta (La Macarena).

Los informes de la SNR reportan otros casos relacionados con irregularidades en la adjudicación de baldíos. Estos casos no son directamente despojos, pero pueden incidir y contribuir a que se presente este fenómeno, entre estos se encuentran: (a) casos en los que la notificación de adjudicación se emite y se registra el mismo día, o (b) que pasa un largo periodo entre la resolución de adjudicación y la notificación al adjudicatario<sup>146</sup>, (c) revocatorias de adjudicación con irregularidades y (d) resoluciones de adjudicación falsas. En todos estos casos se pueden estar afianzando derechos de propiedad sobre predios ocupados.

<sup>146</sup> En este caso los predios colindantes eran del Fondo Ganadero de Córdoba. Se infiere que el Fondo hizo presión para que no se le informara a los campesinos sobre la adjudicación para hacer uso de esas tierras.

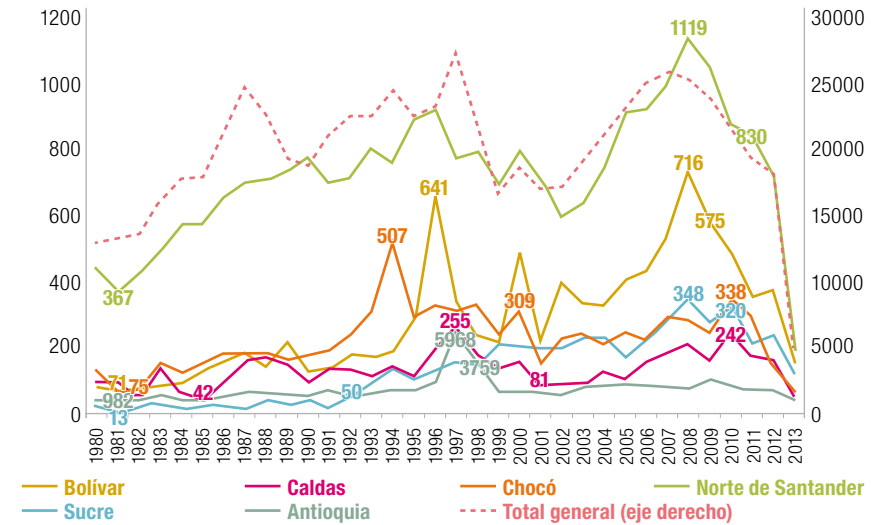
Con el fin de identificar y caracterizar la relación entre compra-ventas masivas o incremento en el número de transacciones con abandono y explorar de nuevo la hipótesis que relaciona abandono con concentración, se revisó la serie de tiempo de las compraventas de los predios con origen en baldío<sup>147</sup>. Ya se caracterizó en el capítulo 5 la tendencia de las compraventas y se indicó que los años 1987, 1994, 1997 y 2007 presentan un incremento en el número de transacciones que, además de coincidir con años de buen desempeño económico, en algunos departamentos coincide con aumentos en los registros de abandono. Se cuentan entre los hallazgos:

- Algunos aumentos significativos en las transacciones de compraventas se dieron en municipios en los que hay altos índices de abandono. Este es el caso de Turbo en Antioquia, El Carmen de Bolívar en Bolívar y Cartagena del Chairá, Florencia, Puerto Rico y San Vicente del Caguán en Caquetá. Podemos afirmar que en casos y zonas específicas, el abandono y el despojo han transformado la dinámica del mercado de la tierra y han propiciado la concentración de la propiedad.
- Pero no todos los aumentos en las transacciones de compraventa se dan en municipios con altos índices de abandono, ni estos municipios tienen un movimiento aparentemente atípico en las transacciones de compraventa. De los 70 municipios que según RUPTA individual presentaron los mayores abandonos, 6 presentaron incrementos significativos en las compraventas de predios con origen en baldío.
- No se identifica una coincidencia temporal entre el aumento de las compraventas y el escalamiento del abandono. Es más usual encontrar que el mercado de tierras se dinamiza uno o dos años después de momentos pico de abandono.

---

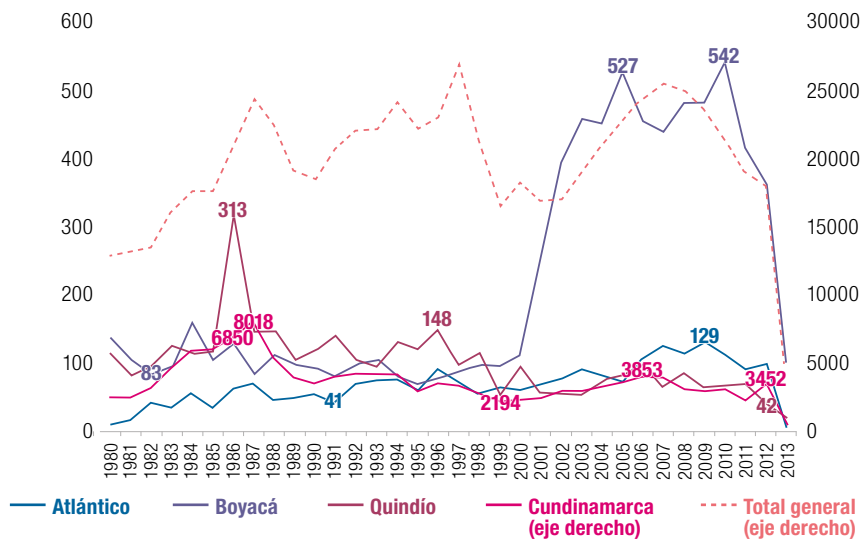
147 Un análisis completo de este tema requiere incluir todo tipo de predios, pero por limitaciones en el acceso a la información solo se incluyen los predios con origen en baldío.

**Gráfica 19. Número de compraventas departamentos con alto abandono**



Fuente: elaboración propia según los datos tomados de la serie histórica de registro de predios adjudicados como baldíos (tradición de dominio), 1896-2013, SNR

**Gráfica 20. Número de compraventas departamentos con bajo abandono**



Fuente: elaboración propia según los datos tomados de la serie histórica de registro de predios adjudicados como baldíos (tradición de dominio), 1896-2013, SNR

## 6.4. EL PROCESO DE RESTITUCIÓN

Frente al fenómeno del abandono y el despojo de tierras, la Ley 1448 de 2011 desarrolló una serie de medidas concernientes a la restitución y reparación integral. A continuación se presenta un breve estado del arte de las evaluaciones que hasta el momento se han realizado sobre el proceso de restitución<sup>148</sup>.

Una de las principales críticas a esta medida ha sido la lentitud del proceso: a diciembre de 2013, las víctimas habían inscrito en el registro de predios para restitución 45.175 predios, correspondientes a más de 3 millones de hectáreas. Para mayo de 2014, solo estaban en estudio 23.917 predios correspondientes a menos de un millón de hectáreas (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación, y USAID, 2014) y se habían dado 650 fallos de restitución de 1.200 predios correspondientes a 29.000 has.

Si bien evaluar las razones de la lentitud del proceso e implementar medidas para resolver esta cuestión es necesario, existen otros temas que requieren mayor discusión, pues determinan la capacidad de esta medida para lograr una reparación transformadora. Hemos clasificado los retos y problemas de la restitución en temas administrativos o de forma y otros temas de fondo según las etapas administrativa, judicial y posfallo.

### **Etapas administrativa**

Existen dos temas de forma que han sido críticos en el desarrollo de esta etapa:

---

148 Teniendo en cuenta que en este proyecto no se llevó a cabo una investigación específica sobre este tema y los testimonios recolectados en campo no indagaron sobre la restitución, lo que se presenta es un estado del arte que contextualiza los avances de las acciones públicas sobre el fenómeno del abandono y el despojo. Esta síntesis se elaboró a partir de los principales documentos que evalúan este proceso, a saber: Amnistía Internacional, 2014; Comisión Colombiana de Juristas, 2012; Contraloría General de la República, 2013; Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación, y USAID, 2014.

- La precariedad de la información sobre la propiedad privada rural en el país ha sido un obstáculo que ha afectado todas las etapas del proceso. En la etapa administrativa, una de las principales dificultades ha sido la de identificar claramente los predios solicitados en restitución por las víctimas. A la precariedad de los sistemas se suman las dificultades de las entidades estatales para brindar información y realizar una coordinación interinstitucional adecuada que permita hacer una clara identificación y caracterización de los predios registrados en las solicitudes en un tiempo adecuado.
- Focalización. La focalización tiene como principal intención garantizar la seguridad de las diferentes personas involucradas en el proceso de restitución y por ello se considera una medida acertada para evitar riesgos. El principal cuestionamiento que hay sobre este tema es que sobre las áreas que no están focalizadas, no se avanza en el estudio de las solicitudes. Esta debe ser una medida a revisar, pues existen oportunidades de investigación y análisis que no se realizan necesariamente en campo. Esto a su vez puede contribuir a tomar medidas para garantizar que se limiten las transacciones sobre predios que están en zonas con conflicto armado y disputa vigentes.

Un tema de fondo está relacionado con las condiciones de seguridad en zonas focalizadas

- Tampoco existen garantías claras de que las zonas focalizadas cuenten con las condiciones de seguridad necesarias para el retorno. Por ejemplo, se identificó que aún existe desplazamiento en zonas en las que se adelantan las etapas de restitución, el 79 por ciento de los desplazados de 2013 provenían de zonas macrofocalizadas y 12 por ciento de municipios microfocalizados en restitución (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación, y USAID, 2014, página 30).

## Etapa judicial

Algunos temas administrativos de esta etapa, son:

- Teniendo en cuenta que una parte importante de las sentencias que hasta el momento se han dado se relacionan con casos de formalización de la propiedad y sobre los que no existen opositores, es preciso ser más eficientes en el tiempo que toma este tipo de casos. Parte de las demoras están relacionadas con la dificultad que existe entre el IGAC, INCODER y SNR para la identificación de los predios. Se deberán desarrollar mecanismos más expeditos para resolver estos casos y realizar la titulación correspondiente (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación, y USAID, 2014, página 79).
- La falta de actualización de los sistemas de información y la capacidad de las entidades como el IGAC, el INCODER y la SNR para responder a los mecanismos estipulados por los jueces en términos de actualización de la información de los predios es uno de los elementos centrales que puede poner en riesgo la seguridad jurídica sobre la propiedad que se debe garantizar con el proceso de restitución (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación, y USAID, 2014, página 51).
- La tardanza en la etapa judicial también está relacionada con acciones de los jueces que dilatan el proceso. Como lo señala Bolívar, existen tres ejemplos de las mismas: repetición de prácticas de pruebas previamente recabadas por la URT, conainterrogatorios a víctimas y opositores contradiciendo la presunción de buena fe que exige la ley, y devolución de demandas a la URT por distintos motivos en cada caso (Bolívar, 2014, en Razón Pública).

Otros aspectos más complejos se listan a continuación:



- Otros campesinos o población vulnerable predominan en los casos de la etapa judicial que han tenido opositores. La existencia de opositores de buena fe es uno de los retos más complejos que debe enfrentar el proceso de restitución para no contribuir a nuevos desplazamientos, o a generar las condiciones para que se presenten nuevos conflictos por la tierra entre campesinos y población vulnerable. Será pertinente conocer a cabalidad los mecanismos a través de los cuales grupos armados como la guerrilla de las FARC motivaron el control social sobre los derechos de propiedad de la tierra y facilitaron el asentamiento de nuevos pobladores en zonas previamente abandonadas por campesinos. En las investigaciones realizadas para el presente proyecto para los departamentos de Caquetá y Meta se puede profundizar en las características de control social sobre la propiedad de la tierra en zonas con influencia guerrillera. Además, como lo señalan Mojica, Soto y Ospina es preciso adelantar acciones de caracterización de los opositores para desarrollar programas que les permitan continuar con sus actividades sociales y productivas (Mojica, Soto y Ospina, 2014, en Razón Pública).
- Se debe fortalecer la responsabilidad de las administraciones locales en el proceso de restitución con el fin de que se tomen medidas acordes con las realidades específicas de la población retornada. Uno de los mecanismos para ello es fortalecer y aclarar en las sentencias las responsabilidades de las instancias de coordinación regional y local creadas por la ley (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación y USAID, 2014, página 80), así como la actualización de los POT (Plan de Ordenamiento Territorial) locales y el desarrollo de proyectos de las administraciones municipales para la recuperación de los planes de vida de la población retornada.

## **Etapa pos fallo**

Esta etapa es la que actualmente enfrenta mayores retos y demanda mayor atención y voluntad institucional. A continuación hacemos una breve síntesis de los aspectos de fondo sobre los que se debe trabajar.

Entre los factores que limitan u obstaculizan el retorno una vez se ha logrado la restitución, destacan temas de seguridad, condiciones de servicios sociales en el entorno de los predios restituidos, oportunidades para el desarrollo de proyectos productivos, conflictos por los usos del suelo y competencias por los bienes colectivos como la naturaleza. Según Amnistía Internacional (Amnistía Internacional, 2014)

la UARIV tenía información sobre el paradero de 791 familias, cuya reclamación de tierras se había resuelto (...). La UARIV solo pudo confirmar el retorno de 33 familias a sus parcelas tras dictarse la sentencia de restitución (...). Entre los motivos principales por los que los reclamantes de tierras no han podido retornar se encuentran el temor por la seguridad en la zona donde están situadas sus tierras, las demoras del INCODER en emitir a los reclamantes sus títulos de propiedad de las tierras, y la falta de aplicación, por parte de la URT, del proyecto productivo que los reclamantes necesitan para mantenerse económicamente en sus tierras (página 28).

Una vez se ha logrado la restitución, las comunidades, en algunas zonas del país están en riesgo de ser de nuevo victimizadas y perseguidas por la recuperación del predio, impidiendo que se garantice la no repetición (Mojica, 2014). Por ello es indispensable que la justicia, y en particular la Fiscalía, adelante procesos de investigación y judicialización al mismo tiempo que los jueces de restitución llevan a cabo la investigación en procesos en los que se presume hubo despojo. Otros investigadores sugieren que los jueces de restitución incluyan en las sentencias como medida el inicio de los procesos de

investigación penal (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación y USAID, 2014, página 81).

Así mismo, se deben adelantar procesos para el desmonte de las bandas criminales que están al servicio de los despojadores. Amnistía recomienda iniciar, antes de la evidencia de riesgos, con planes preventivos y desarrollar esquemas de seguridad colectivos que involucren la protección de toda la comunidad y no solo a los líderes más visibles o directamente amenazados (Amnistía Internacional, 2014, página 33).

Los riesgos para la vida de las personas retornadas no están relacionados exclusivamente con la presencia y persecución por parte de actores armados. La presencia de minas antipersona en varios de los municipios microfocalizados es una fuerte barrera para el retorno. En el estudio del Observatorio de la Gestión de la Restitución se encontró que algunos de los municipios microfocalizados no están priorizados en los planes de acción de la política de desminado (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación y USAID, 2014, página 27).

En relación con las condiciones de seguridad y las oportunidades para el desarrollo de nuevos proyectos, hay que tener en cuenta que en algunos de los territorios en los que se solicita la restitución hay cultivos de coca y explotación minera. El estudio del Observatorio de Gestión de la Restitución destaca los municipios que, a pesar de que tienen microfocalización, registran una significativa proporción de hectáreas con cultivos de coca que pueden generar conflictos o que evidencian la presencia de actores armados en la zona, entre ellos el municipio de Tibú (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación y USAID, 2014, página 25).

Sobre la presencia de explotación minera es preciso identificar claramente la posibilidad de retorno a predios que han

sufrido procesos de degradación o contaminación ambiental (Amnistía Internacional, 2014, página 38). También hay un debate vigente sobre lo que se debe hacer en caso de que los predios en solicitud de restitución se traslapen con títulos de explotación minera<sup>149</sup>. Teniendo en cuenta que con base en la declaratoria de “utilidad pública de la actividad minera”<sup>150</sup> se podría argumentar que el derecho que da la posesión de un título minero prima sobre el derecho a la restitución. Vargas propone que “los derechos adquiridos deben ceder a intereses superiores como la salvaguarda de los derechos fundamentales de una pluralidad de personas o el derecho al medio ambiente sano de titularidad colectiva” (Contraloría General de la República, 2013, página 77). Además argumenta que la utilidad pública de la restitución puede ser superior a la que se pretende lograr con la actividad minera:

...porque: a) contribuye al fortalecimiento de la seguridad alimentaria, por cuanto podría aumentarse la producción nacional con la disminución progresiva de la importación de alimentos; b) permite corregir las fallas de reconocimiento en relación con un grupo poblacional rezagado y victimizado; y c) genera oportunidades de empleo y de empoderamiento asociativo a través de actividades que representan una utilidad

---

149 Se desconoce la magnitud precisa de los predios que presentan este conflicto, pero según informe de la contraloría: “casi todos los municipios focalizados para la restitución coinciden con la existencia de títulos mineros vigentes”. Así, se puede observar la coincidencia en el departamento de Magdalena en los municipios de Ciénaga, Plato y Chivolo; en el Cesar: Valledupar, San Diego, Agustín Codazzi y San Alberto; en Bolívar: El Carmen de Bolívar, María La Baja, San Jacinto y San Juan Nepomuceno; en Sucre: Morroa; en Córdoba: Montería y Valencia; en Antioquia: Apartadó, Mutatá, San Carlos y Granada; en el Valle del Cauca: Tulúa, Trujillo, Bolívar, Río Frío y Cali; en el Tolima: Ataco y Valle de San Juan; en Nariño: Pasto, Tangua y Buesaco; en Putumayo: Villagarzón y Valle del Guamuez (La Hormiga); en el Meta: Cabuyero, Puerto López, Puerto Gaitán, Cumaral, Restrepo, Villavicencio, Acacias y San Carlos de Guaroa; en Santander: Sabana de Torres, Lebrija y Rionegro; en Norte de Santander: Tibú, El Zulia, La Esperanza, Villa Rosario, Los Patios y Pamplonita (Contraloría General de la República, 2013, página 75).

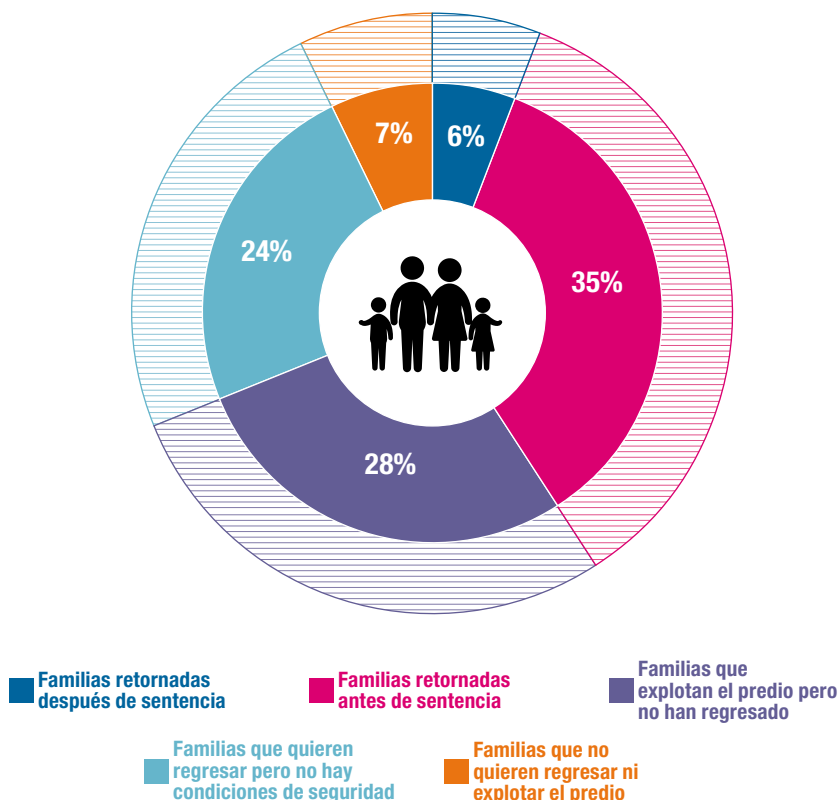
150 Art. 13 del Código de Minas.

pública para la producción agropecuaria nacional (Contraloría General de la República, 2013, página 78).

Como se ha mencionado por parte de varios analistas y defendido por la URT, la restitución es un proceso diferenciado del retorno y la reparación integral. Es de destacar que la mayoría de los estudios de seguimiento, observación y evaluación de lo que va de la implementación de la Ley de Víctimas (Ley 1448) se han concentrado en la etapa de restitución y no se encuentran estudios a profundidad sobre lo que sucede una vez se logra la recuperación de los predios.

Es relevante adelantar este tipo de estudios con el fin de avanzar en diagnósticos que evidencien, más allá de las cifras de tierras restituidas, los impactos en la transformación de la situación de las víctimas de desplazamiento, así como los obstáculos y oportunidades para el desarrollo de sus planes de vida. Esto afectará la revisión de los planes de retorno y reparación, así como las medidas de restitución. Se evidenciarán casos como los reseñados en la historia de La Bonga, municipio San Basilio de Palenque, en los que la comunidad solo desea hacer retornos laborales al territorio abandonado, en parte por las nuevas oportunidades y servicios sociales encontrados en el casco municipal. El estudio del Observatorio logró identificar que, por ejemplo, el 28 por ciento de las familias restituidas solo han hecho retornos laborales (ver gráfica siguiente).

Gráfica 21. Víctimas restituidas y retornos, Colombia (2013-2014)



Fuente: gráfica tomada de: Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación y USAID, (2014), página 65. Nota: Base 802 familias.

En relación con lo anterior, los jueces han incluido medidas complementarias en las sentencias con el fin de garantizar la calidad de vida tras el retorno. Una síntesis de las mismas se presenta a continuación:

...en un 85 por ciento de los fallos se ordenó que los beneficiarios de la restitución fueran incluidos en programas de vivienda; en un 74 por ciento que fueran incluidos en un programa de pro-

yectos productivos integrales; en un 56 por ciento que el solicitante y su núcleo familiar fueran incluidos en un programa de asistencia en salud; en un 52 por ciento que se garantizara medidas de educación y empleo, y en un 25 por ciento que se ejecuten obras de infraestructura (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación y USAID, 2014, página 57).

Lo que cuestiona el Observatorio de Gestión de la Restitución de Tierras es que no se explicitan las entidades responsables de implementarlas y no se establecen tiempos límite. Si bien esto puede estar incluido en las sentencias, es responsabilidad de la administración pública, más que de los jueces, identificar las necesidades en estas materias y precisar acciones y responsabilidades institucionales. Sobre las medidas para el desarrollo de proyectos productivos, se afirma que a pesar de que en las sentencias se sugiere, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no tiene competencias ni programas para el desarrollo de los mismos (Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación y USAID, 2014, página 69).

Sobre este tema es indispensable fortalecer la capacidad de la administración pública nacional y local para responder y articular el tema del desarrollo productivo propio de predios abandonados con otros predios y espacios del territorio que aparentemente no fueron afectados. Las medidas puntuales que no se articulen a los planes de desarrollo y de ordenamiento municipal pueden ir en contravía del objetivo de garantizar retornos sostenibles. Por ello la sugerencia en este caso es que no recaiga toda la responsabilidad sobre las medidas complementarias que garanticen el retorno en las sentencias y evidenciar que las responsabilidades sobre este proceso van más allá de las instituciones propiamente involucradas con la atención de víctimas.

Un último obstáculo está relacionado con las deudas que tienen las víctimas. Este es un tema de gran complejidad y que demanda muchos recursos. Como se evidenció en la recolección de

información del caso de Cucal-Cascalito, solo para el caso de 30 parceleros, las deudas contraídas con la Caja Agraria y Finagro entre 1993 y 1995 ascendían a más de 561 millones de pesos con intereses. Como se señala en el informe de Amnistía Internacional, no hay total claridad o un estándar de atención común para el asunto de las deudas. Por ejemplo, Amnistía identificó que, según la URT, no en todos los casos se puede condonar la deuda hipotecaria, y “que la Contraloría General dijo que solo se puede optar a la condonación de los intereses de la hipoteca” (Amnistía Internacional, 2014, página 39).

Para finalizar, es indispensable articular a estas acciones procesos de fortalecimiento de las organizaciones sociales y promover nuevos espacios sociales que reactiven los lazos de solidaridad y encuentro a través de medidas de reparación colectiva.

## 6.5. CONCLUSIONES

Este capítulo se concentró en una caracterización de las dimensiones del abandono y el despojo de tierras.

El segundo periodo, en el que se presenta una ola de abandono principalmente en el sur del país (2005-2008), ha sido poco estudiado y muy poco visible en escenarios de opinión pública en los que predomina la representación de estos años como menos violentos en virtud de la Política de Seguridad Democrática.

Hay evidencia de una interdependencia entre los desplazamientos motivados por factores económicos y ambientales y aquellos que se atribuyen directamente al conflicto armado. En escenarios de posconflicto, una atención especial a las disputas por el uso de los recursos y la pérdida de oportunidades de aprovechamiento de los mismos debe ser un eje sobre el cual es preciso construir consensos colectivos sobre los ideales de desarrollo en cada territorio.

Uno de los consensos prioritarios debe ser sobre las políticas extractivistas y la tensión de las mismas, tanto con las economías familiares campesinas, como con las representaciones y valores sobre las formas de vida en lo rural.



Si bien no fue un tema abordado en profundidad, en este capítulo se pone de relieve que las oportunidades de retorno están determinadas por factores que trascienden políticas restringidas a la atención y acompañamiento de las víctimas directas del conflicto armado.

Además de la atención de casos específicos, que debe ir acompañada de evaluaciones sobre la posibilidad de retorno de las personas que han sido desplazadas a lugares traumáticos, es necesaria una política de intervención rural que garantice los procesos de reparación integral.

Existe poca información sobre el despojo de tierras y otros bienes patrimoniales de las víctimas del conflicto armado. Las principales conclusiones sobre este fenómeno se sustentan, por lo general, en estudios de caso puntuales, no obstante lo cual se generalizan para las diferentes regiones del país. Es preciso entonces documentar y analizar de manera más sistemática el despojo de tierras y su relación con variables que facilitan la vulneración de los derechos de propiedad en el ámbito rural (ver capítulo 5).



---

## 7

# EVOLUCIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA Y ABANDONO DE TIERRAS

A partir de las magnitudes que ha registrado el abandono de tierras rurales en Colombia como consecuencia del conflicto armado, surge la pregunta por la transformación del sector agropecuario en este contexto. Para ello se hace una breve presentación de las principales tendencias del sector agropecuario para el nivel nacional, luego de cual se establece una relación con el fenómeno del abandono.

### 7.1. VOCACIÓN Y USOS DEL SUELO

#### 7.1.1. Vocación, usos y conflictos de uso del suelo

En el país existe un desequilibrio entre la vocación del suelo y el uso real. Este desequilibrio se manifiesta en una subutilización del potencial de uso para agricultura y en una sobreutilización de suelos forestales y de protección en usos agrícolas y pecuarios. El grado de subutilización no ha variado desde 1988. Para dicho año se estimó que “las áreas de vocación agrícola estaban siendo aprovechadas en un 23,6 por ciento” (Ministerio de Agricultura

y Departamento Nacional de Planeación, DNP, 1990, página 13). Actualmente, y según el estudio del IGAC de 2012, este indicador es del 24 por ciento (Cálculos propios a partir de IGAC, CEDE, Universidad de Antioquia 2012).







Esta subutilización, además de explicarse por una competencia con los usos ganaderos, está relacionada con la falta de adecuación de tierras para la explotación agrícola. Para 1988 Bejarano señalaba “que del potencial total de áreas susceptibles de ser involucradas a la producción agropecuaria a través del riego, solamente el 21 por ciento de ellas están efectivamente adecuadas” (Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, DNP, 1990, página 13). Una tercera razón señalada por el IGAC es que los altos niveles de concentración de la tierra no permiten su adecuado uso (IGAC y Corpoica, 2002, páginas 98-99, capítulo 4).

En oposición al anterior panorama, en ganadería se sobrepasó el potencial de uso para esta actividad en más del doble y se están usando más de 20 millones de hectáreas de tierra que no tienen vocación para esta actividad. Esto implica que se están destinando tierras de vocación agrícola y forestal para ganadería en detrimento del desarrollo del renglón agrícola.

Este desequilibrio se ha intensificado en las últimas décadas por un aumento continuo de las cabezas de ganado, la escasa tecnificación de esta actividad y la consecuente demanda de suelo. El IGAC identificó que entre 1984 y 2002 “el área cubierta por pastos y dedicada a actividades ganaderas de diversa intensidad y propósito creció, desplazando áreas agrícolas y forestales en todas las regiones naturales de Colombia” (IGAC y Corpoica, 2002, página 82, capítulo 4).

Un acercamiento preliminar a la magnitud de este aumento lo ofrece el siguiente indicador: mientras para 1988 se estimó que el 18,9 por ciento del área continental se destinaba a ganadería (Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, DNP, 1990, página 60), para 2012, esta proporción aumentó a 30,6 por ciento (IGAC, 2012, página 152).

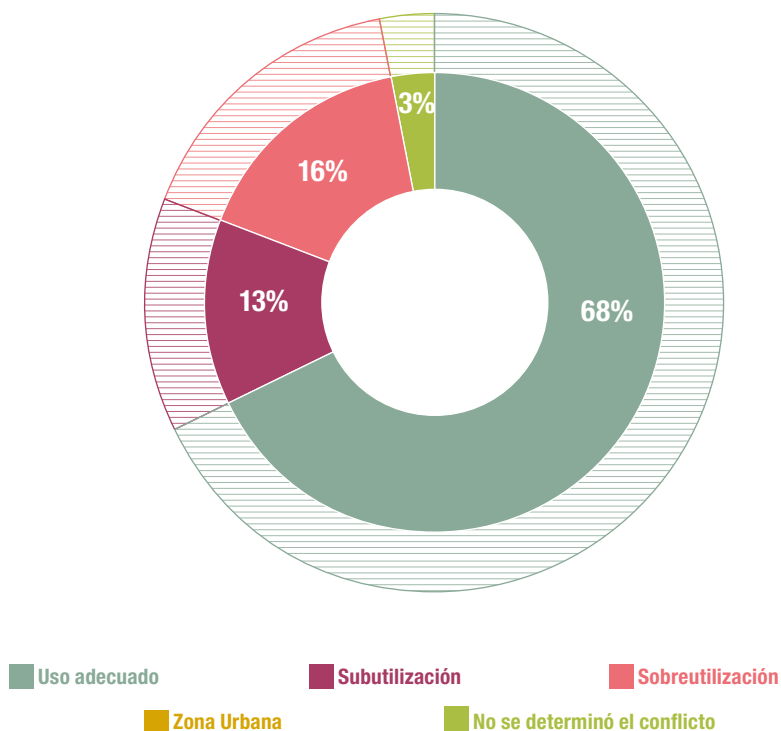
**Gráfica 22. Conflictos de usos del suelo (Usos vs. Vocación). 2012**

	<b>Vocación</b>		<b>Uso actual y cobertura</b>
Agrícola	22.077.625		5.315.705
Ganadera	15.192.738		34.898.456
Agrosilvopastoril	4.057.776		5.064.191
Forestal / Bosques	64.204.294		60.703.476
Conservación	6.303.503		4.332.133
Cuerpos de agua	1.935.201		1.820.574
	Hectáreas		Hectáreas

Fuente: elaboración propia a partir de IGAC, (2012), *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano*, Bogotá, páginas 92,152). Infografía inspirada en una similar publicada en El Espectador.

Estos desequilibrios entre la vocación y el uso del suelo determinan, en parte, lo que se ha denominado conflicto de usos del suelo. Como se presenta en la siguiente gráfica, el 29 por ciento del territorio tiene conflictos de uso, tanto por sobreutilización, como por subutilización. La sobreutilización hace referencia principalmente a tierras con vocación forestal en las que hay explotación agrícola y aquellas en las que el uso agrícola es superior a la capacidad de la tierra, poniendo en riesgo la sostenibilidad ambiental y productiva. La subutilización hace referencia a tierras en las que el uso actual es inferior a la clase de vocación de uso principal y hace referencia principalmente a aquellas de vocación agrícola que tienen uso pecuario o en las que el nivel de explotación agrícola podría ser mayor (IGAC y Corpoica, 2002, página 84, 97).

**Gráfica 23. Conflicto de usos del suelo. Nacional**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de IGAC, (2012), *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano*, Bogotá, página 182)

### **7.1.2. Comportamiento del sector agrícola en los últimos 30 años y participación de las economías campesinas**

Para hacer un balance de las principales tendencias del sector agropecuario se cuenta con indicadores como: valor de la producción agropecuaria, usos del suelo (área destinada a prácticas agrícolas y pecuarias principalmente) y producción (toneladas por productos). Dependiendo del indicador que se tenga en cuenta para establecer tendencias, los resultados pueden señalar tanto

crecimiento o decrecimiento del sector. Por ejemplo, según el valor de la producción, el sector agrícola y pecuario ha perdido participación en la economía.

Por otra parte se evidencia un crecimiento tanto de las áreas de explotación agropecuaria como del rendimiento del uso de la tierra. Esto se debe a que el primer indicador (valor de la producción) está fuertemente afectado por variables macroeconómicas, nacionales e internacionales, en tanto que los otros dos indicadores (uso del suelo y producción) están más determinados por políticas económicas internas.

Al iniciar el análisis de las tendencias del sector agrícola con el indicador de valor de la producción, Kalmanovitz y López evidencian un crecimiento de la agricultura entre 1950 y 1980 que comienza a desacelerarse en la década de 1980 y se ve reflejado en el PIB agropecuario<sup>151</sup>.

Cuando se analiza la evolución de la agricultura por tipo de cultivos, se evidencia que hay una disminución del valor de la producción de los cultivos transitorios (principalmente de los cereales, la cebada y el trigo y de las oleaginosas de ciclo corto como el algodón, la soya y el ajonjolí), que se ve reflejada en la disminución de la participación en el valor de la producción de 25,1 por ciento en 1980 a 18 por ciento en 2000 (Kalmanovitz y López, 2006, páginas 247–250). Este proceso se da de forma inversa a un crecimiento del valor de la producción de los cultivos permanentes<sup>152</sup>, principalmente el banano, la palma y las flores, que pasan de 41,9 por ciento en 1980 a 43,9 por ciento en 2000.

Al usar otro tipo de clasificación, cultivos predominantemente campesinos<sup>153</sup> y predominantemente capitalistas, se identifica

---

151 La siguiente advertencia aplica para la lectura de este indicador: “En países como Colombia, con nivel de desarrollo intermedio, en la medida en que el ingreso per cápita crece, la participación de la producción agropecuaria en la producción total decrece, lo que no significa que el sector pierda importancia real como estratégico y no necesariamente es un sector que genera menos riqueza; lo que puede ocurrir es que, aunque el sector sea dinámico, hay otros sectores como el de servicios que registra un mayor ritmo de crecimiento” (Gutiérrez, 2009).

152 Incluye café.

153 Incluye café.

que los primeros pasan de tener una participación del 59,3 por ciento del valor de la producción en 1985 a 36,1 por ciento en 2010. Para el mismo periodo, los cultivos predominantemente capitalistas pasan de 4,3 por ciento a 25,4 por ciento (PNUD, 2012, página 64).

**Tabla 58. Valor de la producción agrícola en el sector agropecuario (composición porcentual)**

	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Cultivos predominantemente campesinos	59,30%	55,63%	49,08%	45,20%	39,85%	36,15%
Cultivos predominantemente capitalistas	4,43%	9,97%	15,86%	21,90%	24,46%	25,41%
Total agricultura	63,82%	65,60%	64,94%	67,10%	64,31%	61,56%
Total pecuario	35,55%	34,39%	35,06%	32,88%	35,58%	38,00%
Total agropecuario	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: tabla tomada de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (2012), “El campesinado, Reconocimiento para construir país”, en *Cuaderno del Informe de desarrollo humano, Colombia 2011*, página 64.

Si se analizan las tasas de crecimiento del valor de la producción se encuentra que durante las décadas de 1980, 1990 (Kalmanovitz y López, 2006, página 250) y 2000 (PNUD, 2012, página 64), periodo en el que se agudiza el conflicto armado, comparadas con la tasas de las décadas de 1950, 1960 y 1970, tanto de los cultivos permanentes (sin café) como transitorios, se desaceleran, y para el caso de los transitorios, son negativas. Con esto se evidencia que existieron factores que afectaron tanto a los cultivos transitorios como a los perma-



nentes, conduciendo a un estancamiento con respecto a las dinámicas de crecimiento que se presentaban hasta finalizar la década de 1970.

Como factores de este estancamiento, la mayoría de los estudios destacan el proceso de apertura económica y la variabilidad de precios en el mercado internacional, pero no los impactos del conflicto armado en la productividad. Es de advertir que la apertura económica no es una medida que en sí misma produzca el estancamiento del sector, algunos estudios han documentado una relación positiva entre apertura y crecimiento agrícola para otros países latinoamericanos, señalando que “después del periodo reformista, el crecimiento agrícola aumentó en los países de la región, excepto en Colombia, Brasil, Honduras y Ecuador” (Valdés, 2011, página 68, citando a: Valdés y Foster 2007).

Las condiciones de éxito de dichos procesos de apertura parecen estar determinadas por otras medidas como la modernización de los puertos y en general de los sistemas de transporte de alimentos, entre otros (Valdés, 2011, página 68). En todo caso, este mismo autor advierte que es preciso cualificar los indicadores de “éxito” de los procesos de apertura con impactos en los ámbitos sociales y ambientales<sup>154</sup>.

Sobre los impactos del conflicto armado, no existen estudios que establezcan una relación entre población desplazada, abandono y desempeño agropecuario nacional. Salgado señala que “en la primera década de 2000 se modificó la situación de los productores debido al conflicto armado y al fenómeno de desplazamiento forzado de la población, pero hasta el momento se desconocen los impactos de estos cambios en la estructura de los cultivos” (PNUD, 2012, página 66).

---

154 Valdés afirma que de acuerdo con evaluaciones para cinco países (Brasil, Chile, Colombia, México y Paraguay) “la hipótesis de que el crecimiento agrícola no ha tenido impacto en reducir la pobreza de los trabajadores agrícolas queda descartada” (2011, página 71). Por el contrario, afirma que en Colombia y Paraguay los que se han beneficiado del aumento de la producción son los trabajadores por cuenta propia y, en el caso de Brasil, Chile y México, los asalariados agrícolas y no solo los empleadores.

Kalmanovitz (2010) y Forero (2010) hacen un acercamiento preliminar a esta relación. Como se explica a continuación, esta relación aún es frágil por falta de evidencia empírica en el análisis de tendencias agropecuarias nacionales. Se aclara que no se desconocen los estudios de caso en los que se ha registrado que el abandono de la tierra implica la pérdida de cultivos y animales, sobre lo que se quiere insistir es que aún no es claro el impacto del abandono en el sector agrario nacional.

Kalmanovitz afirma que el desplazamiento “tiene un efecto negativo directo sobre la producción agrícola por el abandono de parcelas o su potrerización” (Kalmanovitz, 2010, página 100), indica además que el estancamiento de los cultivos transitorios, entre 1990 y 2008, tanto en superficie como en producción, si bien se puede asociar con la reducción de la protección arancelaria, “también han debido jugar un papel importante las secuelas del abandono forzado” (Kalmanovitz, 2010, página 102) debido a que este tipo de cultivos está asociado con campesinos medios y pequeños. A pesar de ello, Kalmanovitz reconoce que no existe fuerte evidencia del impacto del abandono y esboza algunas razones por las cuales la pérdida de casi un tercio de la superficie agropecuaria no tuvo un impacto tan evidente, afirmando que hubo mucho más desplazamiento de personas que de producción (Kalmanovitz, 2010, página 109). Según Kalmanovitz,

i) buena parte de los desplazados fueron microfundistas que producían bienes de pan coger y una pequeña porción de bienes para el mercado, de tal modo que no contabilizan tanto para la producción como para la demanda (...); ii) la tierra despojada fue utilizada por nuevos empresarios violentos en cultivos de largo ciclo como palma o cacao, en ganadería, o inclusive en cultivos de corto ciclo de alta rentabilidad, tipo maíz tecnificado, soya o sorgo, de manera que hubo mucho más desplazamiento de personas que de producción (Kalmanovitz, 2010, página 109).

Forero afirma que “el desplazamiento ha tenido un efecto crucial sobre el relativo estancamiento de nuestro sector agropecuario y que la recuperación de los predios por parte de los desplazados contribuirá decisivamente a la estabilización de la población y la producción rural” (Forero, 2010, página 102). Presumimos que Forero afirma esto sin contar con información precisa de la relación entre abandono y tendencias del sector agropecuario nacional. Ahondar en la comprensión de esta relación ayuda a identificar con mayor claridad factores que han incidido en las tendencias del sector agropecuario y que van desde los factores climáticos, las políticas macroeconómicas, los mercados internacionales, hasta el conflicto armado.

A continuación se hará un análisis del indicador de área cultivada y de producción, teniendo en cuenta que el primero puede dar cuenta de la capacidad de los campesinos de permanecer en el territorio, y que este indicador puede relacionarse mejor con el nivel de afectación del conflicto armado. Los indicadores de valor de la producción y volumen de la producción pueden estar más determinados por variaciones en la economía internacional y las innovaciones tecnológicas.

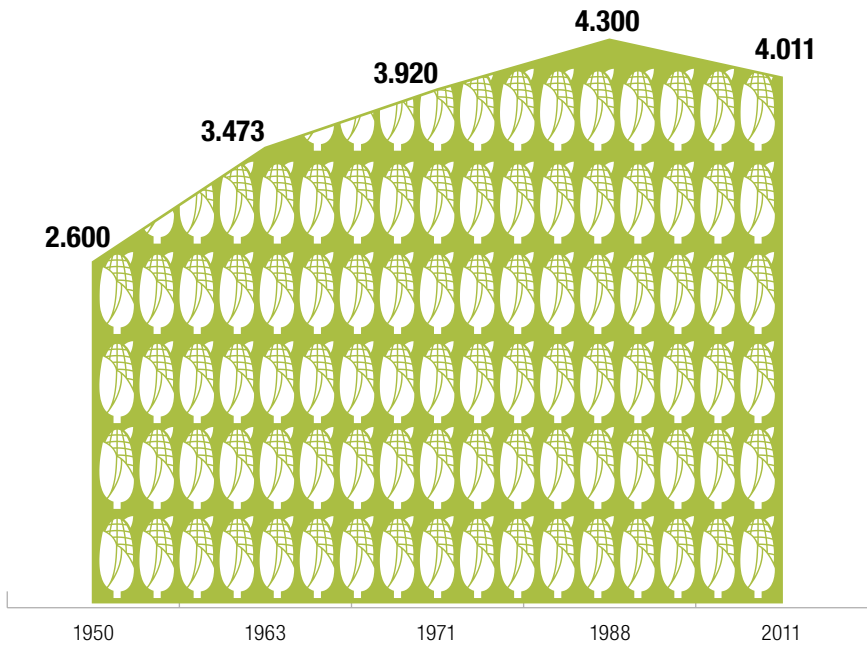
Como se observa en la gráfica 24, la disminución del valor de la producción agrícola en la década de 1980 no se relaciona con una disminución de la superficie agrícola. El área cultivada presenta un leve aumento de más de 300 mil hectáreas entre 1971 y 1988. Por el contrario, entre 1988 y 2011 hay una caída en la cantidad de hectáreas cultivadas que probablemente se relaciona con la crisis de los cultivos transitorios predominantemente capitalistas (algodón, maíz tecnificado, sorgo y soya)<sup>155</sup>. Esta relación es confirmada por el IGAC cuando señala que el decrecimiento del uso agrícola nacional “es más marcado si se analizan las tierras que se han caracterizado por una

---

155 Es preciso aclarar que las metodologías para el levantamiento de la superficie son diferentes y por ello las cifras no son totalmente comparables. Sin embargo se retoman acá en una línea de tiempo continua como un mecanismo para identificar la tendencia general.

agricultura intensiva con cultivos transitorios como algodón, sorgo, soya y arroz, donde el descenso fue del 39 por ciento con respecto al área registrada en 1987” (IGAC y Corpoica, 2002, página 81).

**Gráfica 24. Superficie agrícola (miles de hectáreas)**



Fuentes: elaboración propia a partir de:

(1) 1950 y 1988: Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, DNP, (1990), *Misión de estudios del sector agropecuario. El desarrollo agropecuario en Colombia. Informe final de la misión de estudios de sector agropecuario*. Capítulo 1: “Transformación estructural y crecimiento agropecuario”, Bogotá.

(2) 1963: CIDA, (1966), *Tenencia de la tierra y desarrollo económico del sector agropecuario de Colombia*, Washington.

(3) 1971: DANE, (1971), *Boletín mensual de estadística* (número 243), Bogotá.

(4) 2011: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Corporación Colombiana Inter-nacional, (2011), *Oferta Agropecuaria. ENA - Cifras 2011, Encuesta Nacional Agropecuaria 2011*, Bogotá.

Con el fin de comprender mejor las variaciones presentadas en la gráfica anterior y avanzar en la relación entre tendencia del área cultivada e intensificación del conflicto armado, se analizará la evolución de 22 cultivos<sup>156</sup> que representaban para 2010 el 81,4 por ciento del área cultivada sin café. Solo para estos cultivos se cuenta con una serie estadística completa desde 1981.

Para realizar el análisis desagregado se cuenta con dos formas predominantes de clasificación de los cultivos. La primera está determinada por las características intrínsecas del producto y clasifica los cultivos entre transitorios y permanentes. La segunda está definida por las características socioeconómicas predominantes en la producción y se clasifican entre cultivos predominantemente campesinos y cultivos predominantemente capitalistas.

En la literatura internacional se han asociado los cultivos transitorios con los campesinos y los permanentes con capitalistas. Esta asociación asume que los cultivos permanentes, al requerir mayor inversión de capital inicial y mayor tecnología, se desarrollan a través de sistemas capitalistas. Como ya lo anotaba Bejarano -director técnico de la Misión de Estudio del Sector Agropecuario- (Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, DNP, 1990), esta asociación es inadecuada en el caso colombiano: “la diferencia del caso colombiano, con lo que se ha encontrado en países de América Latina, es el hecho de que los cultivos permanentes (sin café) se localizan principalmente en la agricultura tradicional, representados sobre todo en plátano y caña panelera, los cuales participan con algo más de un tercio del área total cultivada en permanentes, en tanto que los cultivos transitorios están más asociados a la agricultura empresarial” (Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, DNP, 1990, página 40).

---

156 El área total de los 22 cultivos analizados correspondía en 2010 a 2.551.293 has., esto es equivalente al 81,4 por ciento de la superficie cultivada en dicho año sin café (3.132.738 has.). Los cultivos incluidos en el análisis son: ajonjolí, cebada, fríjol, maíz tradicional, papa, trigo, algodón, arroz riego, maíz tecnificado, sorgo, soya, cacao, caña panelera, fique, ñame, plátano, tabaco negro, tabaco rubio, yuca, banano exportación, caña de azúcar, palma de aceite.

Esta aclaración es fundamental, pues cuestiona la hipótesis que señala que al existir una tendencia al desplazamiento de los cultivos transitorios por los permanentes en los últimos treinta años se ha producido un desplazamiento de cultivos campesinos por cultivos capitalistas. Esta posición ha motivado una falsa oposición entre cultivos transitorios y permanentes, idealizando los primeros sobre los segundos y satanizando el aumento de los cultivos permanentes en las últimas décadas o cuestionando cualquier política pública orientada a fomentar los segundos.

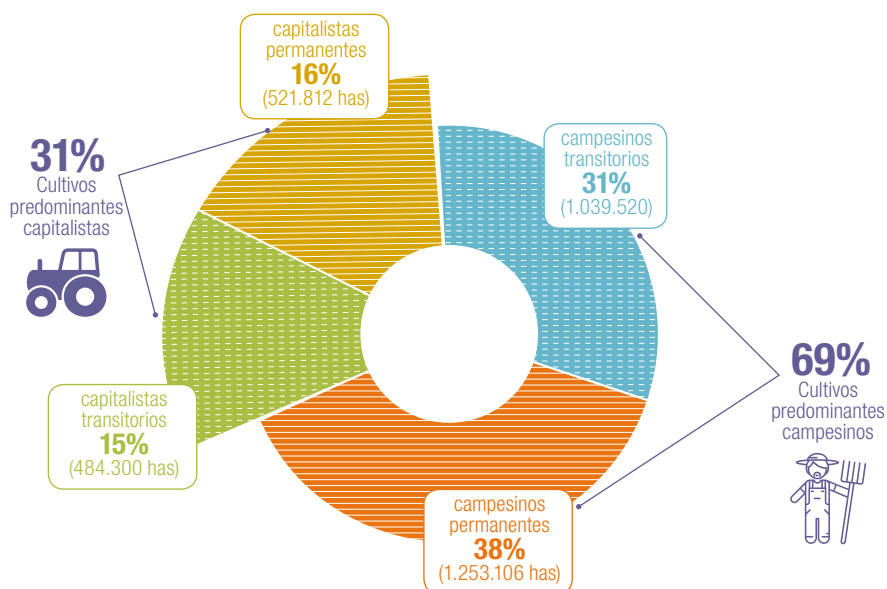
Además de desconocer los patrones de producción de los diversos cultivos, esta posición también desconoce la vocación de usos del suelo. En 1990 se identificó que “el 56,6 por ciento de los suelos potencialmente aptos para cultivos transitorios está siendo aprovechada, en tanto que tan solo el 12,3 por ciento de los suelos que podrían ser aprovechados para cultivos permanentes se utilizan para este propósito” (Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, DNP, 1990, página 13), lo que conduciría a incentivar el uso de la tierra para cultivos permanentes.

Como se observa en la siguiente gráfica, hay prevalencia de los cultivos predominantemente campesinos, tanto en los cultivos permanentes como en los transitorios en el año 2011. Para ese año, el 69 por ciento de la superficie cultivada, sin café, corresponde a cultivos predominantemente campesinos y el 31 por ciento restante a cultivos predominantemente capitalistas<sup>157</sup>. La participación mayoritaria de los cultivos predominantemente campesinos ha sido una característica del sector agrícola colombiano señalada por diversos estudios e incluso ha presentado un leve aumento en los últimos 30 años.

---

157 Estos niveles de participación se acercan a los indicados para 2002-2004 en donde “se encontró que la agricultura familiar participó con el 46 por ciento del área sembrada de los cultivos transitorios y el 66 por ciento de los permanentes, para un total del 57 por ciento del área agrícola nacional” (Garay, Barberi y Cardona, 2010, página 85).

## Gráfica 25. Distribución de la superficie por tipo de cultivos 2011 (sin café)



Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

Nota. Gráfica construida a partir de 29 cultivos desagregados en el anuario estadístico del sector agropecuario. Resultados evaluaciones agropecuarias municipales 2011. La clasificación de cultivos se hizo así: Transitorios: a) predominantemente campesinos (ajonjolí, arroz seco, papa, tabaco rubio, cebada, fríjol, maíz tradicional, trigo, maní, hortalizas); b) predominantemente capitalistas (algodón, arroz riego, sorgo, soya, maíz tecnificado). Permanentes: a) predominantemente campesinos (cacao, tabaco negro, arracacha, caña miel, caña panela, cocotero, fique, ñame, plátano, yuca, frutales); b) predominantemente capitalistas (palma, caña de azúcar y banano exportación)<sup>158</sup>

158 La clasificación de cultivos entre predominantemente campesinos y predominantemente capitalistas está construida a partir de la clasificación de Forero (Forero, 2010) que se basaba en estudios de caso y en el análisis más representativo que se hace a partir de la ENA en el documento caracterización de la economía campesina en Colombia. En este último estudio “se encuentra que los productos con mayor participación de la pequeña agricultura en cuanto a área fueron el ñame y el fique, con el 100 por ciento, el tabaco con el 96 por ciento, el fríjol y la caña panelera con el 89 por ciento, la yuca con el 86 por ciento, el maíz con el 80 por ciento, el ajonjolí y las hortalizas con el 76 por ciento, el trigo con el 74 por ciento y el cacao con el 72 por ciento, entre los más importantes. En contraste, en cultivos como algodón, sorgo, banano de exportación y palma, su participación fue menor al 10 por ciento” (Garay, Barberi y Cardona, 2010, páginas 95-96).

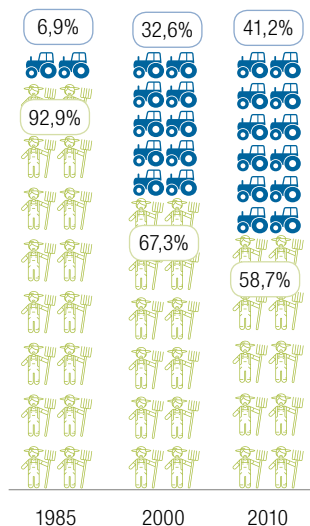
**Gráfica 26. Distribución de la superficie por tipos de cultivo**



 **Cultivos predominantes capitalistas**

 **Cultivos predominantes campesinos (sin café)**

**Gráfica 27. Valor de la producción**



 **Cultivos predominantes capitalistas**

 **Cultivos predominantes campesinos (sin café)**

Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

Antes de continuar con el análisis de desempeño de los diferentes tipos de cultivos, es necesario hacer algunas aclaraciones sobre la economía campesina. Según la literatura sobre este tema, las economías campesinas tienen tres características: a) predomina la mano de obra familiar no remunerada; b) la superficie explotada es pequeña, menor a 10 has.; y c) tiene baja inversión de capital en insumos y herramientas (Garay, Barberi y Cardona, 2010; Vargas Velásquez, 2011)<sup>159</sup>.

159 Para revisar un estado del arte sobre las definiciones de economía campesina y economía agrícola familiar ver: Forero, 2010; Forero-Álvarez, s.f.; Garay Barberi y Cardona, 2010; Vargas Velásquez, 2011



Las diferencias en el nivel de inserción de las economías campesinas en el mercado pueden ser variables, por ello Vargas distingue entre: 1) economías campesinas de subsistencia y 2) economías campesinas mercantilizadas.

Por su parte, Forero (2013) propone dos categorías dentro de la modalidad de agricultura familiar parcialmente monetizada: 1) las economías campesinas y 2) las economías familiares no campesinas. De las primeras destaca la relación cultural con la tierra, los campesinos conciben “la tierra no solo como un bien de producción sino también como parte de su patrimonio cultural (físico o simbólico) y donde se tiene una relación de pertenencia y se es parte activa de las comunidades rurales” (Forero-Álvarez, 2013, páginas 29–30). En las economías familiares no campesinas se encuentran los negocios capitalistas familiares, en los que el papel del líder de la familia sigue siendo central en el negocio agrícola, pero la organización familiar permanece independiente de la producción agrícola (Forero-Álvarez, 2013, página 30).

En los dos casos hay inserción en el mercado y la economía es monetizada, pero el grado es diferente en cada una. Forero hace un estado del arte en el que se retoman varios estudios que evidencian que en América Latina hay una alta monetización de los dos tipos de economías familiares, tanto en los insumos como en los productos y cita a Var Der Ploeg, quien afirma que “los sistemas agrícolas periféricos (en el tercer mundo) son más dependientes, más comercializados y más basados en una ‘circulación completa del mercado’ que los sistemas del centro (europeos)” (Citado por: Forero-Álvarez, 2013, página 32). Otro estudio de Forero señala que “en Colombia predomina (...) un campesinado integrado al mercado” que va en contravía de la percepción pública generalizada de que contamos con un “campesinado tradicional, arcaico y refractario al cambio” (Forero-Álvarez, n.d. página 13).

Los temas anteriores son significativos, pues evidencian un cambio en los patrones de las economías rurales y señalan la necesidad de profundizar en la comprensión de las diferentes formas y niveles de inserción de los pequeños agricultores co-

lombianos en el mercado. También sugieren que el campesino no se puede ver más como un sujeto aislado e independiente del mercado y que los cambios en la economía nacional tienen mayor incidencia que si hay un predominio de la agricultura de subsistencia.

Teniendo presente que las clasificaciones de las economías campesinas o familiares están en debate y que hacer una clasificación que se ajuste a los cambios que se han dado en el campo en los últimos años es una tarea pendiente, se presenta a continuación un acercamiento a la evolución de los cultivos usando la clasificación clásica entre cultivos predominantemente campesinos y predominantemente capitalistas, entendiendo por los primeros cultivos realizados en pequeñas extensiones de tierra.

Varios estudios señalan que la evolución de los cultivos ha estado determinada por políticas de Estado que en las últimas décadas han favorecido cultivos con oportunidades de inserción en el mercado internacional. El agregado de área cultivada presentado en la gráfica anterior no nos permite distinguir entre diversos tipos de cultivos. Con el fin de validar esta hipótesis y ver la evolución del área cultivada en periodos de intensificación del conflicto armado, presentamos a continuación un análisis de tendencias sobre 22 cultivos.

### **7.1.3. Evolución de los cultivos transitorios y permanentes y predominantemente campesinos y capitalistas**

Si se analiza la participación porcentual de los cultivos transitorios y permanentes en el valor total de la producción agropecuaria, se identifica una mayor participación de los permanentes hacia finales del siglo XX. Los cultivos transitorios pasaron de tener una participación del 23,3 por ciento en el total de la producción agropecuaria en 1950 a 18,0 por ciento en 2000, mientras los cultivos permanentes (sin café) pasaron del 24,5 por ciento al 35,8 por ciento. La disminución de la participación de los cultivos transitorios se acentúa en la década de

1990, momento en el que participaba con un 23,8 por ciento en el total de la producción.

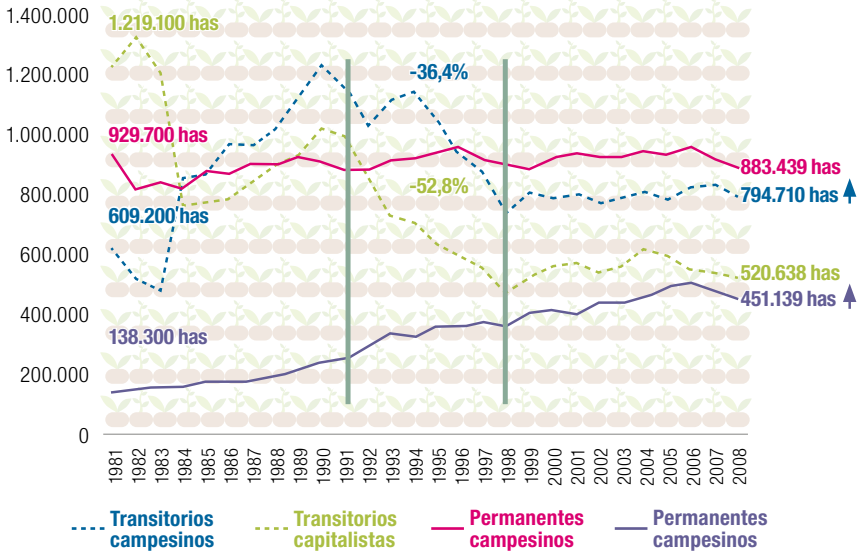
Si bien esta tendencia coincide con la disminución de las hectáreas destinadas a cultivos transitorios y el aumento de las de los permanentes, no coincide con los aumentos en la producción y el rendimiento de los cultivos transitorios predominantemente campesinos. Esto se debe, en parte, a que el indicador de participación porcentual en el valor de la producción tiene sus debilidades para indicar un aumento o disminución real de un tipo de cultivo, pues estos cambios se ponderan en relación con los cambios de los otros tipos de cultivos. Además, entran en este indicador los precios de los productos y no se circunscribe la valoración al área cultivada y al nivel de producción.

Continuando con la clasificación entre cultivos predominantemente campesinos y cultivos predominantemente capitalistas, se encuentra que la

tendencia a la menor participación de los cultivos campesinos en el valor de la producción se mantiene en el periodo de cincuenta años y se explica por varios factores: una mayor reducción relativa de sus precios; la menor elasticidad precio de este tipo de productos de consumo directo; la presión de las importaciones y la exposición a los precios internacionales; una muy escasa organización institucional, con la excepción de la papa, el cacao, el fique y el tabaco; los sesgos negativos en el crédito, y una casi inexistente red de apoyo para la comercialización (PNUD, 2012, página 63).

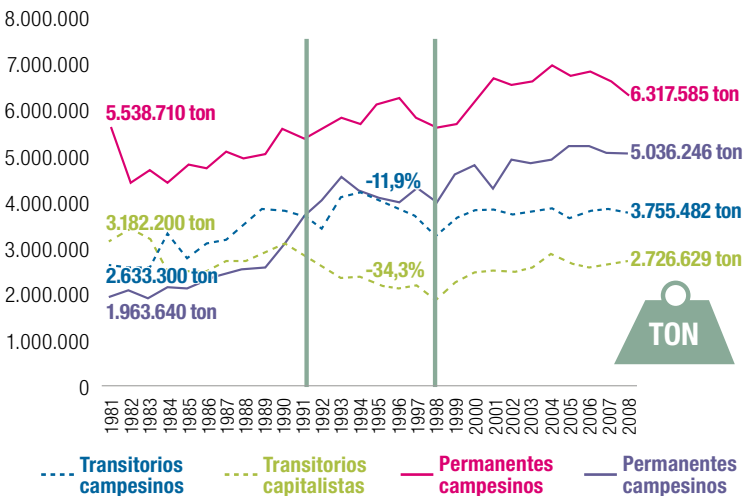
Pero cuando se analizan los indicadores de superficie cultivada y producción, se encuentran otras tendencias. Como se observa en las gráficas 28 y 29, los cultivos predominantemente campesinos tuvieron una leve disminución de la superficie cultivada entre 1981 y 2008 correspondiente a 100.000 has aproximadamente, mientras la producción aumentó en aproximadamente dos millones de toneladas. Es factible que la disminución de la superficie cultivada se relacione con el aumento de la productividad.

**Gráfica 28. Superficie de cultivos. 1981-2008 (sin café)**



Fuente: elaboración propia a partir de: datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

**Gráfica 29. Toneladas de cultivos 1981-2008 (sin café)**



Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

### 7.1.3.1 Cultivos transitorios

El análisis por décadas muestra lo siguiente: en la década de 1980 se encuentra que, en términos agregados, la superficie de cultivos transitorios aumenta en un 21,2 por ciento, las toneladas en un 18,7 por ciento y el rendimiento se mantiene igual, pasando de 3,2 toneladas por hectárea a 3,1 para los 11 cultivos.

En la década de 1990 se encuentran las principales disminuciones con respecto a la década anterior: la superficie de cultivos transitorios disminuye en un 47,9 por ciento, las toneladas en 9,1 por ciento, pero el rendimiento aumenta, pasando de 3,1 toneladas por hectáreas a 4,8. Este último indicador puede explicar en parte la disminución de la superficie, debido a que se necesitan menos hectáreas para mantener la producción en toneladas. En todo caso, el mayor rendimiento se presenta en el cultivo de papa y este cultivo no tiene disminuciones de superficie.

**Tabla 59. Comportamiento de 11 cultivos transitorios**

Área (has)	1981	1990	2000	2010
Subtotal campesinos	602.100	1.188.100	739.567	664.454
Subtotal capitalistas	1.219.100	1.018.690	557.116	485.308
Total área	1.821.200	2.206.790	1.296.683	1.149.762
Toneladas				
Subtotal campesinos	2.604.600	3.757.680	3.725.449	3.957.472
Subtotal capitalistas	3.182.200	3.110.210	2.462.936	2.287.382
Total toneladas	5.786.800	6.867.890	6.188.385	6.244.854

Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

Si se hace la comparación entre 1981 y 2000, hay una disminución total de la superficie cultivada en un 36,9 por ciento y un aumento de las toneladas en 7,9 por ciento. Esta disminución de la superficie se presenta principalmente en los cultivos predominantemente capitalistas que disminuyen aproximadamente en un millón de hectáreas en cultivos de algodón, sorgo y soya. La evolución de estos cultivos determina la tendencia a la disminución de los cultivos transitorios en general que algunos analistas asocian con una transformación hacia los cultivos permanentes.

Por su parte, los cultivos predominantemente campesinos tienen un leve aumento de la superficie entre 1981 y 2010, representando en 62 mil hectáreas. Dentro de los cultivos campesinos, los más afectados son los de ajonjolí, cebada y trigo que tienden a desaparecer, disminuyendo en más de un 80 por ciento.

Kalmanovitz y López afirman que la disminución de los cultivos transitorios puede estar relacionada con la disminución de los soportes de política como el crédito de fomento y el apoyo en el control de precios, más no por la eliminación de barreras arancelarias, que al contrario aumentaron en la última década del siglo XX (Kalmanovitz y López, 2006, página 271).

También se señala que esta disminución puede estar relacionada con el desmonte de varias de las entidades estatales que apoyaban el desarrollo del sector agrario, “en los años 1990 y principios de los 2000, el sector vio fenecer gran parte de los programas institucionales creados en décadas pasadas o recientes, como el de desarrollo rural integrado (DRI), el PNR (Plan Nacional de Rehabilitación) y la reforma agraria; el debilitamiento de las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (Umatas) y de la asistencia técnica gratuita a pequeños agricultores, así como de la exitosa experiencia del programa nacional de transferencia de tecnología agropecuaria (Pronatta) en investigación” (PNUD, 2011, página 308).

Un tercer elemento que pudo afectar la evolución de estos cultivos son los fenómenos asociados al cambio climático, pues no parece una coincidencia que en 1998, año en el que se da el mayor declive en la superficie, se registrara el “fenómeno del niño”.

**Gráfica 30. Área de cultivos transitorios (sin capitalistas).  
Algodón, arroz, sorgo, soya, maíz tecnificado**

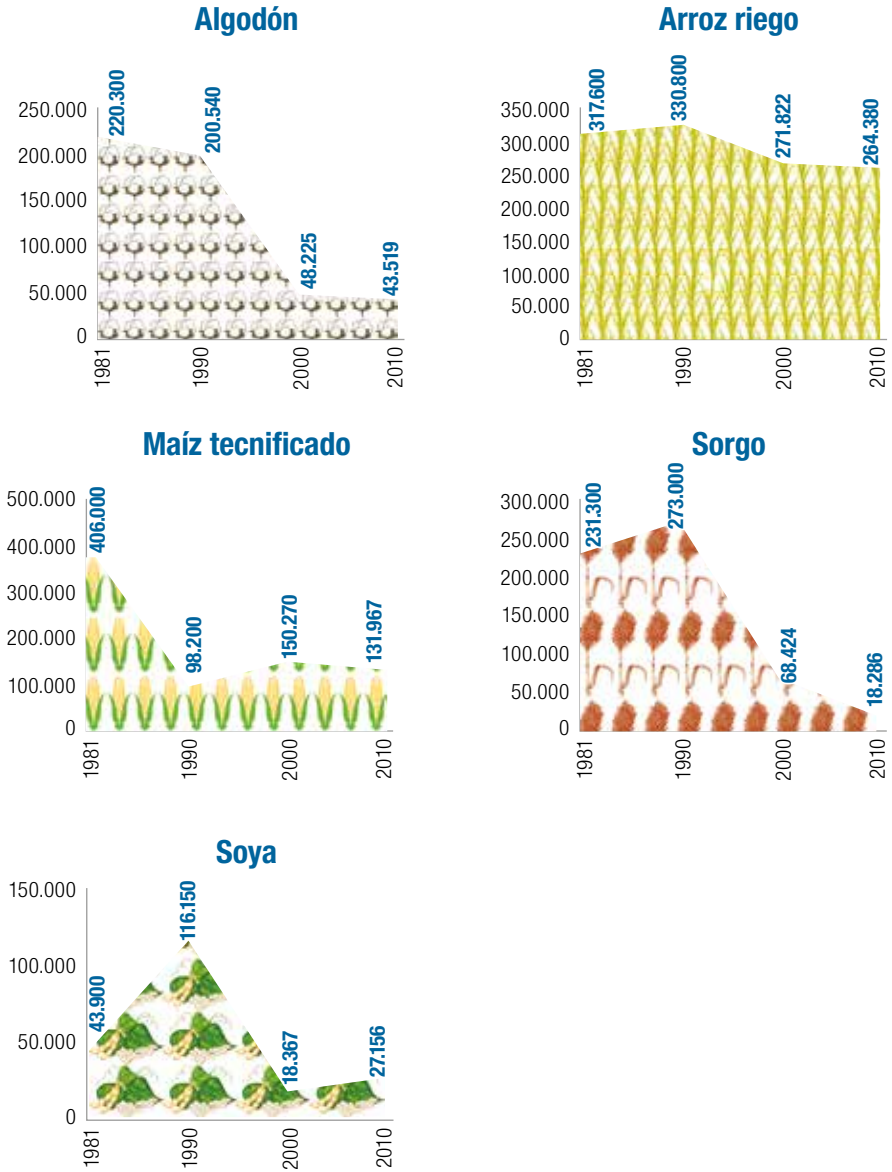


Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

Como lo muestran las siguientes gráficas, algunos cultivos transitorios predominantemente campesinos fueron ajenos a estos cambios, e incluso aumentaron su superficie, tal y como ocurrió con la papa, el fríjol y el maíz tradicional. El hecho de que estos aumentos en el rendimiento se presenten en épocas adversas de recrudescimiento del conflicto armado y apertura económica puede indicar que los cultivos transitorios campesinos se adaptaron y enfrentaron mejor estas condiciones.

En el análisis que realizan Kalmanovitz y López hasta 2000, también identifican que “la excepción al desempeño (de los cultivos transitorios) se encuentra en la producción de papa y hortalizas, la cual ha logrado mantenerse y consolidarse dentro de la producción agropecuaria nacional” (Kalmanovitz y López, 2006, página 271). “La papa podría considerarse uno de los casos exitosos de los cultivos transitorios. Es uno de los pocos que logró aumentar su participación en el valor de la producción agropecuaria al pasar de 2,14 por ciento en 1950 a 4,56 por ciento en el año 2000” (Kalmanovitz y López, 2006, página 280). Este cultivo tiene alta capacidad para la generación de empleo e ingresos y el 90 por ciento de los cultivadores tienen menos de 3 has.

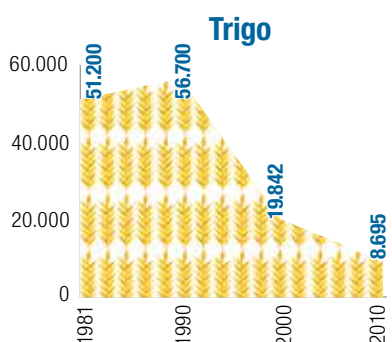
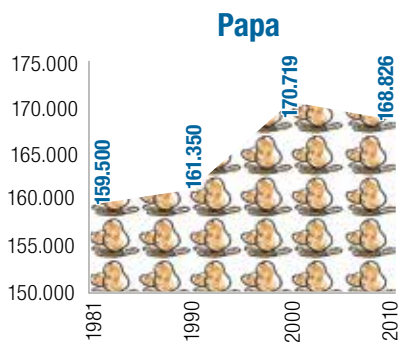
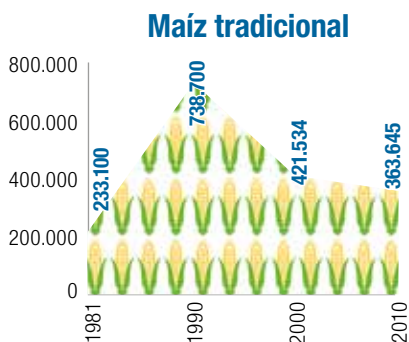
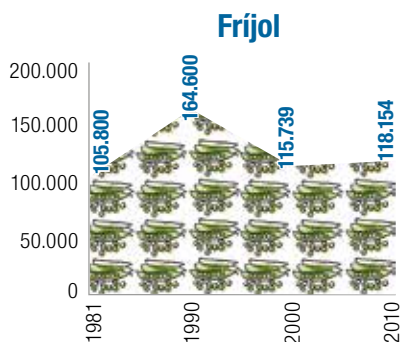
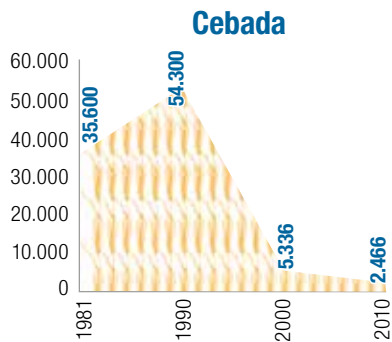
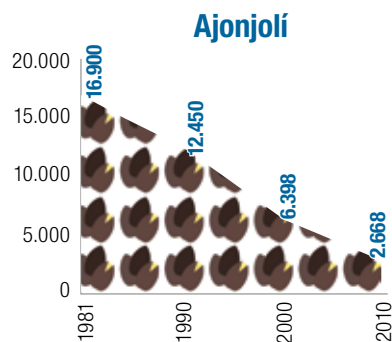
### Gráficas 31. Evolución del área de cultivos transitorios predominantemente capitalistas



Fuente: elaboración propia a partir de: datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.



### Gráficas 32. Evolución del área de cultivos transitorios predominantemente capitalistas



Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

### 7.1.3.2. Cultivos permanentes

A diferencia de los cultivos transitorios, los cultivos permanentes sin café -diez cultivos<sup>160</sup>- tienen una tendencia al aumento en términos de área, pero no de rendimiento. Las hectáreas destinadas a cultivos permanentes pasaron de 1.068.000 en 1981 a 1.401.531 hectáreas en 2010<sup>161</sup>, un incremento de un poco más de 500 mil hectáreas. Esto corresponde aproximadamente al 6,3 por ciento de la tierra con vocación agrícola.

Es de resaltar que mientras los cultivos permanentes predominantemente campesinos disminuyen levemente el área cultivada -en un 3,2 por ciento-, tienen un aumento en la producción del 15 por ciento. Por su parte, los cultivos predominantemente capitalistas tienen un aumento del área cultivada del 31,2 por ciento y un incremento de la producción de 41 por ciento. Se mantiene la tendencia identificada hasta 2000 por Kalmanovitz y López sobre la “consolidación de nuevos cultivos de plantación como la palma africana y la producción de flores (...) el banano y la caña de azúcar, con una larga tradición dentro de la oferta agrícola nacional, tuvieron un segundo aire al finalizar el siglo” (Kalmanovitz y López, 2006, página 256).

---

160 Los cultivos que cuentan con una serie de tiempo amplia son diez y es a partir del comportamiento de estos que se hace el análisis. Incluye: predominantemente campesinos: cacao, caña panelera, fique, ñame, plátano, tabaco negro exportación y yuca; predominantemente capitalistas: banano de exportación, caña de azúcar y palma de aceite.

161 El reporte de ENA de todos los cultivos permanentes sin café es de 1.687.194 has. (ENA, 2011, página 19). Lo que quiere decir que se hace un análisis del 83 por ciento de la superficie cultivada.

**Tabla 60. Comportamiento de 11 cultivos permanentes**

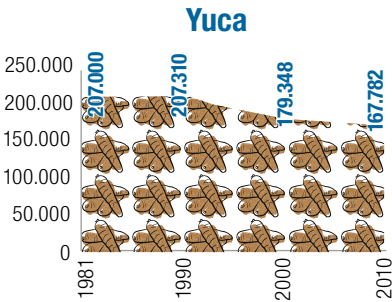
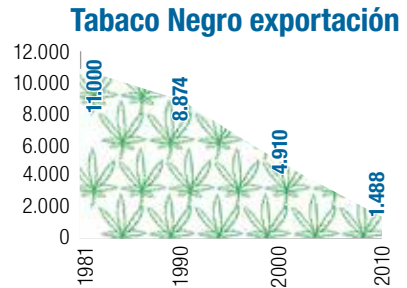
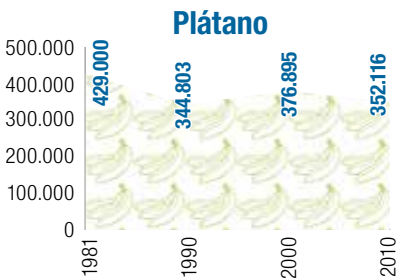
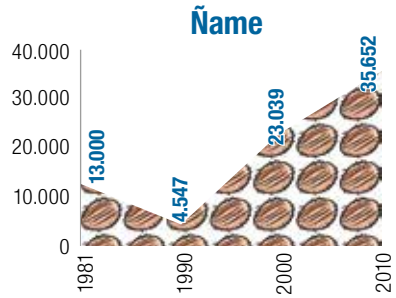
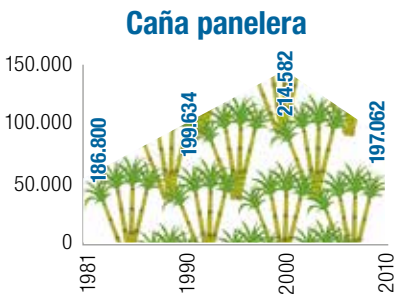
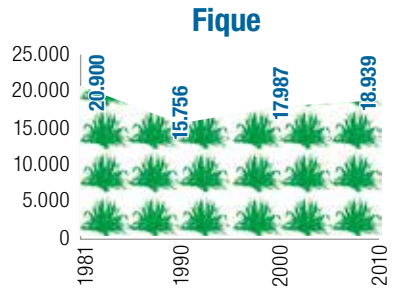
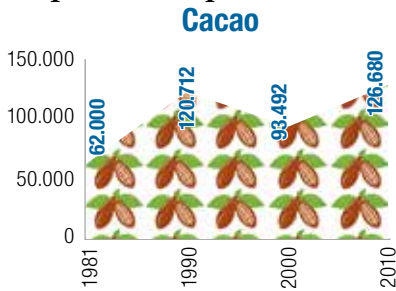
Área	1981	1990	2000	2010
Subtotal campesinos	929.700	901.636	910.252	899.719
Subtotal capitalistas	138.300	234.711	406.095	501.812
Total área permanentes	1.068.000	1.136.347	1.316.347	1.401.531
Toneladas				
Subtotal campesinos	5.538.710	5.577.873	6.104.049	6.352.025
Subtotal capitalistas	2.336.661	3.016.941	4.814.633	4.726.733
Total toneladas permanentes	7.875.371	8.594.814	10.918.681	11.078.758

Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

El cultivo permanente campesino que tiende a desaparecer en las últimas décadas es el tabaco negro tipo exportación. La yuca también tiene una disminución de la superficie y las toneladas. El plátano presenta disminución de la superficie, pero esta se compensa con un aumento en la producción. Otros cultivos campesinos se mantienen relativamente estables como el fique y la caña panelera. El cacao tiene un aumento cercano al 100 por ciento, tanto en superficie como en producción, probablemente relacionado con las *alianzas productivas* que se han propiciado para este cultivo<sup>162</sup>.

162 Según el Ministerio de Agricultura las Alianzas Productivas tienen como objetivo “incrementar la competitividad y el desarrollo empresarial de las comunidades rurales pobres, de manera sostenible, a través de alianzas orientadas por la demanda del sector privado comercializador”.

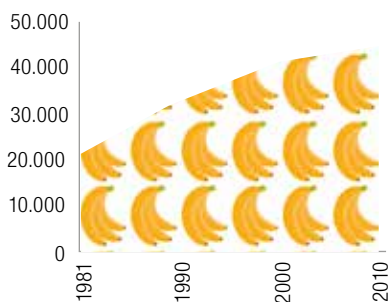
**Gráficas 33. Cultivos permanentes predominantemente campesinos. Superficie cultivada**



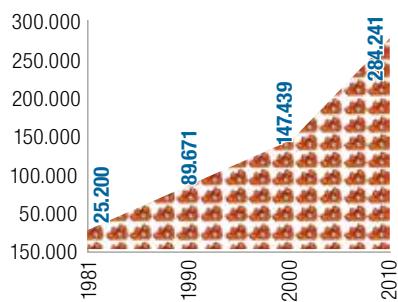
Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

### Gráficas 34. Cultivos permanentes predominantemente capitalistas. Superficie cultivada

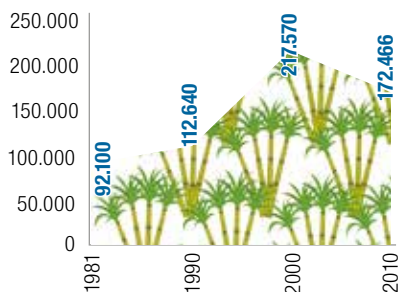
**Banano de exportación**



**Palma de aceite**



**Caña de azúcar**



Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

Con el balance presentado hasta el momento y la evidencia de aumentos en el rendimiento agropecuario, no así en el valor de la producción, se puede sugerir que el alto nivel de abandono que se dio en el marco del conflicto armado, no afectó drásticamente la productividad agropecuaria nacional. Para afinar esta hipótesis, se examinarán más adelante las zonas con mayores niveles de afectación por abandono y los cambios en los cultivos agropecuarios.

#### 7.1.4. Tendencias del sector pecuario en los últimos 30 años

Como señalábamos al inicio de este capítulo, la ganadería ha crecido significativamente en los últimos años y de forma inadecuada. Aunque solo existen aproximadamente 15 millones de hectáreas con vocación ganadera, para 2012 más de 34 millones de hectáreas se usaban en ganadería. Con esta cantidad de suelo utilizada se logra una participación del 38 por ciento (cifra a 2010) de la actividad pecuaria en el PIB agropecuario, mientras que las más de 4 millones de hectáreas destinadas al sector agrícola tenían una participación del 61,5 por ciento en el PIB agropecuario para el mismo año (Ver tabla 22). Como lo señala la CEPAL, el crecimiento del sector pecuario en años recientes no es un fenómeno exclusivo de Colombia y es una tendencia general en América Latina (CEPAL, FAO, y IICA, 2012, páginas 55–57).

A continuación nos concentramos en caracterizar el renglón de la ganadería bovina<sup>163</sup> y su relación con la evolución de los usos del suelo. Este renglón es solo una parte de todo el sector pecuario y aporta un 64 por ciento del PIB pecuario (Cuenca, Chavarro y Díaz, 2008, página 166).

Como se observa en la gráfica 35, tanto el inventario de ganado bovino como la superficie destinada a pastos, ha mantenido una tendencia creciente en los últimos años, con un mínimo descenso entre 2010 y 2013. De 27 millones de hectáreas destinadas a ganado bovino en 1995, se pasó a 30 millones en 2013. Este incremento se ha concentrado en algunos departamentos<sup>164</sup> como Meta, Casanare, Boyacá, La Guajira y Cesar<sup>165</sup>. Otros departamentos han presentado una disminución de la superficie de pastos para pastoreo,

---

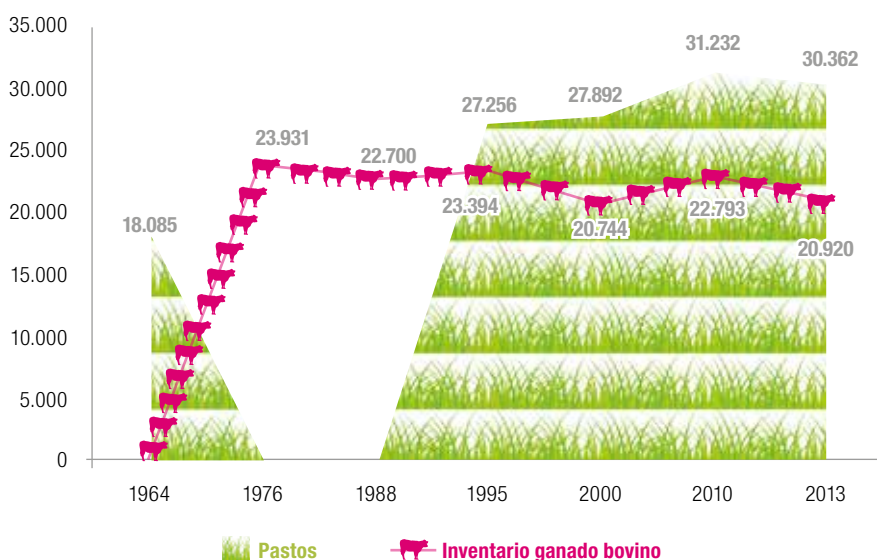
163 Para revisar información del comportamiento de todo el sector pecuario incluyendo cerdos y aves ver: Kalmanovitz y López, 2006.

164 La información de la ENA no incluye Caquetá, departamento que ha tenido un fuerte desarrollo de este sector. Para ver información de este departamento revisar: CNMH, 2015a.

165 En Meta se pasó de 3.271.834 has en 1995 a 4.742.012 en 2013; en Casanare de 2.729.620 has en 1995 a 3.499.806 en 2013; en Boyacá de 952.804 en 1995 a 1.197.455 en 2013 y en La Guajira de 1.353.406 has en 1995 a 1.578.371 en 2013.

entre estos Norte de Santander, Huila y Antioquia. Esta tendencia es similar si se tienen en cuenta las cabezas de ganado. En este caso, los departamentos que tienen un aumento significativo de la cantidad de cabezas de ganado son Meta y Cesar principalmente y aquellos en los que disminuyen son Córdoba, Antioquia, Cundinamarca y Huila principalmente.

**Gráfica 35. Inventario de ganado bovino y superficie en pastos (miles). Colombia, 1988-2013**

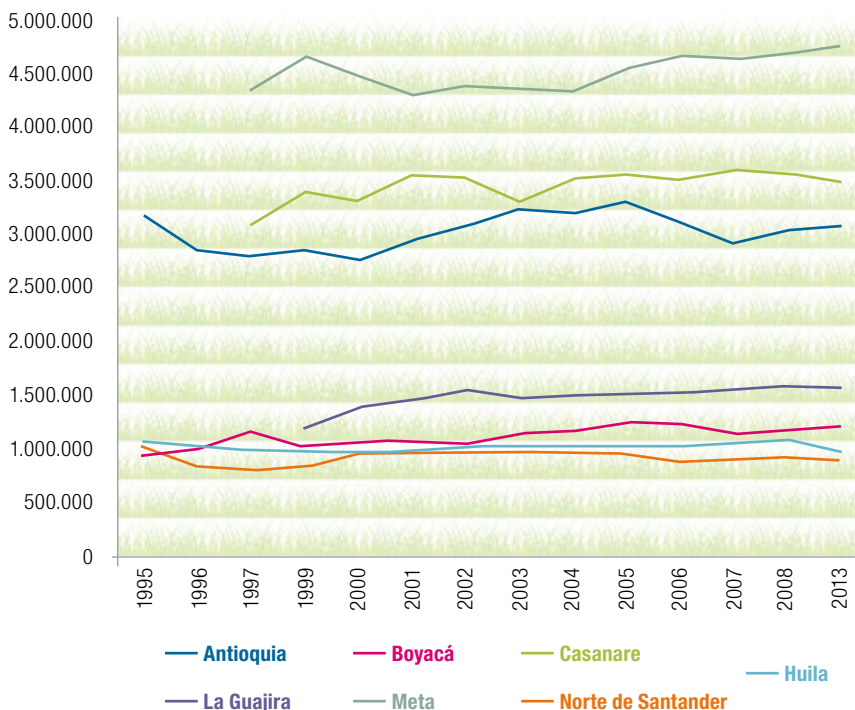


Fuentes: Elaboración propia con base en la siguiente información: para 1964-1988 Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, DNP, 1990, Tomo II, página 78); (Base de datos de Agronet con base en Encuesta Nacional Agropecuaria 1995-2010; DANE, 2013, Base de datos del DANE a partir de Encuesta Nacional Agropecuaria 2013. Datos para 22 departamentos. En pastos no se incluye malezas y rastrojo.

Mientras que algunos autores como Reyes y Salinas han asociado procesos de ganaderización con despojo y apropiación de tierras y esto es evidente en casos como el del Fondo Ganadero de Córdoba, otros autores como Kalmanovitz y López resaltan que las personas asociadas al sector ganadero también han sido víctimas del conflicto armado.



**Gráfica 36. Cantidad de hectáreas de uso pecuario. Colombia, 1995-2013. Pastos**



Fuentes: Agronet, s.f., Bases compiladas de Encuestas Nacionales Agropecuarias 1995-2010; DANE, 2013, Datos para 22 departamentos. En pastos no se incluye malezas y rastrojo.

Así, algunos estudios sugieren que además del desplazamiento de cultivos transitorios por permanentes, el abandono también ha promovido la expansión de la ganadería. Esta generalización puede ser matizada para algunas regiones del país si se tienen en cuenta dos aspectos:

1. El sector ganadero también se vio afectado por el conflicto armado, no solo por la presencia guerrillera, sino también paramilitar. Frente a la disminución de las cabezas de ganado, además de una posible fase de liquidación del hato, Kalmanovitz y López señalan el recrudecimiento de la violencia como factor explicativo:



se incrementaron los secuestros de ganaderos y el robo de reses. En algún sentido, esa sería una situación nueva: hace unos quince años la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (1990) mostraba que la inseguridad de los años setenta y ochenta, si bien se tradujo en un proceso de relocalización de la ganadería que presionó la subdivisión de las grandes haciendas ganaderas tradicionales, no llevó a una disminución del hato nacional (Kalmanovitz y López, 2006, página 294).

2. El aumento de la superficie destinada a pastos no solo se relaciona con abandono y despojo, también se puede relacionar con tránsitos a economías lícitas, este es el caso del Caquetá, Meta y Putumayo<sup>166</sup>. En esta investigación se identificó que parte del auge que ha tenido la ganadería en departamentos como Caquetá y Meta está asociada con crisis en la economía de la coca y la voluntad de pequeños campesinos de invertir las ganancias ocasionales del cultivo de la coca en una actividad más estable, propiciando el tránsito de economías ilícitas a lícitas<sup>167</sup>.

Aunque la ganadería se ha asociado con la existencia de grandes propiedades y se ha representado como una actividad con bajos niveles de inversión y trabajo, en la que es “fácil” reinvertir las ganancias logradas por los narcotraficantes y por ciertos grupos de paramilitares, estas representaciones no pueden ocultar el hecho de que la ganadería también ha sido una opción para los pequeños campesinos. Para 1994 se estimaba que aproximadamente la mitad de los predios rurales con usos agropecuarios tenían algún grado de actividad ganadera (Mahecha, Gallego y Peláez, 2002, página 214).

Esto indica la magnitud de la participación de la ganadería y sugiere una alta participación de las economías campesinas familiares en este renglón. Como se presentó en el capítulo anterior, una bue-

166 Ver capítulo 8 para un mayor detalle sobre la evolución de este sector en los departamentos de estudio de este proyecto.

167 Ver documentos de trabajo de esta investigación de Meta y Caquetá en: CNMH, 2015a; CNMH, 2015c.

na parte de las familias desplazadas encuestadas por la Comisión de Seguimiento a la Política de Desplazamiento manifestaron que mientras el 43,2 por ciento de sus ingresos previos al desplazamiento provenían de la actividad agrícola, un porcentaje superior, 71,4 por ciento provenían de la actividad pecuaria (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, y Consultoría para los Derechos Humanos, Codhes, 2009, página 64)<sup>168</sup>.

El estudio ELCA también destaca la transición reciente de pequeños productores de la agricultura a la ganadería (CEDE, 2011, página 126), esto en parte por las decisiones que se toman de acuerdo con los niveles de riesgo por conflicto armado que se enfrentan en diferentes zonas del país. En este caso, la ganadería puede ser una opción más segura para invertir el dinero en el caso en el que se avecine un desplazamiento forzado, además la ELCA señala que, en particular, en la región cundiboyacense, “el alto costo de los insumos han reducido los beneficios de la producción agrícola en la región, mientras que la posibilidad de percibir ingresos diarios aumenta el atractivo de la ganadería” (CEDE, 2011, página 126).

Como lo sugiere Van Ausdal, si bien la relación ganadería-poder es central, este autor argumenta que es preciso entender mejor el esquema productivo económico de esta actividad: “el poder terrateniente, la coerción y los beneficios extraeconómicos son parte de la historia de la ganadería en Colombia. Pero el énfasis puesto en ellos, a expensas de la lógica productiva, ha dado como resultado una imagen distorsionada de la ganadería y una tendencia a sobre-simplificar la naturaleza del poder terrateniente” (Van Ausdal, 2009, página 147).

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso reconocer que junto con la existencia de una ganadería extensiva que tiene fines especulativos y se asocia con prácticas ilícitas y violentas, existe una ganadería productiva (Kalmanovitz y López, 2006, página 295)

---

168 Un ejemplo de la magnitud que puede tener la pérdida de ganado bovino se reseña en el documento de trabajo de esta investigación correspondiente a la zona de Montes de María y al caso de la Finca “Cucal y Cascajalito”. Según la encuesta aplicada por este proyecto se estima que 76 parceleros poseían 1.739 reses antes del desplazamiento.

en la que participan no solo grandes propietarios, sino también pequeños campesinos y economías familiares.

Además de las complejas relaciones entre la ganadería y el control de la tierra, los principales problemas que se asocian a la misma son la sobreutilización del suelo y los impactos ambientales en términos de emisión de gases efecto invernadero, deforestación y desecación de fuentes de agua.

Respecto a la sobreutilización de suelos con vocación agrícola y forestal por parte del sector ganadero, la principal razón se encuentra en que aún hoy esta se caracteriza por ser una actividad extensiva-extractiva. Aunque Kalmanovitz y López señalan que este sector se ha tecnificado, como se presenta en la siguiente tabla, casi el 70 por ciento de las explotaciones se caracterizan por ser extractivas y extensivas.

**Tabla 61. Estructura de producción de ganado bovino. Colombia, 2000**

Estructura ganado bovino	Participación
Extractivo	6,2%
Pastoreo extensivo tradicional	61,4%
Pastoreo extensivo mejorado	28,4%
Pastoreo intensivo mejorado	3,5%
Confinamiento	Menor a 1%

Fuente: tomada de: Arango, G. (2000), *Estructura Económica Colombiana*, Bogotá, McGrawHill, página 89, citado por Cuenca, N., Chavarro, F., y Díaz, O. (2008), *El sector de ganadería bovina en Colombia. Aplicación de modelos de series de tiempo al inventario ganadero*, Revista Facultad de Ciencias Económicas, XVI (1), 165-177.

El desequilibrio en el uso del suelo por actividades agrícolas y pecuarias no tiene origen exclusivamente en el control territorial por parte de grandes propietarios y en las características de la rentabilidad de este sector. El Estado también ha sido responsable de este desequilibrio. Como lo indica el IGAC, el gobierno ha promovido procesos de colonización mal organizados y dirigidos

sobre territorios ambientalmente frágiles y, generalmente, sin vocación de uso agropecuario (IGAC y Corpoica, 2002, página 100). Actualmente se está promoviendo el modelo de silvicultura con el que se lograría un uso más adecuado del suelo.

## 7.2. TENDENCIAS DE LOS CULTIVOS CAMPESINOS Y RELACIÓN CON EL ABANDONO DE TIERRAS


Con el fin de caracterizar la posible relación entre abandono y disminución de cultivos, se comparó la tendencia en la superficie cosechada y la producción de toneladas de cultivos transitorios predominantemente campesinos<sup>169</sup> en departamentos con altos indicadores de abandono (Antioquia, Chocó, Norte de Santander, Bolívar y Caldas)<sup>170</sup> y con bajos (Quindío, Cundinamarca, Boyacá, Atlántico). En las siguientes gráficas se presenta la evolución de la superficie cultivada de cultivos transitorios predominantemente campesinos, la primera con los departamentos más afectados por abandono y la segunda con los que registran menor afectación.

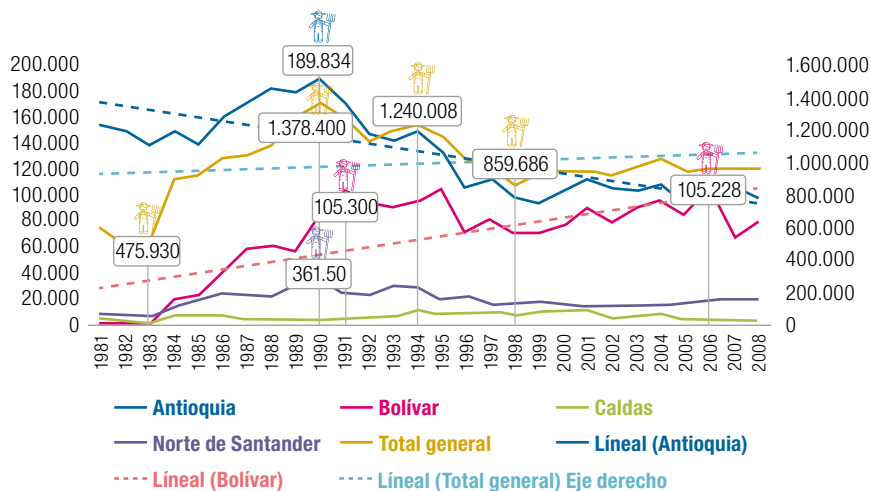
La comparación no permite observar un patrón que relacione abandono y disminución del área cultivada. Tanto en la primera como en la segunda gráfica se encuentran departamentos que disminuyeron la cantidad de hectáreas con cultivos transitorios no capitalistas. En todos los casos, el declive más significativo del área cultivada se presenta en el año 1992 y los departamentos que tienen una mayor disminución del área destinada a cultivos transitorios no capitalistas son Antioquia, Cundinamarca y Boyacá. Como se ha señalado, solo el primero es uno de los que tiene mayor registro de abandono.

---

169 Teniendo en cuenta que algunos estudios señalan que los más afectados por el fenómeno del abandono han sido los pequeños campesinos, en las comparaciones se eliminaron de los cultivos transitorios los denominados "cultivos capitalistas" estos son: sorgo, soya, arroz riego y algodón (ver clasificación en: PNUD, 2011).

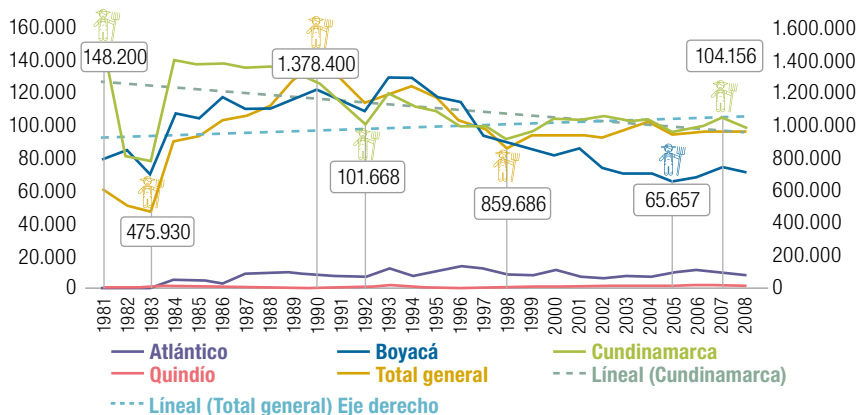
170 Se toman los dos primeros departamentos de los tres tipos de indicadores de abandono presentados en la gráfica 10.

**Gráfica 37. Superficie de cultivos transitorios sin capitalistas. Departamentos con alto registro de abandono  Colombia, 1981-2008**




Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

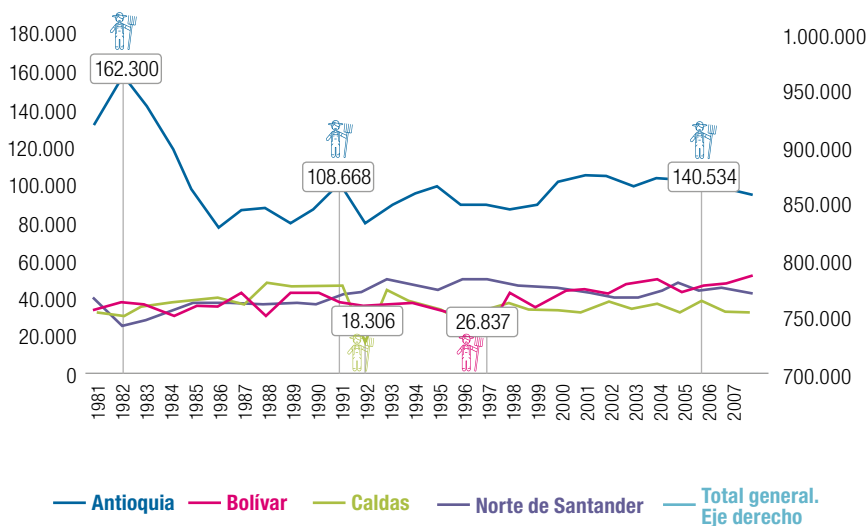
**Gráfica 38. Superficie de cultivos transitorios sin capitalistas. Departamentos con bajo registro de abandono. Colombia, 1981-2008**



Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.  
 Nota: La línea de tendencia del total general está construida sobre el eje del lado derecho

Al hacer la comparación anterior con cultivos permanentes predominantemente campesinos, se encuentra que tanto en los departamentos con alto nivel de abandono como en los de bajo nivel, hay una tendencia a la disminución de las hectáreas cultivadas. De nuevo no se encuentra un patrón que sugiera una relación entre departamentos más afectados por abandono y disminución de hectáreas cultivadas. Como se identifica en las tendencias de las gráficas, la disminución de cultivos permanentes predominantemente campesinos se presentó también en departamentos con bajos registros de abandono.

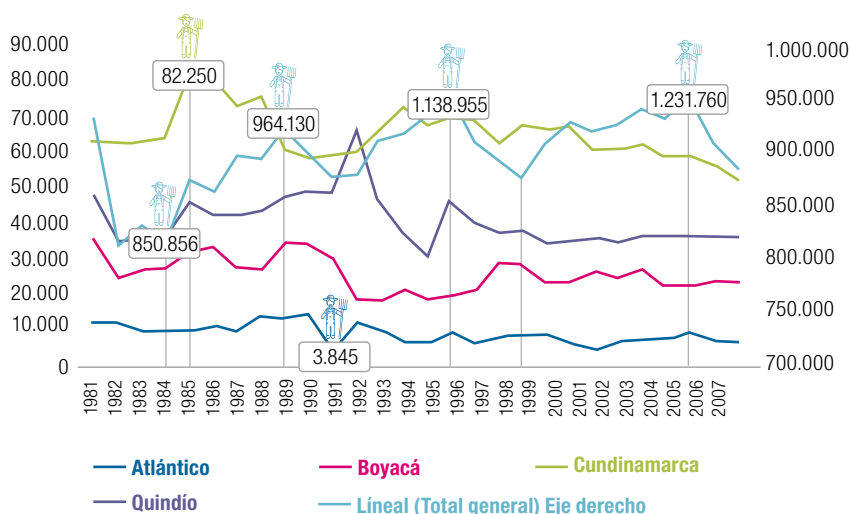
**Gráfica 39. Superficie de cultivos permanentes sin capitalistas. Departamentos con alto registro de abandono  Colombia, 1981-2008**



Fuente: elaboración propia a partir de: datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

Nota: La línea de tendencia del total general está construida sobre el eje del lado derecho Incluye: (Incluye: cacao, caña panelera, fique, ñame, plátano, tabaco negro exportación y yuca)

**Gráfica 40. Superficie de cultivos permanentes sin capitalistas. Departamentos con bajo registro de abandono. Colombia, 1981-2008**



Fuente: elaboración propia a partir de: Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza, PNUD, 2011.

Nota: La línea de tendencia del total general está construida sobre el eje del lado derecho Incluye: (Incluye: cacao, caña panelera, fique, ñame, plátano, tabaco negro exportación y yuca)

De las comparaciones anteriores se destaca el caso de Bolívar. En este departamento la proporción de hectáreas declaradas como abandonadas es aproximadamente el 10 por ciento de la superficie de la propiedad privada rural. A pesar de ello, ha pasado de 33 mil hectáreas con cultivos transitorios no capitalistas en 1981 a 87 mil en 2008. En el caso de los cultivos permanentes predominantemente campesinos, las hectáreas cultivadas aumentaron de 33 mil a 50 mil. Este crecimiento se presenta principalmente en los cultivos de maíz tradicional y el frijón (cultivos transitorios) y ñame y yuca (cultivos permanentes).

Para comprender mejor esta aparente contradicción, se deben explorar varios fenómenos:





Almuerzo en la escuela abandonada de La Bonga. Almuerzo preparado en los “retornos laborales”. Fotografía: Pablo Burgos, 2013.



- a. Entender mejor la relación que los campesinos mantienen con la tierra una vez la abandonan. En el trabajo de campo se identificó que muchos campesinos y campesinas desplazados viven en cascos urbanos cercanos a sus antiguas propiedades y hacen retornos laborales manteniendo algunos cultivos, a la vez que se identificó que algunos dejan la tierra al cuidado de un conocido o vecino que la explota en su propio beneficio o en compañía de quien la abandonó.
- b. Otro tema de estudio es estimar cuánta tierra de la abandonada se destinaba a cultivos. Es factible que de los más de cinco millones de hectáreas que se declaran como abandonadas, una proporción pequeña se destinará a cultivos y por eso en las cifras agregadas no se observa un impacto.
- c. Identificar con precisión si una porción importante de los cultivos abandonados era de pancoger o tenía bajo nivel de comercialización, razón por la cual no eran calculados en las Evaluaciones Agropecuarias Municipales y en la Encuesta Nacional Agropecuaria.
- d. Parte del desempeño identificado en Bolívar, en particular el relacionado con el ñame y la yuca, está probablemente relacionado con la promoción del cultivo de estos productos para la producción de biocombustibles, en particular de alcohol carburante (Anexos gráficas de tendencia de Bolívar).

Arias e Ibáñez sí encontraron una correlación entre conflicto armado y cultivos e identifican que “a mayor presencia de los grupos armados, menor es el PIB agrícola” (Arias e Ibáñez, 2012, página 10). La diferencia con este hallazgo es que Arias e Ibáñez toman una corta serie de tiempo y la variable de conflicto armado no es el abandono, sino la presencia de grupos y el valor de la producción. Este último puede estar determinado por variables externas como la calidad de la tierra, la favorabilidad de la misma para cultivos más o menos rentables, etc.

Un hecho que resalta este estudio y que contribuye a comprender parte de los movimientos que se presentaron en las

gráficas anteriores, es que identificó que en los dos primeros años de presencia de grupos armados la producción, medida en términos de ingresos agrícolas, se reduce y se recupera a los seis años (Arias e Ibáñez, 2012, página 19). Esto puede estar relacionado con la drástica reducción de superficie destinada a cultivos entre 1996 y 1998.

Algunas conclusiones del análisis de la evolución de cultivos:

- El anterior análisis no desconoce el impacto que ha tenido el desplazamiento y el consecuente abandono parcial o total de tierras rurales en las prácticas agrícolas. Como se puede identificar en los estudios de caso que hacen parte de este proyecto, en particular en tres de los Montes de María, la pérdida de los cultivos en los años posteriores al desplazamiento fue generalizada. Pero el análisis de tendencias nacionales llama la atención sobre algunas generalizaciones que se hacen sobre la relación abandono y cambio de cultivos y advierte que en las tendencias de superficie cultivada en los agregados nacional y departamental no se alcanza a distinguir o identificar una coincidencia espacio-temporal entre momentos de escalamiento del conflicto armado y desplazamiento forzado y cambios significativos en los cultivos.

Se advierte que dichas generalizaciones pueden estar desconociendo procesos de resistencia campesina y capacidad de los habitantes rurales para enfrentar las crisis del campo y adaptarse a cambios de las condiciones económicas. El análisis señalado también sugiere que es imprescindible valorar y precisar todas las variables que han determinado los cambios en los diversos cultivos, tales como el conflicto armado y el consecuente abandono de tierras, los cambios macroeconómicos y las dinámicas de los mercados internacionales, así como las políticas públicas y la gestión institucional agrícola.

Esto contribuirá a comprender mejor tanto los niveles de afectación de las personas desplazadas, como los cambios que ha enfrentado la población rural en general, y con

ello precisar políticas más equitativas e integrales que garanticen la calidad de vida en el campo. Políticas que reconozcan la vulnerabilidad, no solo de las víctimas del conflicto armado, sino también la de quienes han resistido en el territorio.

- Es necesario profundizar en la relación conflicto armado - usos del suelo, pues si bien no se identifica una disminución del uso de la tierra en términos agregados, lo que evidencia el estudio de Arias e Ibáñez es que la percepción del riesgo por parte de la población campesina sí tiene incidencias en el cambio de uso del suelo. De manera puntual demostraron que “los pequeños productores residentes en veredas con presencia de grupos armados destinan un mayor porcentaje de tierra a cultivos transitorios, pastos y tierra sin usar (...) concentrando su producción en cultivos de baja rentabilidad, pero de rápido rendimiento” (Arias e Ibáñez, 2012, página 35).
- Al ser inadecuada la asociación entre cultivos transitorios como cultivos predominantemente campesinos y entre cultivos permanentes como cultivos predominantemente capitalistas, no se puede afirmar que un desplazamiento de los primeros por los segundos afecte indiscriminadamente a los productores campesinos.
- Se verificó que el predominio de los cultivos predominantemente campesinos, en términos de superficie, se ha mantenido en las últimas tres décadas. Sin embargo, en el valor de la producción han perdido participación en los últimos años y hoy es mayoritaria la participación de los cultivos predominantemente capitalistas.

### 7.3. PALMA DE ACEITE. IMPACTOS TERRITORIALES Y DESPOJO

Teniendo en cuenta que la palma de aceite ha sido señalada como uno de los cultivos que se han relacionado con el abandono y el despojo y se ha afirmado que este cultivo ha desplazado

otros cultivos típicos de las economías campesinas, presentamos a continuación un análisis detallado del mismo y su relación con el despojo.

El cultivo de palma de aceite en Colombia fue impulsado por el Estado desde 1957 en el marco de la política de sustitución de importaciones y con el fin de aumentar la producción local de aceite vegetal. El apoyo estatal tuvo varias fluctuaciones después de la década de 1950 y se afirma que “en la década de los ochenta (...) el cultivo se había consolidado definitivamente” (Kalmanovitz y López, 2006, página 256). Al finalizar el siglo XX, el país dejó de ser importador neto de oleaginosas y hoy es el cuarto productor mundial y el primero en América Latina (Kongsager y Reenberg, 2012, página 11).

El crecimiento del cultivo de palma de aceite no es exclusivo del país, a nivel mundial ha experimentado un aumento continuo de la producción pasando de 1.500.000 toneladas en 1961 a 45 millones en 2009 con un crecimiento promedio del 7 por ciento (Kongssager y Reenberg, 2012, página 6)<sup>171</sup>. Asia y África son los principales productores, mientras que América Latina controlaba en 2009 el 4,7 por ciento del área de cultivos. Los principales cultivos se encontraban en Colombia (24 por ciento), Ecuador (19 por ciento), Honduras (14 por ciento), Brasil (13 por ciento) y Costa Rica (8 por ciento) (Kongsager y Reenberg, 2012, página 7).

El crecimiento del cultivo a nivel internacional se debe principalmente a la demanda de aceites vegetales<sup>172</sup> (otros aceites: soya y azúcar) y su demanda como biocombustible aún es limitada, aunque se estima que las próximas demandas van a ser mayores en este sector (Kongsager y Reenberg, 2012).

---

171 Los autores usan como fuente FAOSTAT, 2011.

172 Algunos autores señalan que el incremento de la demanda de este aceite está relacionado con el hecho de que es un aceite con mejores precios que los demás aceites vegetales. Y esto a su vez se relaciona con un proceso de producción más económico (Kongsager y Reenberg, 2012).

Algunos estudios han señalado la ironía del boom de los biocombustibles, pues el mismo está sustentado en una preocupación ambiental mundial (liderada principalmente por los países con altos niveles de desarrollo económico) que ha motivado la investigación y demanda sobre nuevas fuentes de energía no fósiles, con el fin de disminuir las emisiones de CO<sub>2</sub> en la atmósfera.

Sin embargo, estos discursos ambientales globales están sustentados en un esquema en el que los países están dispuestos a cambiar sus prácticas de producción (usando nuevas fuentes energéticas, por ejemplo), pero no están dispuestos a disminuir su producción nacional y en consecuencia la demanda energética. Esto implica que sigan teniendo una alta demanda de recursos naturales para mantener sus niveles de desarrollo. Recursos que provienen principalmente de países con bajas condiciones de calidad de vida y sobre los cuales se sigue haciendo una explotación no sostenible de los recursos. La paradoja hace que el discurso sea global en la disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub> y se reduce a lo local, al no tener en cuenta los impactos ambientales de la demanda de estas nuevas fuentes de energía en países con bajos niveles de desarrollo económico.

Una de las principales paradojas de este “bio” combustible son sus impactos ambientales. El primero se relaciona con la pérdida bosques. Aunque no se tienen estimaciones globales sobre la deforestación ocasionada por los nuevos cultivos de palma en Colombia, cálculos para Indonesia, Malasia y Papúa Guinea señalan que el 36 por ciento de la expansión de cultivos de palma que se han dado entre 1990 y 2010 ha ocasionado una pérdida directa de zonas de bosque de más de 3.5 millones de hectáreas (WWF-International, 2013, página 6). Esta pérdida limita el impacto ambiental de reemplazar combustibles fósiles por biocombustibles, al menos en el mediano plazo.

Teniendo en cuenta que el cambio en los usos del suelo es el factor más decisivo en las emisiones globales de gases efecto invernadero y que se estima que la deuda de carbono por desplazamiento de bosque nativo para establecer un cul-

tivo de palma es de 126 toneladas de carbono por hectárea, el uso de la palma como combustible bio solo es posible en el largo plazo. Se calcula que se necesitan 75 años para que un cultivo de palma que reemplazó un bosque natural sea emisor cero<sup>173</sup>. En este cálculo se contemplan los años para compensar la pérdida de carbón del ecosistema desplazado y las emisiones anuales evitadas debido al reemplazo del combustible fósil por el biocombustible (Kongsager y Reenberg, 2012, página 19-20).

En el caso de Colombia, se han hecho evaluaciones en este sentido y se identificó que teniendo en cuenta el uso del suelo previo al cultivo de palma, hay ahorros de gases efecto invernadero si el cultivo reemplaza suelo cuyo origen era matorrales o bosque húmedo y había pasado a actividades agrícolas o pecuarias, pero “cuando el ecosistema que es remplazado es selva tropical, aún usando la mejor tecnología disponible, las emisiones de gases efecto invernadero –GEI– son mayores que si se usara diesel fósil” (citado por: García y Calderón, 2012, página 65 de Consorcio CUE, 2012).

Además de las implicaciones ambientales de la pérdida de bosques, “la sustitución de ecosistemas complejos por monocultivos trae pérdida en biodiversidad, pérdida de los servicios ambientales asociados a estos ecosistemas, aumento en el uso de fertilizantes y plaguicidas, erosión de suelos e introducción y propagación de organismos genéticamente modificados, así como de especies exóticas” (García y Calderón, 2012, página 59). En el caso colombiano ha motivado desplazamientos ambientales de indígenas y campesinos y pérdida de sus formas tradicionales de vida (WWF-International, 2013, 2013, página 7). “En un estudio publicado en el año 2000 por el Instituto

---

173 “ECTP es el tiempo que requiere un biocombustible para compensar el stock de carbono por remplazar un ecosistema, más las emisiones anuales evitadas por el no uso de una energía fósil (...). De acuerdo con Gibbs y otros (2008) el ECTP es un año para tierras degradadas o de pastoreo, 10 años para sabanas, 25 años para bosques degradados, 75 años para bosques naturales y 918 años para bosque de turba” (Kongssager y Reenberg, 2012, página 20).

de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, se afirma que “es importante recordar que las plantaciones de palma no son bosques, son ecosistemas uniformes que sustituyen los ecosistemas naturales y su biodiversidad” (López, 2010, página 29).

### **7.3.1. Evolución reciente del cultivo de palma de aceite en Colombia**

La cantidad de hectáreas destinadas a palma de aceite ha pasado de 25.200 ha en 1981 a 237.216 en 2008<sup>174</sup> y a 427 mil hectáreas en 2011<sup>175</sup>. Esto corresponde a un crecimiento del 80 por ciento de la superficie destinada a este cultivo en tan solo 3 años. Gracias a esta evolución “al final del siglo, el país había pasado de ser un importador neto de oleaginosas a ser el quinto productor mundial de aceite palma e incluso a exportar parte de su producción” (Kalmanovitz y López, 2006, página 260).

Si bien se ha señalado que el principal uso del aceite de palma se da en la industria de alimentos, el cultivo de palma tuvo un nuevo impulso en el país gracias a la política de biocombustibles en Colombia establecida a través del Conpes 3510 de 2008. Gracias a esto se estima que más del 40 por ciento de la producción actual se destina a la producción de biocombustibles (García y Calderón, 2012, página 42). Esta política tiene objetivos en tres temas principales:

- seguridad energética,
- protección del medio ambiente,
- desarrollo rural y posicionamiento del país como exportador (García y Calderón, 2012, página 49).

Algunos estudios han empezado a advertir sobre el impacto que tienen las políticas públicas en el acaparamiento de tierras y

<sup>174</sup> Según cifras de Fedepalma.

<sup>175</sup> Según cifras retomadas en: García y Calderón, 2012, con cifras de origen en SISPA Sistema de Información Estadística del Sector Palmero.

la necesidad de implementar políticas integrales que controlen efectos indeseados, en particular se indica que señalar la forma en la que “las políticas nacionales sobre biocombustibles son piezas claves para analizar su influencia en la apropiación de la tierra por parte de las elites o corporaciones locales y nacionales para la producción de biocombustibles” (Marin, Lovett y Clancy, 2011, página 2).

Este cultivo se caracteriza por una alta concentración de la propiedad en la que el 80 por ciento de las unidades productivas tienen cultivos inferiores a 50 hectáreas y representan el 4,7 por ciento del área de cultivo total. Por su parte, el 1,5 por ciento de las unidades productivas mayores de 2.000 ha. participan con el 41,2 por ciento del área total cultivada (Kalmanovitz y López, 2006, página 261)<sup>176</sup>. Lo anterior sugiere que este es un cultivo que se ubica en la categoría predominantemente capitalista.

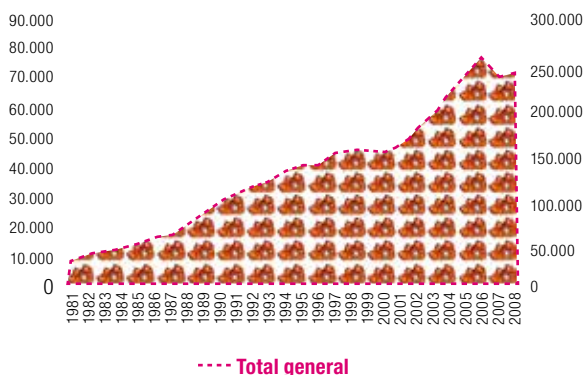
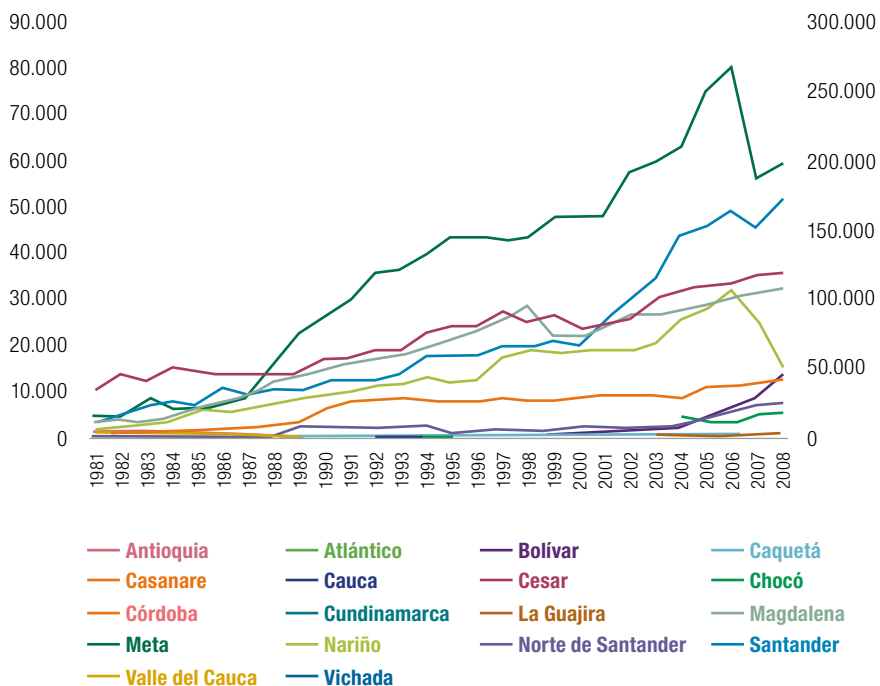
A pesar de ser un cultivo que se sustenta en grandes extensiones de tierra, el IDH afirma que “no se puede afirmar categóricamente que tienda a concentrar la propiedad rural” (PNUD, 2011, página 82). Este estudio hace un balance de diferentes zonas en las que ha aumentado el cultivo e identificó que solo en el oriente se encuentra una relación directa entre aumento de cultivos y dinámicas de concentración (PNUD, 2011, página 82).

---

176 Como lo señalan varios estudios, paralelo a este modelo predominante existe el modelo de asociación de pequeños productores para conformar unidades de producción de 500has dependientes de pocas plantas de procesamiento, de las cuales terminan dependiendo las asociaciones de campesinos (Kalmanovitz, 2010, página 257).



**Gráfica 41. Superficie de cultivos de palma de aceite por departamentos**



Fuente: elaboración propia a partir de información de Fedepalma, s.f., Sistema de Información Estadística del Sector Palmero – SISPA, s.f., <http://web.fedepalma.org/sispa>.

### 7.3.2. Cultivo de palma y su relación con el abandono y el despojo

A continuación se analiza la relación de los cultivos de palma con los fenómenos de abandono y despojo de tierras. Se presentarán los casos más representativos en los que se ha identificado una relación directa entre abandono y despojo de tierra. Se evidenciará cómo esta no es una relación que se pueda generalizar en los diferentes cultivos de palma, y se planteará la forma como todos los cultivos de palma se pueden inscribir en formas de despojo que van más allá de la usurpación de la tierra.

Los análisis que existen a nivel nacional relacionan el aumento de los cultivos de palma de aceite con varios aspectos territoriales: a) impactos ambientales negativos por el predominio del monocultivo<sup>177</sup>, b) desplazamiento de prácticas agrícolas y pesqueras que aportan en la seguridad alimentaria, c) incremento de los cultivos en áreas de conflicto armado, y d) presencia de abandono y despojo en algunas zonas del país.

Sobre el primer y segundo aspecto se destaca que predominan las investigaciones en las que son los campesinos los que hacen la valoración de las transformaciones ambientales a las que se han enfrentado luego de la presencia de los cultivos. Entre estas resaltan: la contaminación de las fuentes de agua, la transformación de humedales, la presencia de nuevas plagas y los cambios en la calidad del aire y del suelo.

Sobre el primer aspecto destaca el siguiente relato sobre la calidad del agua y la afectación de la pesca en Caño Campano en el corregimiento de Buenos Aires, en el municipio El Peñón, Bolívar:

Este era un criadero grande, por ahí en el 85 - sacábamos 2000, 3000, 4000, 5000, pescados, - como era la pesca de bagre - nos veníamos por aquí por tierra; ya no salen bocachicos, ¡no! pero habían - lo que pasa es que ahorita se murió por la contami-

---

177 En este sentido se afirma que “se puede hablar legítimamente de una alta correlación entre la intensificación del cultivo de palma, la forma en la que se realiza y la degradación del ambiente” (Maughan, 2011, página 21).

nación del agua-, hubo un bagrecito y ahoritica vamos a mostrarle donde hay godó, pero el agua lo trae mal, en ninguna parte logra sobrevivir, otra se muere, el más débil se muere (testimonio citado por Soler y León, 2009, página 14).

Además de la contaminación, otro de los conflictos ambientales se relaciona con los cambios en el acceso y control de las fuentes de agua. El estudio citado retoma el siguiente relato:

Don Carlos García opina sobre el tema de aguas: Bueno, tanto el agricultor como el ganadero necesita del agua, usted sabe que lo necesita más, las palmeras no necesitan agua para ellos, ni van a tener ganado, ni van a tener cerdo, ni van a tener plantas de pancoger, **¿qué hacen ellos, qué hicieron ellos?**, en las 600 hectáreas que deterioraron, enseguida fueron tapando los jagüeyes, que eran pozos que se habían hecho con casa pila cuando fueron de la empresa, hicieron tapar los caños para mantener las aguas, entonces estos vinieron ahora y empezaron fue a echar la tierra que había arrumada y fueron tapando los pozos, eso es lo primero que hacen ellos, tapar todos los charcos para poderle sembrar las palmas (...) ese es el miedo que tenemos, si a nosotros dentro de 3 años el gobierno quiera darnos estas tierras, ya no vamos a encontrar caños, ni fuentes de agua, porque ya nos los habrán secado, entonces, **¿cómo vamos a mantener nosotros el ganado?**, **¿cómo vamos a mantener el cerdo sin agua?**, **¿de dónde vamos a sacar para hacer riegos?** (testimonio citado por Soler y León, 2009, página 15).

Se presenta de forma constante la disputa por el agua y el conflicto entre su uso para cultivos de alimentos y los de palma. Un ejemplo de esto es la inequidad en el acceso y administración de los distritos de riego, tal como se incluye en el documento de trabajo de este estudio sobre la zona de Montes de María “en María La Baja, el distrito de riego que existe en este municipio, que otrora utilizaban los campesinos para sus cultivos alimenticios (principalmente del arroz), actualmente se

destina para más de 5.000 hectáreas del total de las 11.873 has que existen para el cultivo de palma aceitera, siendo esta actividad administrada por la Asociación de Palmicultores del Distrito (Asopalma)” (CNMH, 2015b).

Por último, el cultivo de palma se ha dado a partir de transformaciones de los ecosistemas existentes: “el principal terraplene que vamos a ir a ver está puesto acá en caño Caimán, todos estos son cultivos palmicultores, todos estos humedales fueron secados para poner la palma acá, pusieron un terraplene, un muro de tal modo que caño Elvira está acumulando todas estas aguas que pasan y estas aguas no pasan ya por solera, no tienen salida” (citado por Soler y León, 2009).

Sobre el incremento de plagas y cambio en la calidad del suelo, se identificaron relatos aislados de los campesinos desplazados de Cucal y Cascajalito relacionados con la pérdida de productividad de los árboles frutales, aparición de frutos fétidos en algunas plantas, entre otros.

Sobre la última relación indicada, se afirma que así como no se puede establecer la relación entre concentración de la tierra y su uso para el cultivo de palma, tampoco se puede hacer una generalización entre palma y abandono. Tal como lo señalan García y Calderón “el tema de desplazamiento forzado está lejos de ser una característica inherente al sector palmicultor colombiano, pero aprovechemos para resaltar que en otras regiones del mundo con una presencia institucional débil [se evidencia esta relación]” (García y Calderón, 2012, página 121).

Para el análisis de las relaciones entre abandono y otros procesos territoriales se hizo una selección de los 60 municipios del país que más reportes de abandono poseen según declaraciones individuales (RUPTA individual) y 30 según declaraciones colectivas (RUPTA colectivo). En 22 de estos municipios se han incrementado los cultivos de palma en los últimos años. Estos son:

- En Bolívar: San Pablo, María La Baja, Simití, Mahates, Santa Rosa del Sur y San Juan Nepomuceno.
- En Meta: Vistahermosa, Mapiripán y Puerto Rico.

- En Cesar: Valledupar, El Copey, La Jagua De Ibirico, Curumaní, Agustín Codazzi y Becerril.
- En Nariño: Tumaco.
- En Magdalena: Pivijay, Santa Marta, Fundación, Ciénaga y Aracataca.
- En Norte de Santander: Tibú y Sardinata.

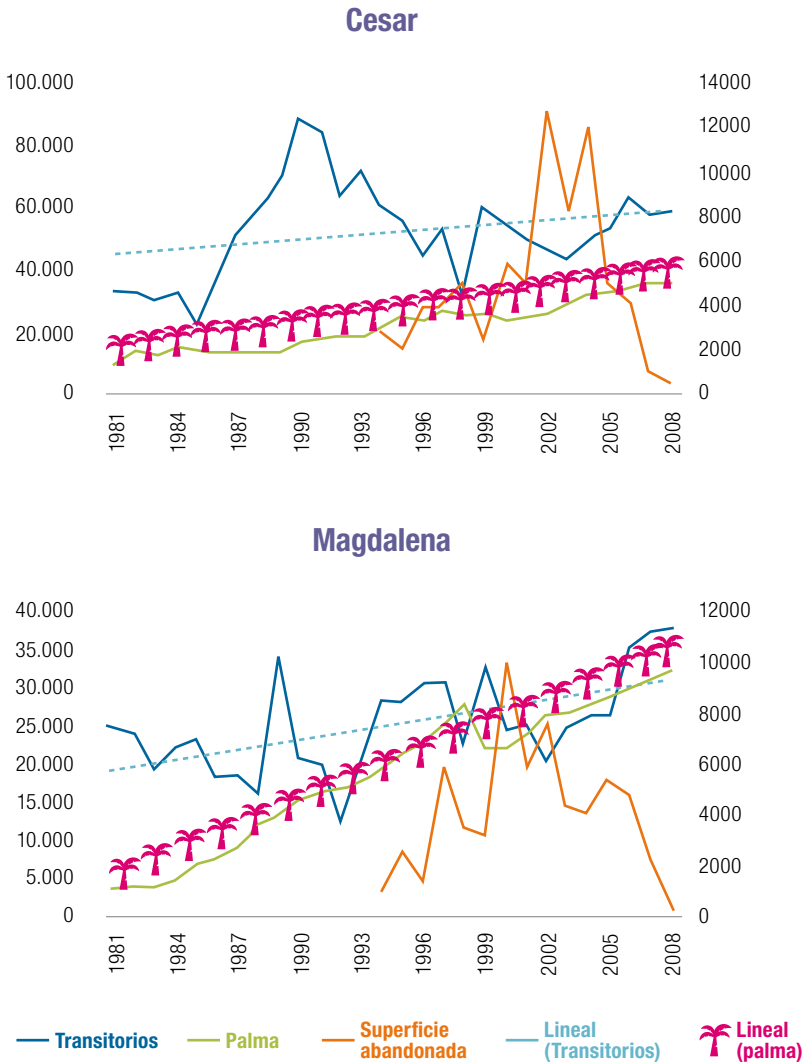
Lo anterior no implica que los cultivos de palma en estos municipios estuvieran acompañados de la modalidad de despojo con fines económicos. Más adelante se presentarán los casos en los que esta relación es evidente, pero para verificarlo en todos los municipios señalados es preciso adelantar estudios en cada uno de estos territorios. Lo que se advierte con el anterior listado es que es preciso tener en cuenta estos municipios en las políticas de restitución y retorno por los posibles conflictos de uso y las oportunidades que los campesinos van a encontrar en un territorio que ha tenido fuertes transformaciones por la presencia del cultivo.

Se insiste que la relación entre presencia de cultivos de palma y conflicto no puede ser generalizada. Tampoco se puede afirmar que todos los cultivos de palma hayan desplazado cultivos campesinos<sup>178</sup>. Una ilustración más del matiz que debe tener la relación palma – conflicto armado se presenta en el siguiente ejercicio: si se hacen análisis temporales departamentales, se identifica que el crecimiento de la palma es generalizado desde 2001 y no es exclusivo de departamentos con alto nivel de conflicto armado. En algunos casos se da de forma paralela al repunte de los cultivos transitorios predominantemente campesinos. A continuación, dos gráficas ilustrativas de estas tendencias.

---

178 El estudio que evalúa la política de biocombustibles en Colombia señala que: “De las 106.600 hectáreas de nuevas plantaciones desarrolladas en el país entre 2002 y 2008, el 51 por ciento remplazaron tierras de pastoreo, el 14 por ciento reemplazó cultivos agrícolas y el 13,5 por ciento reemplazó vegetación natural (bosque y sabana)” (García y Calderón, 2012, página 100).

**Gráfica 42. Superficie de cultivos de palma vs. Superficie de cultivos transitorios por departamentos**



Eje derecho: superficie abandonada.

Fuente: elaboración propia a partir de: Fedepalma, s.f., Sistema de Información Estadística del Sector Palmero, SISPA; Datos procesados de la ENA (Encuesta Nacional Agropecuaria) y Agronet para el *Informe de Desarrollo Humano: Colombia rural. Razones para la Esperanza*, PNUD, 2011.

Los estudios que indagan si uno de los móviles del despojo ha sido el cultivo de palma, han encontrado que:

- En casos específicos, el despojo ha tenido como principal motor la intención de realizar cultivos de palma. Estos casos involucran la inversión directa por parte de paramilitares en los cultivos o los empresarios de la palma tienen vínculos con paramilitares.
- Las transformaciones que se han dado con ocasión del abandono han motivado en épocas posteriores al recrudecimiento de la violencia la compra de predios para el cultivo de palma. Estos predios podrían entrar en la categoría de predios despojados si se confirma la compra-venta a bajos precios o forzada por la situación económica de la familia desplazada.

Algunos de los casos que han identificado la relación directa entre despojo y cultivo, son:

### **Cuadro 7. Casos con relación directa entre desplazamiento, abandono y cultivo de palma de aceite**

<b>María La Baja, Bolívar. Comunidad de Cucal y Cascajalito</b>
Las comunidades de Cucal y Cascajalito se desplazaron en 2001. Hoy de los 18 predios solicitados en restitución de la finca Cucal 15 tienen cultivos de palma. Ver caso en: investigación de Montes de María.
<b>Bajo Atrato Chocoano</b>
En este caso se presenta la modalidad de venta forzada de tierras en territorios que tenían previamente titulación colectiva a comunidades negras. Las ventas fueron hechas a empresarios vinculados con paramilitares o a empresas que eran propiedad directa de paramilitares (caso de: Urapalma S.A., Palmura S.A y la Extractora de Bajirá bajo la dirección de Vicente Castaño). Detalles del caso: <i>Verdad Abierta</i> , (s.f.), “Palmicultores se asociaron para delinquir: Juez”. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004: “Medidas provisionales respecto de la República de Colombia. Caso de las comunidades de Jiguamiandó y del Curvaradó”.
<b>El Copey, Cesar</b>
Desde 1996 se presentan los desplazamientos y abandonos debido a la presencia paramilitar en la zona. Existen relatos sobre la forma en la que los campesinos fueron forzados a vender sus tierras por parte de paramilitares o colaboradores de los mismos. Posteriormente se plantaron cultivos de palma en tierras sobre las que hay relatos de compra ventas forzosas. Fuente: <i>Verdad Abierta</i> , (2013, 31 de octubre), “El Copey: tierra de desapariciones, despojo y muerte”.

<b>Curumaní - Pitalito, Cesar</b>
En 1996 varias familias ocupan un gran predio, cerca de 2.000 personas se desplazan de manera forzosa por la presencia y presión paramilitar. Entre 2003 y 2004 retornan y recuperan la tierra, en 2010 son revictimizados y obligados a abandonar de nuevo el predio por parte de un empresario palmero quien se presenta como el dueño del predio y está acompañado de hombres armados y fuerza pública. Al parecer el empresario necesita el predio para poder tener acceso a fuentes de agua que pasan por el mismo y que son necesarias para sus cultivos ( <i>Verdad Abierta</i> , 2013, 9 de julio, “Pitalito, Cesar, una vereda entre el despojo y el desalojo”).
<b>La Gloria, Pelaya y Tamalameque, Cesar</b>
En 1996, previo a la titulación a campesinos de una porción de tierra de un territorio controlado por un hacendado, denominado Hacienda Bellacruz, los paramilitares desplazan a los campesinos ocupantes. En 2009 la empresa Dolce Vista inicia el cultivo de palma en estas mismas tierras.
<b>Hacienda las Pavas, El Peñón, Bolívar</b>
En 1997 los campesinos de la Asociación Campesina de Buenos Aires toman posesión de tierras en esta hacienda y en 2006 son desalojados un grupo de ellos. El cultivo de palma está muy cerca a los predios sobre los que fueron desalojados y afecta principalmente la calidad y acceso a las fuentes de agua.
<b>Zona Bananera y Ciénaga, Magdalena</b>
En 2003 se dan compras masivas y forzadas por parte de bandas criminales. Posteriormente en esas tierras se ha realizado cultivo de palma. En este caso también se presenta desplazamiento económico debido al tránsito del cultivo de banano por el de palma, el primero demandaba más mano de obra, con la presencia del segundo los campesinos tienen menos trabajo y se ven obligados a desplazarse. Información detallada en: Goebertus, Juanita (2008), “Palma de aceite y desplazamiento forzado en Zona Bananera: “trayectorias” entre recursos naturales y conflicto”, en <i>Revista Colombia Internacional</i> , número 67.
<b>Ronda del Río Mira, Nariño</b>
En este caso hay varias modalidades. A través del Plan Colombia y el programa de sustitución de cultivos se promovió el cultivo de palma, este se realizó por parte de grandes empresas y de asociaciones campesinas. En el caso de las empresas Palmeiras S.A. y Bajo Pusbi, las plantaciones se hicieron sobre territorios colectivos y ya existe resolución de devolución de la tierra. Sin embargo, la mayoría de las plantaciones de palma de esta zona del país fueron invadidas por la epidemia que ataca a este cultivo y por lo mismo fueron plantaciones abandonadas. Hoy tanto las tierras usadas por los empresarios, como las de los campesinos deben tener una intervención intensiva para lograr hacerlas productivas en otros cultivos. Ver: (Maughan, 2011)

Otros hallazgos que no se ubican estrictamente en la relación entre desplazamiento por conflicto armado y cultivos de palma, son:

- El predominio que el cultivo empieza a tener en una zona motiva el confinamiento de campesinos que mantienen cultivos tradicionales y dificultan el desarrollo de sus formas de vida y la seguridad alimentaria.
- Se puede identificar en varios casos desplazamientos económicos debido a que la palma es menos intensiva en el uso



de mano de obra y hay menos oportunidades de trabajo para los campesinos y campesinas asalariados. Un ejemplo se encuentra en el cambio de cultivo de banano a palma “mientras que para el cultivo de banano eran necesarios 1,5 trabajadores por hectárea, en el cultivo de palma de aceite solo se requiere 1 trabajador por cada 10 hectáreas” (CNMH, entrevista líder de la Zona 2) (Goebertus, 2008, página 167).

- Los cambios en los ecosistemas en zonas en las que se ha implantado el cultivo afectan la calidad de vida, las oportunidades para otro tipo de cultivos y el acceso a los recursos naturales.

En síntesis, el cultivo de palma se relaciona con otras tipologías de desplazamiento como el desplazamiento económico y el desplazamiento ambiental. Si bien no se puede hablar de un despojo de la tierra asociado a todos los cultivos de palma, sí se puede afirmar que los cambios en el territorio motivados por este cultivo han dado lugar al despojo de otro tipo de bienes.

Como se ilustra en la siguiente síntesis gráfica, el despojo en este caso está relacionado con la noción amplia de despojo planteada por la CNRR (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación), en la que se incluye el despojo sobre lugares, territorios y bienes colectivos. En el caso de la palma, el despojo de bienes colectivos como el ambiente es evidente. La transformación de la calidad de los ecosistemas se configura como despojo y con ello se propone incluir en esta reflexión la categoría de conflicto ambiental, así que ya no solo se trata de un conflicto agrario por el control y tenencia de la tierra, sino por la comprensión, valoración y uso de los bienes colectivos, en este caso la naturaleza.

Así lo señalaban ya Soler y León “la dimensión del conflicto no solo se remite a los intereses que se cruzan en la titulación o tenencia de las tierras; el modelo propuesto por la comunidad se contrapone a todo el modelo agroindustrial que se ha extendido en la región desde hace varios años. En este contexto, el conflicto ambiental surgido en la zona, analizado desde la ecología política y la economía ecológica, nos remite a la existencia de un conflicto ecológico distributivo” (Soler y León, 2009, página 17).

### Gráfica 43. Relaciones entre desplazamiento por conflicto armado y ambiental



Fuente: Cuadro conceptual de elaboración propia.

#### 7.4. CONCLUSIONES

La exploración de las relaciones entre abandono de tierras y cambios en las prácticas de producción agrícola, con base en las estadísticas nacionales y algunos estudios regionales, puso en evidencia aspectos escasamente analizados en la literatura académica nacional sobre la producción campesina, a saber:

- Las economías campesinas de hoy ya no comparten las características clásicas señaladas por las teorías del campesinado: producción basada en mano de obra familiar, producción para el autoconsumo y escaso uso de tecnologías. Si bien algunas de estas características persisten en explotaciones económicas de tipo familiar, las economías campesinas en general se han insertado a los mercados nacional e internacional y no todas se basan en el trabajo familiar. Es preciso entender estos cambios para formular políticas adecuadas que les permitan a los campesinos ser competitivos en los mercados globalizados. Así mismo, es preciso avanzar en conceptualizaciones que tengan en cuenta las transformaciones de las economías campesinas colombianas.
- No encontramos evidencias sólidas de una disminución significativa de la producción campesina a nivel nacional por efecto del abandono de tierras. Aun cuando puede ser un problema de la cobertura de los datos utilizados, de todos modos muestra la capacidad de los campesinos para afrontar las crisis económicas y sociales. A través de diversas estrategias, la población campesina ha adaptado sus cultivos y formas de vida para mantener algún tipo de control y producción sobre la tierra. Incluso se encontró que algunas comunidades resisten en su acto de cultivar la tierra, aun si no tienen mercados para la venta de sus productos.
- En contraposición a lo anterior, la capacidad de resistencia, expresada en una producción relativamente constante de productos que provienen principalmente de economías campesinas, ha estado acompañada por una caída significativa en el valor de la producción. Esto evidencia una alteración y transformación de los mercados, ya sea por efectos del conflicto armado interno o por variables macroeconómicas que deben ser tenidas en cuenta en las políticas estatales orientadas a garantizar oportunidades y calidad de vida en el campo.

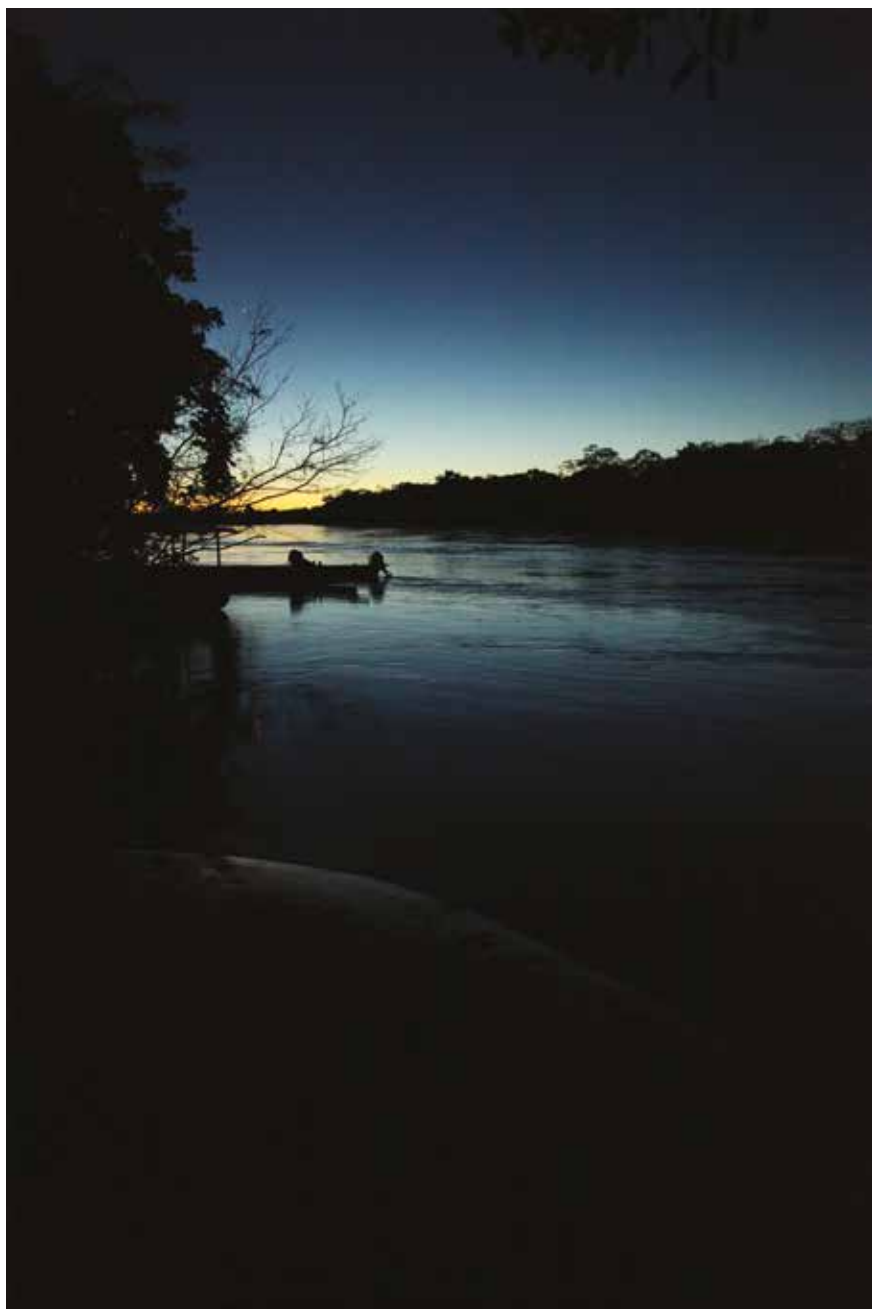
- La capacidad de resistencia de la población rural debe ser tomada en cuenta en las acciones que buscan reconstruir la memoria sobre el conflicto armado y la violencia en Colombia. Al respecto, conviene continuar los trabajos del CNMH en torno a los procesos de resistencia, adaptación y formas de vida rurales que sirvan de referencia a proyectos colectivos de construcción de futuro.
- Las conceptualizaciones sobre conflictos ambientales pueden ayudar a comprender los tránsitos e intermediaciones entre estos y el conflicto agrario clásico y las reivindicaciones de las organizaciones campesinas contemporáneas.



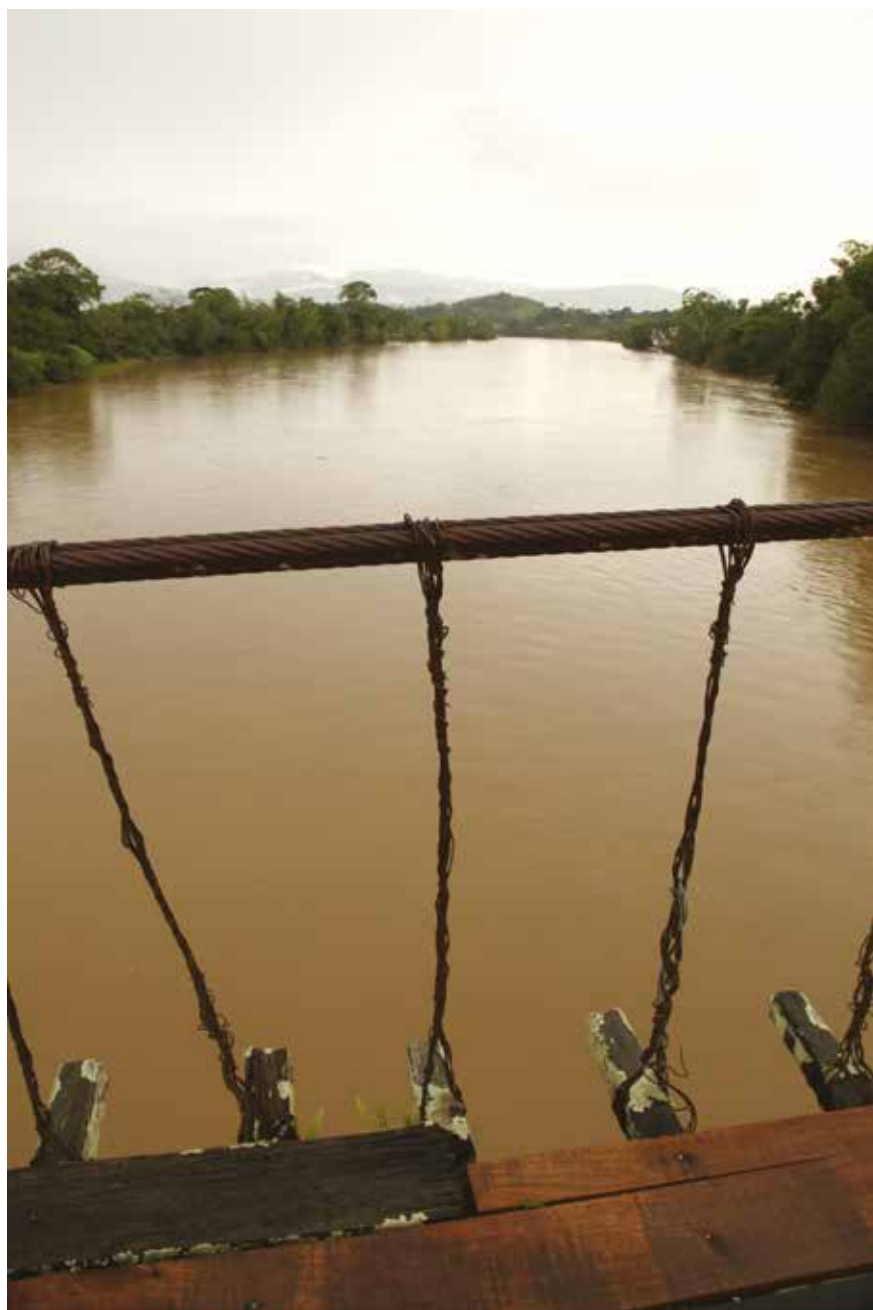
La lucha por el agua y la tierra, Ciénaga de San Benito Abad, septiembre 2014. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Tierras y agua despojadas en la ciénaga de San Benito Abad, Ciénaga de San Benito Abad, septiembre 2014. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Río Guayabero, emblema de las organizaciones sociales del Meta, La Macarena, Meta, junio 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Río Caquetá, San Vicente del Caguán, Caquetá, junio 2013, Fotógrafo: Pablo Burgos.





Cordillera vista desde la carretera entre San Vicente del Caguán y Florencia, Caquetá, junio 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Manuel Aguas bajo el tabaco que se seca. Vereda Medellín, municipio de Ovejas, Montes de María, agosto de 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.

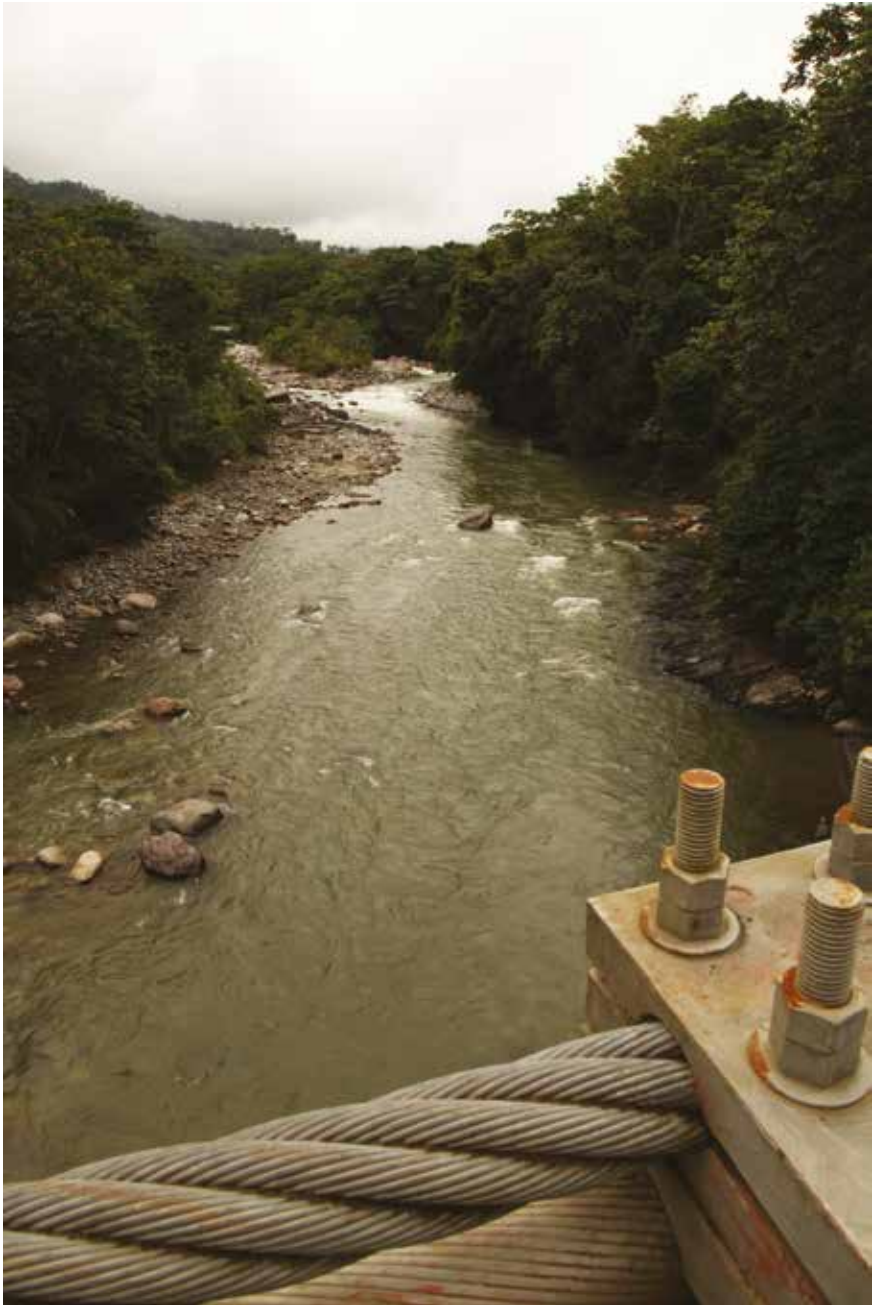


Cultivo de palma de aceite con plaga, Montes de María, agosto de 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Escuela abandonada en la vereda Medellín, Montes de María, agosto de 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.

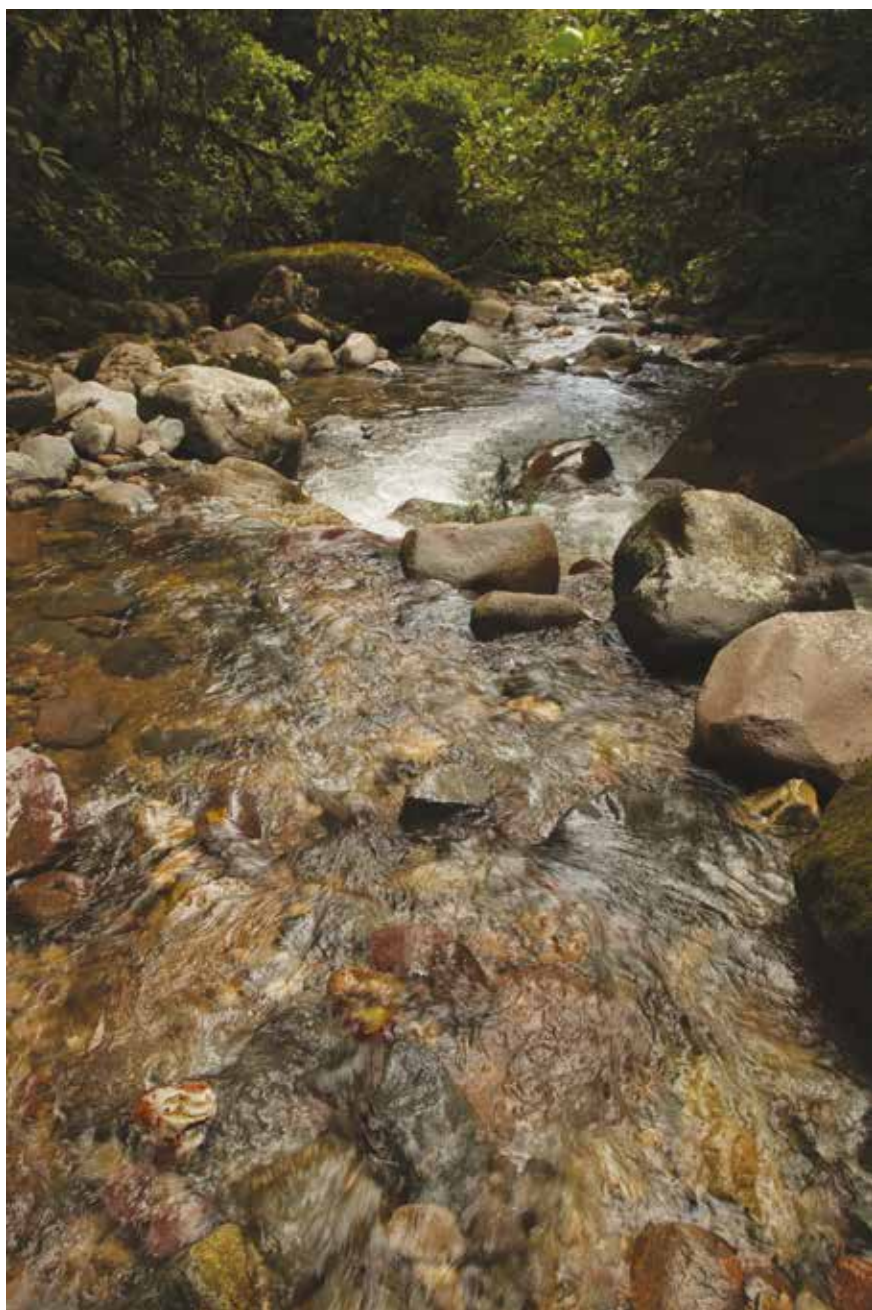




Río Putumayo, Mocoa, Putumayo, octubre 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Camino a la vereda Altos del Tigre, Putumayo, octubre 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Camino a la vereda Altos del Tigre, Putumayo, octubre 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.





Palma mil pesos, el “cacao amazónico”, Altos del Tigre, Putumayo, octubre 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.



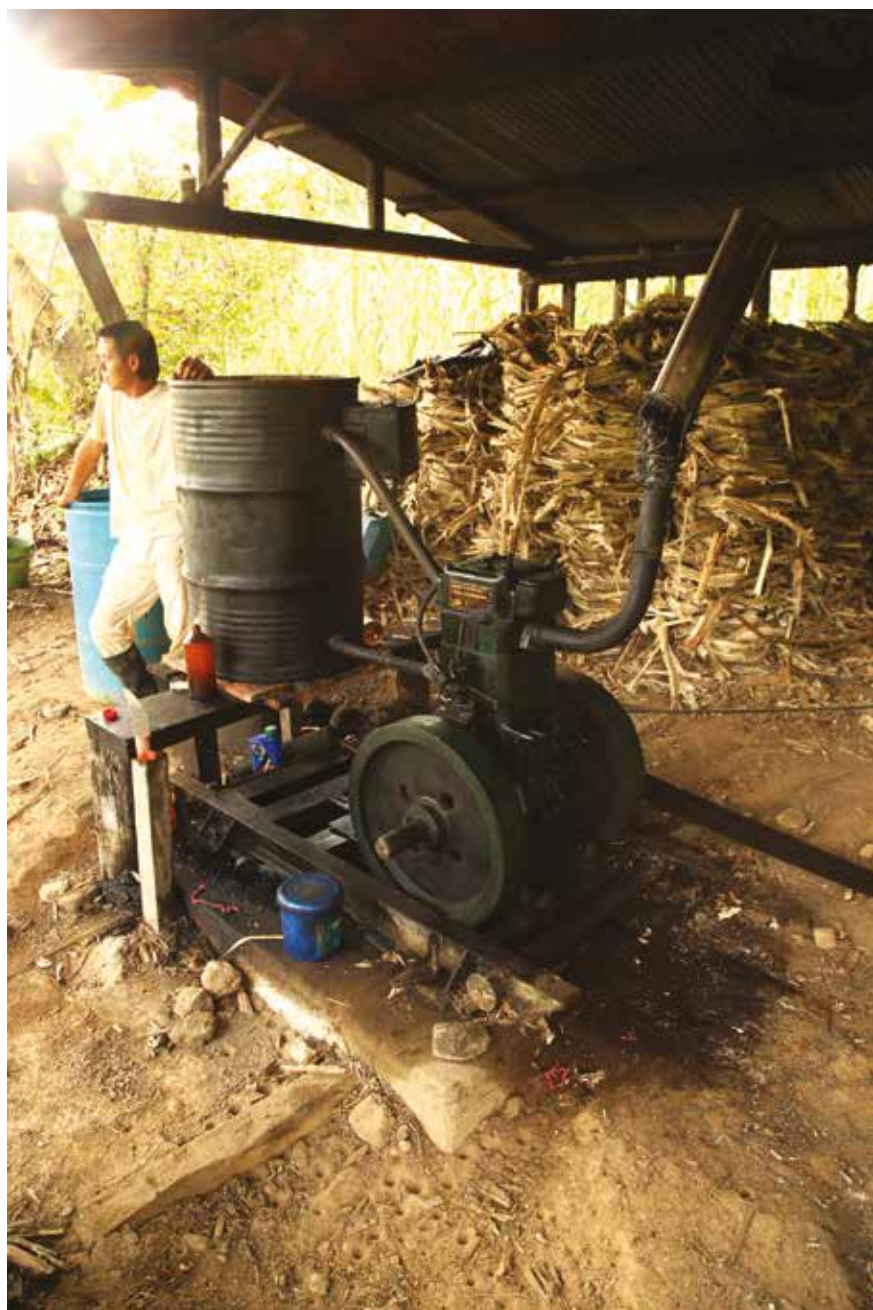


Trapiche de doña Emérita Adarmes, Altos del Tigre, Putumayo, octubre 2013. Fotografía: Pablo Burgos.

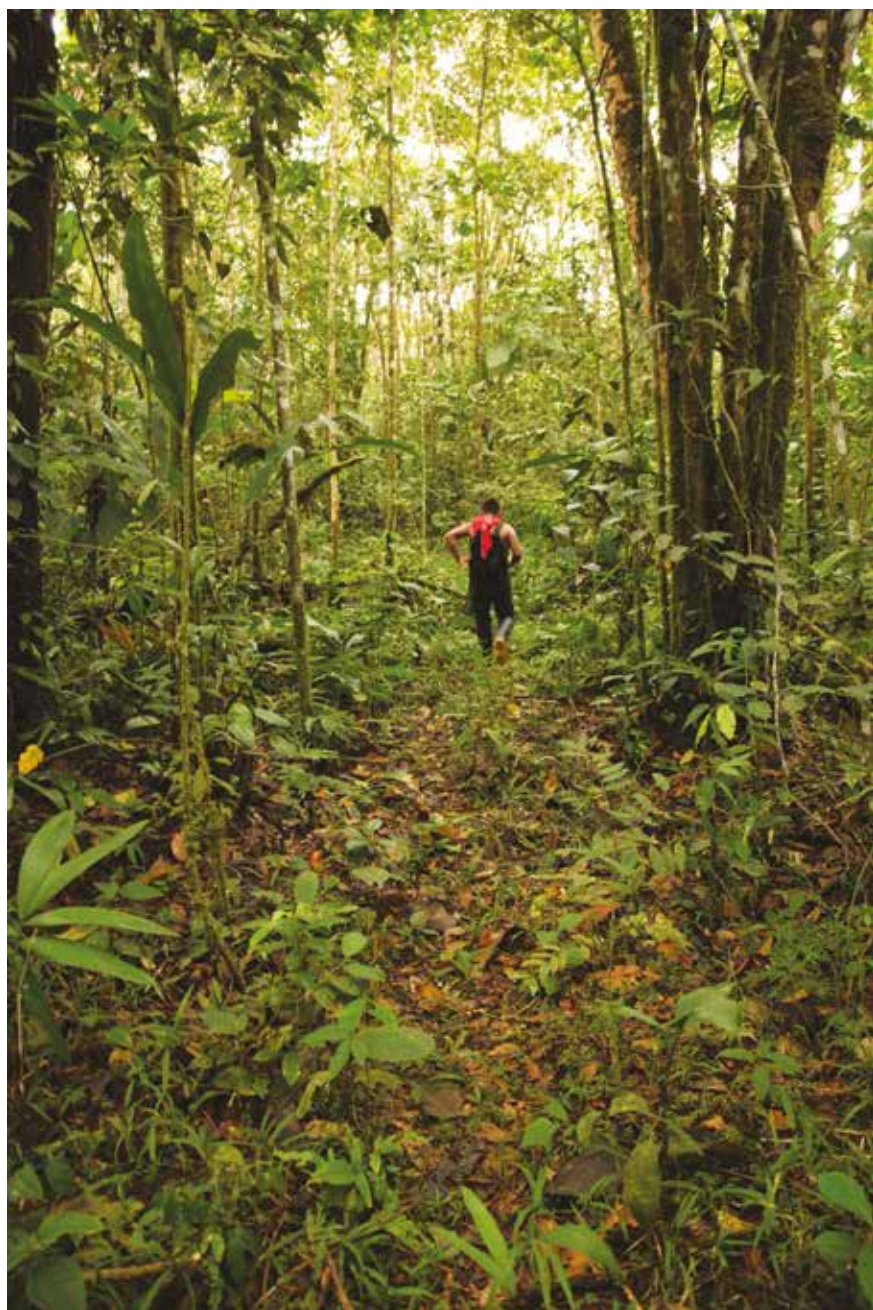


Trapiche de doña Emérita Adarmes, Altos del Tigre, Putumayo, octubre 2013. Fotografía: Pablo Burgos.





Trapiche de doña Emérita Adarmes, Altos del Tigre, Putumayo, octubre 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Vereda Altos del Tigre, Putumayo, octubre 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.





Camino de Altos del Tigre a El salado de las loras, Putumayo, octubre 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Casa abandonada en el Cabildo Awá de La Cabaña, Puerto Asís, Putumayo, noviembre 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Atardecer en El Difícil, Ariguaní, Sur del Magdalena, noviembre de 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.





Las fiestas en la vereda de La Pola, Chibolo, tienen un especial significado en el proceso de recuperación de las tierras que fueron forzados a abandonar, Magdalena, noviembre de 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.





Las fiestas en la vereda de La Pola, Chibolo, tienen un especial significado en el proceso de recuperación de las tierras que fueron forzados a abandonar, Magdalena, noviembre de 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.



Las fiestas en la vereda de La Pola, Chibolo, tienen un especial significado en el proceso de recuperación de las tierras que fueron forzados a abandonar, Magdalena, noviembre de 2013. Fotógrafo: Pablo Burgos.

---

# TERCERA PARTE

---

## ORGANIZACIONES SOCIALES RURALES Y GREMIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO



## ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS AGRARIOS

Exceptuando los estudios sobre las luchas agrarias del primer tercio del siglo XX, y sobre el movimiento indígena dirigido por Quintín Lame, la mayoría de los estudios sobre los conflictos y los movimientos agrarios de la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI, han sido realizados en los últimos 10 años y están centrados en las luchas agrarias de los años comprendidos entre 1990 y 2005, periodo en el cual se expandió e intensificó el conflicto armado<sup>179</sup>. Con todo, hay un notable vacío en la investigación sobre la historia del campesinado y de los movimientos agrarios en Colombia.

Entre los estudios sobre organizaciones y movimientos campesinos de mediados del siglo XX, sobresalen los realizados en los años ochenta sobre la ANUC (Asociación Nacional de Usua-

---

179 Véase, entre otros, Alejandro Reyes, (1988), “Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica”, *Revista Análisis Político* No 5, sept/dic. 1988; Héctor Mondragón, (s.f.), *Expresiones del campesinado*, [http://www.kus.uu.se/CF/politicas/actor\\_campesino.pdf](http://www.kus.uu.se/CF/politicas/actor_campesino.pdf); Planeta Paz, (2002), *Documentos de caracterización sectorial. Sector campesinado*; Carlos Salgado y Esmeralda Prada, (2000), *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*, CINEP; Esmeralda Prada, *La protesta en el campo colombiano. De la lucha por la tierra a la defensa de los derechos humanos (1990-2003)*, OSAL; John Jairo Rincón, (2001) “Problemática campesina. Una mirada al movimiento campesino en los noventa”, *Revista Colombiana de Sociología* Vol. VI, No 1; Mauricio Archila y otros, (2002), *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*, CINEP; CINEP, (2013), *Luchas sociales, Derechos Humanos y representación política del campesinado 1988-2012*, informe especial, Programa por la PAZ.

rios Campesinos)<sup>180</sup>. En 2010, el Grupo de Memoria Histórica de la CNRR publicó un libro autobiográfico de Jesús María Pérez-dirigente nacional de la ANUC-, que contiene valiosa información e interesantes apreciaciones sobre la trayectoria organizativa y política de la ANUC. En los últimos años, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha venido realizando un trabajo de identificación de daños a la ANUC como sujeto colectivo, rescatando historias de vida y testimonios de dirigentes de la ANUC en la costa Caribe<sup>181</sup>.

De las organizaciones y movimientos agrarios regionales dan cuenta estudios realizados por investigadores del CINEP, Planeta Paz, CNMH e investigadores regionales<sup>182</sup>.

Con base en la bibliografía y la documentación consultadas para este trabajo, a continuación hacemos una descripción histórica de las organizaciones y movilizaciones del campesinado, las comunidades étnicas y otros sectores de la población rural colombiana, en la que ponemos de presente los cambios observados en los siguientes aspectos:

1. Las modalidades de organización;
2. Los repertorios de las movilizaciones colectivas;
3. Los medios utilizados por las organizaciones para ser escu-

---

180 León Zamosc, (1978), *Los usuarios campesinos y las luchas por la tierra en los años 70*, Bogotá, CINEP y United Nations Research Institute for Social Development; Silvia Rivera, 1982, *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano, el caso de la ANUC*, Bogotá, CINEP y United Nations Research Institute for Social Development; Cristina Escobar, (sin fecha), *Trayectoria de la ANUC*, CINEP; Anders Rudqvist, (1983), *La organización campesina y la Izquierda. ANUC en Colombia 1970-1980*, Centro de Estudios Latinoamericanos, CELAS, Universidad de Uppsala.

181 Sobre este trabajo, el CNMH publicó en 2015 un documento metodológico titulado *Memorias, Territorio y luchas campesinas* (2015d).

182 Véanse, por ejemplo, Prada, Esmeralda; Archila Mauricio; Bolívar, Ingrid; Delgado Álvaro y otros, (2006), *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001*, Bogotá, CINEP y Colciencias; Salgado, Carlos y Prada, Esmeralda, (2000), *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*, Bogotá, CINEP; CNMH (2014), *Patrones y campesinos. Tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca, 1960-2012*. Los documentos de trabajo de las investigaciones regionales del proyecto Tierras, Organización Social y Territorio del CNMH analizan en detalle las organizaciones sociales y las movilizaciones agrarias de la segunda mitad del siglo XX hasta hoy en los municipios estudiados.

- chadas y atendidas por las autoridades estatales y otras instancias de poder como el Congreso;
4. Los mecanismos de coordinación gremial y territorial (municipal, departamental y nacional);
  5. Las influencias ideológicas y políticas en el campesinado organizado y en sus dirigentes; y
  6. Los logros y los fracasos.

### 8.1 ORGANIZACIONES Y LUCHAS AGRARIAS EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

En términos generales, los movimientos agrarios colombianos de mayor envergadura en la primera mitad del siglo XX presentan las siguientes características.

Los movimientos campesinos del primer tercio del siglo XX que tuvieron como epicentros las haciendas cafeteras de Cundinamarca y Tolima y los latifundios de la región andina y de la Costa Atlántica, giraron en torno a dos tipos de reivindicaciones: el reclamo de los derechos de propiedad por parte de campesinos que explotaban terrenos incultos reclamados como propios por los hacendados (como en la región del Sumapaz), y la lucha de los arrendatarios contra el régimen laboral imperante en muchas haciendas<sup>183</sup>. Ese arcaico sistema de trabajo, denominado “arrendamiento de servicios”, que ahorró costos de mano de obra en la explotación de las haciendas, entró en crisis a finales de la década de 1920, no solo por la progresiva modernización de las explotaciones agrícolas y la crisis económica mundial, sino también por la activa oposición

---

183 El régimen laboral imperante en las haciendas colombianas de la primera mitad del siglo XX, consistía en que a los trabajadores les entregaban una parcela dentro de la hacienda, en la que podían sembrar cultivos de pancoger y mantener unos pocos animales domésticos, a cambio de lo cual tenían que trabajar un determinado número de días en las labores de la hacienda; en algunos casos el trabajo era totalmente gratuito y en otros con una remuneración fijada por el patrón.

a este régimen por parte de los arrendatarios organizados en diferentes regiones del país<sup>184</sup>.

En la orientación ideológica y política de los movimientos de colonos por la titulación de sus tierras, y de los arrendatarios por la abolición del pago en especie y la libertad de cultivos, tuvieron particular influencia el líder liberal Jorge Eliécer Gaitán y el dirigente agrarista Erasmo Valencia. También fue importante el liderazgo comunista en las luchas de los trabajadores de las haciendas cafeteras de la provincia de Tequendama. Y en la Costa Atlántica se destacan las luchas contra el acaparamiento de tierras por parte de los terratenientes y de empresas extranjeras como la United Fruit Company. Aparte de las huelgas de los trabajadores bananeros y los conflictos de colonos con la bananera norteamericana, fueron notables las luchas agrarias en Córdoba dirigidas por Vicente Adamo, un socialista italiano que llegó a Barraquilla a comienzos del siglo XX y en 1918 y 1919 fundó respectivamente la Sociedad de Obreros y Artesanos de Montería y la Sociedad de Obreras Redención de la Mujer<sup>185</sup>.

De acuerdo con Legrand, entre 1870 y 1931 hubo 454 peticiones de colonos, o de sus representantes, ante las autoridades nacionales, relacionadas con la usurpación de sus tierras por parte de empresarios territoriales. A estas se suman 456 peticiones sobre otros conflictos agrarios de la época (Legrand, 1988, página 245). Gran parte de estas peticiones se concentraron en la década de

---

184 Véase entre otros, Pierre Gilhodés, *Las luchas agrarias en Colombia*, 1974, La Carreta, Bogotá (hay varias ediciones); Hermes Tovar, (1975), *El movimiento campesino en Colombia durante los siglos XIX y XX*, Ediciones Libres, Bogotá; Legrand, (1988), *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia; Gonzalo Sánchez, (1985), “Los bolcheviques del Líbano” y “Las Ligas campesinas en Colombia” en *Ensayos de historia social y política del siglo XX*, El Áncora Editores, Bogotá; Renán Vega Cantor, (2004), “Las luchas agrarias en Colombia en la década de 1920”, en Cuadernos de Desarrollo Rural, No 52.

185 Sobre el liderazgo de Vicente Adamo en las luchas agrarias de Córdoba véase Catherine Legrand, (1983), “Campesinos y asalariados en la zona bananera de Santa Marta (1900-1935)”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Universidad Nacional de Colombia, No.11, páginas 235-250; Sánchez, Gonzalo, 1985; Vega, Renán, 2004.



1920, periodo en que las luchas agrarias se extendieron a gran parte del territorio nacional.

Entre las expresiones de la protesta agraria de los años 20 y 30 sobresalen, por una parte, los memoriales, los pliegos petitorios y los juicios de posesión, que por lo general estaban basados en argumentos legales y eran dirigidos a las autoridades nacionales y departamentales. Y por otra parte, la ocupación o invasión colectiva de terrenos incultos de las haciendas, en los cuales los ocupantes sembraban rápidamente cultivos y construían ranchos con el fin de reclamar la condición de colonos de baldíos u ocupantes de buena fe. Otro mecanismo utilizado por los reclamantes de tierras era su “inscripción en las listas municipales de impuestos” (Legrand, 1988, páginas 97-99).

La ocupación de tierras incultas generalmente daba lugar a acciones de desalojo por parte de la guardia departamental, a las cuales los campesinos oponían resistencia, a veces pacífica y a veces violenta. Pese a la represión, la persistencia de los colonos en la defensa de sus derechos como ocupantes de baldíos, en muchos casos fue compensada con la adjudicación legal de las tierras que reclamaban.

Como lo señalan Legrand y otros investigadores, la existencia de una legislación de baldíos que protegía los derechos de los colonos explica el legalismo de las protestas agrarias en Colombia y en otras regiones de América Latina. Sin embargo, por motivos como las infracciones a la legislación de baldíos y la lentitud en su aplicación, los campesinos acudieron a la acción directa para que sus peticiones fueran atendidas por las autoridades. Aún hoy se justifican las *vías de hecho*, e incluso el recurso a la violencia, con el argumento de que es la única manera de lograr que las quejas y peticiones de los sectores populares, y de los excluidos en general, sean escuchadas.

De esa época también datan las primeras huelgas agrarias. Las más estudiadas han sido las de los arrendatarios de las haciendas cafeteras de Cundinamarca y Tolima junto con las huelgas de los trabajadores de la United Fruit Company en la zona bananera de Santa Marta. Como es sabido, la huelga de los trabajadores banane-

ros a finales de 1928, que culminó con una violenta represión por parte del Ejército que causó numerosas víctimas mortales, es uno de los principales hitos de la épica de las luchas sociales colombianas<sup>186</sup>.

Paralelamente a las protestas de los arrendatarios y colonos, tuvo lugar el movimiento indígena liderado por Quintín Lame, José Gonzalo Sánchez y otros, que tenía, entre sus propósitos, la recuperación de tierras ancestrales y la eliminación de las formas de explotación y opresión de la población indígena. Según Mondragón, ese movimiento creó “Consejos y Ligas de Indios e hizo parte de la Confederación Campesina e Indígena, que fue destruida por la violencia que vivió el país de 1946 a 1958” (Mondragón, 2006, página 4).

A las peticiones relacionadas con el derecho a la propiedad de la tierra hay que agregar las relativas al acceso a servicios y bienes públicos como escuelas, centros de salud, caminos y carreteras, que por cierto han tenido una evidente continuidad histórica, debido a la muy lenta expansión de los servicios públicos y de la infraestructura vial en las zonas rurales del país. En la segunda mitad del siglo XX, este tipo de reivindicaciones serán tramitadas principalmente, mas no exclusivamente, por las Juntas de Acción Comunal creadas por la Ley 19 de 1958.

Como es natural, las organizaciones de la población rural varían según los intereses de los afiliados y su ubicación geográfica. Por ejemplo, los colonos de la región de Sumapaz inventaron un tipo de organización que denominaron *colonias*, las cuales, bajo el liderazgo de Erasmo Valencia, se agruparon en una organización regional denominada Sociedad Agrícola de la colonia de Sumapaz.

---

186 Sobre la Huelga de las Bananeras de 1928 hay distintas versiones y unos cuantos estudios. Recomendamos la versión del entonces dirigente sindical socialista Ignacio Torres Giraldo en su obra *Los Inconformes* (1974). Una versión resumida de esta huelga desde el punto de vista de los socialistas revolucionarios de entonces se puede consultar en Torres Giraldo, 1975, *Síntesis de historia política de Colombia*, Margen Izquierdo, Bogotá. Para un análisis cabalmente documentado de las protestas de campesinos y trabajadores asalariados contra la United Fruit Company, incluida la trágica huelga de 1928, véase Catherine Legrand, (1983), “Campesinos y asalariados de la zona bananera de Santa Marta (1900-1935)”, en *Anuario Colombiano de Historia*, No 11, páginas 235-250.

Estas organizaciones campesinas, que servirían de base para la creación del efímero Partido Agrario Nacional, se enfrentaron con grandes terratenientes, reivindicaron y conquistaron el derecho a la titulación de terrenos baldíos fundados y explotados por los colonos y se ocuparon de asuntos de la vida diaria como la regulación de las relaciones de vecindad, la construcción y el mantenimiento de los caminos vecinales y de las escuelas, las servidumbres de uso comunal, el pago de la maestra o maestro de la escuela, etc. Curiosamente, las organizaciones constituidas por los campesinos del departamento de Córdoba, que ocuparon tierras incultas de latifundios ganaderos y baldíos públicos, también adoptaron el nombre de colonias.

Los arrendatarios de las haciendas constituyeron sus propias organizaciones. A muchas las denominaron ligas campesinas, como en Viotá y Chaparral, y a otras, federaciones o uniones campesinas. Simultáneamente se fundaron sindicatos que agrupaban a jornaleros, aparceros y trabajadores rurales en general.

De acuerdo con la estadística elaborada por Miguel Urrutia, en 1939 existían 153 sindicatos en el sector agrícola, de los cuales 42 estaban afiliados a la CTC (Confederación de Trabajadores de Colombia), 48 a la Acción Católica Colombiana y 63 eran independientes. Para 1942, el número de sindicatos agrarios había aumentado a 237 y estos contaban con un total de 27.364 afiliados. Los departamentos con mayor número de sindicatos agrarios eran Cundinamarca (61), Magdalena (41), Tolima (28), Caldas (18) y Valle del Cauca (14) (Urrutia, 1978, páginas 214-217). Esta distribución parece obedecer no solo a la expansión de la agricultura capitalista, sino también a la ubicación territorial de las luchas agrarias.

En 1946, según el Primer Censo Sindical efectuado en Colombia<sup>187</sup>, existía una organización agraria de segundo grado, denominada Federación Nacional Campesina e Indígena, a la que estaban

---

187 Contraloría General de la República, (1947), *Primer Censo Sindical de Colombia*, Bogotá, página 162. En el escrito de Gonzalo Sánchez "Las ligas campesinas en Colombia", hay una lista de las "organizaciones campesinas reconocidas legalmente hasta 1945", elaborada con base en la información del Ministerio del Trabajo, páginas 157-163.

afiliadas diez organizaciones rurales (cinco sindicatos agrícolas, tres ligas campesinas y dos denominadas respectivamente organización campesina y unión campesina); ocho estaban localizadas en Cundinamarca, una en Ovejas (Sucre) y otra en Mariquita (Tolima). A juzgar por el escaso número de afiliados (1.417), esta organización era muy poco representativa de los campesinos e indígenas de entonces. Por fuera de ella había sindicatos agrarios en casi todos los departamentos, que en su mayoría estaban afiliados a la CTC y a la Acción Católica Colombiana y un buen número permanecía independiente.

En la primera mitad del siglo XX los mecanismos de coordinación regional y nacional de las protestas y los movimientos agrarios eran prácticamente inexistentes, o muy débiles, entre otras razones por la dispersión geográfica de la población rural, las dificultades de movilización y las acentuadas diferencias políticas en el sindicalismo. Aunque los congresos obreros contaban con representación de sindicatos agrarios y aprobaron plataformas agrarias y planes de sindicalización en el campo, no se sabe en realidad qué papel cumplió la Federación Nacional Campesina e Indígena creada en 1942 y que al parecer estaba afiliada a la CTC. En cambio, de la Acción Católica, que agrupaba principalmente sindicatos agrarios, se sabe que impartía instrucciones políticas y prácticas a sus afiliados a través de sus secretariados departamentales y de los curas párrocos. Se sabe asimismo que los jesuitas fueron los principales ideólogos del sindicalismo católico en Colombia<sup>188</sup>.

Pese a la dispersión del sindicalismo agrario, había sin embargo reivindicaciones y formas de lucha comunes, explicables no solo por los problemas comunes al campesinado y a la población rural en su conjunto, sino también por la influencia del liberalismo y las corrien-

---

188 Véase Sergio Echeverri Montes, “Los Jesuitas y el sindicalismo”, en Rubén Sierra Mejía (editor), *República Liberal: sociedad y cultura*, (2009), Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, páginas 151-182; sobre el papel de los jesuitas en el sindicalismo colombiano véase también Rocío Londoño, (2012), “El anticomunismo en Colombia”, en Rubén Sierra Mejía (editor), *La restauración conservadora 1946-1957*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, páginas 169-203.

tes de izquierda como el PSR (Partido Socialista Revolucionario), el agrarismo de Erasmo Valencia, el PCC (Partido Comunista Colombiano) y la UNIR (Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria).

De los movimientos agrarios de la primera mitad del siglo XX se ha dicho, con cierta razón, que fracasaron en sus principales objetivos y que fueron derrotados por los latifundistas. Pero esta afirmación debe matizarse habida cuenta de triunfos importantes como la expropiación y parcelación de haciendas que no pudieron acreditar títulos legítimos sobre todas las tierras que reclamaban como de su propiedad, junto con el considerable aumento de la titulación de tierras a campesinos y colonos<sup>189</sup>. No hay duda, por lo demás, de la incidencia de las luchas agrarias en el declive del régimen laboral de las haciendas basado en el arrendamiento de servicios.

Recuérdese asimismo el reconocimiento de los derechos de organización y de huelga (Ley 83 de 1931) durante el gobierno de Olaya Herrera, y el consiguiente aumento de los sindicatos rurales y ligas campesinas que fueron reconocidos legalmente. Y aunque la Ley 200 de 1936 no supuso un cambio radical en la estructura de la propiedad territorial, reconoció sin embargo los derechos de los poseedores y ocupantes de tierras de buena fe. No hay que olvidar, por otra parte, que los avances en la legislación de baldíos son atribuibles en parte a las reclamaciones legales y las movilizaciones de los colonos<sup>190</sup>.

## 8.2 SINDICATOS CATÓLICOS Y ORGANIZACIONES CAMPESINAS DE AUTODEFENSA ARMADA

Sobre las organizaciones y movilizaciones campesinas de los años cincuenta se sabe muy poco, pues la mayoría de los estudios sobre el campo colombiano de esa época están centrados en la violencia partidista y la resistencia armada de la población rural (tanto de filiación liberal y comunista como conservadora).

189 Véase el capítulo 1 de este informe.

190 Véase el capítulo 1 de este informe.

Es sabido que esta fue una época de represión de la protesta social y de debilitamiento de la CTC (Confederación de Trabajadores de Colombia), organización fundada en 1936 bajo el auspicio del gobierno de López Pumarejo y cuya dirección era compartida, no sin agudas tensiones, por liberales y comunistas. Además de la represión y de la suspensión del apoyo oficial de los gobiernos conservadores, en la declinación de la CTC incidieron conflictos internos y tensiones políticas.

Entre tanto, con el apoyo de la iglesia católica y del partido conservador, en junio de 1946, poco antes del triunfo electoral del candidato conservador Mariano Ospina Pérez, se fundó la UTC (Unión de Trabajadores de Colombia), uno de cuyos principales objetivos era contrarrestar la influencia comunista en la clase obrera y el campesinado. La base social de la nueva central obrera estaba conformada inicialmente por sindicatos de empresas antioqueños y organizaciones agrarias fundadas por la Acción Social Católica, que en 1944 ya habían creado una organización de segundo grado, a la que denominaron FANAL (Federación Agraria Nacional). Al parecer, esta federación superó en poco tiempo, en número de afiliados e influencia, al sindicalismo agrario de orientación liberal y comunista congregado en la CTC<sup>191</sup>.

De los efectos de la represión y la violencia partidista en el sindicalismo agrario es indicativo el que, según el Ministerio de Trabajo, en 1959 existían 627 sindicatos agrarios de los cuales solo 272 (43 por ciento) estaban activos (Urrutia, 1978, página 51).

Recuérdese, por otra parte, que la represión gubernamental y la violencia partidista produjeron la radicalización de sectores del campesinado y de la población rural en general, que deci-

---

191 Véase, entre otros, Miguel Urrutia, (1978), *Historia del sindicalismo en Colombia*; Rocío Londoño, "Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)", en *Nueva Historia de Colombia, 1989*, Planeta, Vol. III, cap.11, páginas 276-278; Álvaro Delgado, (1984), *Política y movimiento obrero 1970-1983*, Ediciones CEIS, Bogotá. Hasta donde sabemos, sobre la Federación Agraria Nacional no se han hecho estudios que den cuenta de su trayectoria, su cobertura territorial y sus formas de lucha.

dieron transformar sus organizaciones sociales en comandos de autodefensa armada o guerrillas para proteger sus vidas y sus propiedades. En esas circunstancias, las reivindicaciones tradicionales del campesinado pasaron a un plano secundario, y en su lugar surgieron peticiones de carácter humanitario y político, entre estas: la defensa del derecho a la vida y a la libertad de expresión y movilización; y la libertad de los presos políticos.

En los procesos de paz de Rojas Pinilla y de la Junta Militar de Gobierno (que reemplazó a Rojas tras su derrocamiento), los comandos guerrilleros con influencia comunista retomaron antiguas reivindicaciones agrarias y agregaron otras relacionadas con el retorno de los “exiliados” y la reparación de los daños materiales causados por la violencia. Veamos, como ejemplo, un *memorando* del Movimiento Guerrillero del Sur del Tolima (del cual saldrían los fundadores de las FARC), enviado a Rojas Pinilla el 30 de septiembre de 1953 en el que someten a consideración del presidente 22 condiciones para desmovilizarse y “para hacer de Colombia una patria grande donde impere la paz y la justicia, el progreso y la libertad”<sup>192</sup>.

Sobre las condiciones expuestas por los jefes del “Comando descentralizado de Calarma”, son pertinentes dos observaciones. En primer lugar, abarcan desde “el retiro inmediato de las fuerzas del gobierno ubicadas en el Sur del Tolima” hasta la “revisión del tratado bilateral entre Colombia y los Estados Unidos para que el ejército colombiano no siga a órdenes de los mandos militares norteamericanos”, incluyen la convocatoria a una “Asamblea Constituyente libre y democráticamente elegida” y agregan unas peticiones para el retorno de “treinta mil exiliados, víctimas de la política de *sangre y fuego*”. En segundo lugar, retoman antiguas reivindicaciones de los movimientos campesinos y adicionan otras relacionadas con la reparación de los daños materiales causados a las víctimas de la violencia:

---

192 Este memorando puede consultarse en Medófilo Medina y Efraín Sánchez (editores) (2003), *Tiempos de paz. Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Alcaldía Mayor de Bogotá-IDCT, Anexo 5, páginas 201-204.

9<sup>a</sup>. Reconstrucción por cuenta del Estado, de las viviendas de los campesinos afectados por la violencia y reparación de todas las pérdidas que les fueron ocasionadas por las fuerzas de la dictadura derrocada.

10<sup>a</sup>. Ayuda económica gratuita del Estado y en herramientas y semillas para los campesinos que por una u otra razón fueron afectados por la violencia.

11<sup>a</sup>. Distribución de la tierra sobre el principio de que la tierra debe ser para quien la trabaja o quiera trabajarla.

14<sup>a</sup>. Que no se cobre a los campesinos el impuesto predial, de caminos, etc., durante los años comprendidos entre 1949 y 1954. Abolición de las deudas contraídas por los campesinos con las instituciones bancarias en este lapso...

15<sup>a</sup>. Construcción y reconstrucción de carreteras, caminos y otras vías de comunicación en las zonas importantes por su riqueza y densidad de población del Departamento.

16<sup>a</sup>. Construcción de escuelas en todas y cada una de las comarcas y veredas del Tolima.

17<sup>a</sup>. Aumento de salarios para los obreros y los campesinos y rebaja en los precios de los artículos de primera necesidad.

Condiciones muy similares a estas exigirían los comandos de autodefensa campesina del Sumapaz a la Junta Militar de Gobierno en 1957. Veamos el memorial enviado a esta Junta, en julio de 1957, por el Comité de Resistencia y Protección Campesina del Oriente del Tolima y provincia de Sumapaz. Las peticiones expuestas en dicho memorial están antecedidas de un pormenorizado recuento de la “violencia oficial” desde 1954, y de una queja sobre los memoriales que en esos años habían enviado al presidente de la república, al arzobispo de Bogotá, a la Procuraduría y a la Cruz Roja Internacional y que no habían servido para nada. A renglón seguido, los firmantes hacen explícito el respaldo a “los principios, objetivos y propósitos del Frente Civil Nacional con respecto a la pacificación y la tranquilidad de la República”, y expresan el deseo de lograr “un entendimiento, en forma sincera, con el actual gobierno por intermedio del prestigioso y pundonoroso



caballero Dr. Rafael Parga Cortés y otros connotados ciudadanos de la Capital (...). Por último, hacen las siguientes peticiones para dejar las armas y reincorporarse a la legalidad:

1. Plenas garantías para todos los trabajadores y propietarios desplazados para el inmediato regreso a sus fincas y parcelas; y entrega de sus tierras usurpadas a sus legítimos dueños;
2. Libertad e indulto para todos los presos y perseguidos políticos;
3. Destinación de fondos especiales por parte del gobierno para ayudar a los campesinos;
4. Suministro gratuito de semillas, abonos, herramientas, insecticidas y dinero para adquirir los medios de subsistencia mientras llegan las primeras cosechas;
5. Suministro de préstamos suficientes a largo plazo para la recuperación agropecuaria;
6. Indemnización por el Estado de todos los daños y perjuicios, ya que fue la dictadura la que llevó la muerte, la desolación, la ruina y el dolor a todos los hogares de estas inmensas regiones; reconstrucción de casas, caminos y puentes (...);
7. Retiro de todos los retenes del ejército y abolición de los salvoconductos;
8. Restablecimiento de todas las libertades democráticas;
9. Rebaja de los precios de los abonos, insecticidas y herramientas;
10. Restablecimiento de las escuelas y creación de todas las necesarias;
11. Adjudicación de baldíos sin costo alguno para los colonos que han hecho solicitudes archivadas en el ministerio desde hace ya varios años;
12. Caminos de penetración; puestos de salud, crédito y reforma agraria;
13. Levantamiento del estado de sitio y elecciones libres;
14. Rebaja de impuestos y reducción del presupuesto de guerra y de las fuerzas de represión;
15. Desarme de los pájaros y de las famosas guerrillas de paz y todo lo relacionado con la vida democrática y jurídica del país.

En esta ocasión, los jefes de la autodefensa de Sumapaz se comprometieron a “colaborar con el gobierno en el afianzamiento de la paz, tranquilidad, sosiego, progreso y bienestar; respetar a las autoridades que los respeten y les den garantías; respetar a los ciudadanos que igualmente lo hagan; respetar todas las creencias y credos políticos; respetar a todas las autoridades civiles y eclesiásticas; a la propiedad, vida, honra y bienes de los asociados; luchar contra el bandolerismo y aventurerismo (...)” (Londoño, Rocío, 2014, segunda reimpresión, *Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*, páginas 563-564). Cabe decir que algunas de estas peticiones fueron tenidas en cuenta en el Plan de Rehabilitación del gobierno de Alberto Lleras Camargo, una de cuyas zonas de atención prioritaria fue precisamente el Sumapaz.

A primera vista se advierten bastantes similitudes entre las peticiones de la guerrilla campesina de los años cincuenta y la de ahora, aunque ha cambiado el léxico y han surgido reivindicaciones de género, étnicas y ambientales, entre otras.

### 8.3 ORGANIZACIONES Y MOVIMIENTOS AGRARIOS EN EL FRENTE NACIONAL

El proceso de pacificación impulsado por los primeros gobiernos del Frente Nacional tuvo entre sus pilares la reforma social agraria y la conformación de la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos). Y para canalizar el descontento social y las demandas de la población urbana y rural, el primer gobierno del Frente Nacional, presidido por Alberto Lleras Camargo, creó un sistema de organización social denominado JAC (Juntas de Acción Comunal), que poco a poco se fue extendiendo por el territorio nacional. Tanto la ANUC como las JAC son una importante herencia social y política del Frente Nacional, pese a que ambas organizaciones han sido instrumentalizadas no solo por los partidos tradicionales y los gobiernos, sino también por la izquierda en sus diferentes variantes ideológicas.

### 8.3.1 La ANUC -Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-

Desde que surgió la ANUC —y aún después de su desaparición—, se nos ofrecieron varias oportunidades. Primero que todo, nos pudimos organizar y capacitar para elevar nuestro conocimiento político como campesinos. Una vez aprovechamos eso, reconocimos la importancia de estar unidos, al igual que el papel que podemos jugar como ciudadanos dentro del país (Jesús María Pérez, 2010, *Luchas campesinas y reforma agraria, Memorias de un dirigente de la ANUC en la Costa Caribe*).

En los años sesenta y setenta, el temor de los gobernantes y de la dirigencia política y económica del país a la protesta y la movilización social se vio acrecentado por la ola de invasiones de tierras organizadas y dirigidas por la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos), organización creada por el presidente Lleras Restrepo con el fin de acelerar la ejecución de los programas de reforma agraria. El temor de la dirigencia colombiana se acrecentó aún más con la emergencia de guerrillas revolucionarias bajo el influjo de la revolución cubana.

Entre los estímulos para que el campesinado se agrupara en una organización nacional, subrayamos los siguientes. En primer lugar, la definición de los “usuarios” de la reforma agraria como aquellos que hubiesen utilizado o quisieran utilizar los servicios ofrecidos por el Estado en el sector rural. Y en segundo lugar, la creación de mecanismos e instancias de participación de representantes del campesinado en los procesos de planeamiento y decisión de los programas de reforma agraria. De acuerdo con la ley de reforma agraria, la participación campesina debía ser voluntaria, gratuita y apolítica (Rudqvist, 1983, página 2).

En mayo de 1967, el presidente Lleras Restrepo expidió el Decreto 755 en virtud del cual el Ministerio de Agricultura emprendió una campaña nacional de organización para agilizar la implementación de la reforma agraria, dentro de la cual

hizo un “empadronamiento masivo de usuarios reales y potenciales de servicios agropecuarios estatales” (Rivera, 1982, página 60).

Sería tan eficaz esta campaña que en 1968 el Ministerio de Agricultura informó que la organización campesina ya contaba con 700.000 miembros y había realizado 52 cursos para dirigentes en 41 lugares diferentes del país. A su vez, “en cooperación con el Ministerio de Gobierno se había efectuado (...) una decena de cursos para 500 dirigentes (...)” (Rudqvist, 1983, página 2). A mediados de 1969, el viceministro de agricultura informaría que ya estaban funcionando 70 comités veredales, 210 asociaciones municipales y dos departamentales (Sucre y Valle) con un total aproximado de setecientos campesinos inscritos y 563.224 carnets de usuarios distribuidos. Y como si fuera poco, el periódico *Carta Campesina*, creado por el gobierno, comenzó a circular el 15 de febrero de 1970 (Rivera, 1982, página 67).

En tres años de campaña (1967-1970) se crearon cerca de quinientas asociaciones municipales y el número de afiliados se acercó al millón. De acuerdo con Zamosc, más de la mitad de los campesinos inscritos estaban localizados en áreas minifundistas, pero en relación con la población rural, la cobertura de la ANUC sería mayor en regiones de latifundio y en zonas de colonización (Zamosc, 1978, página 32).

Sobre el entusiasmo de Lleras Restrepo con la organización del campesinado da cuenta un discurso que pronunció en Sincelajo en agosto de 1969, el cual fue transcrito por Jesús María Pérez en sus memorias sobre la ANUC (Pérez, 2010). Citemos al menos este fragmento:

Amigos de Sucre. Como les decía ayer en la reunión de usuarios, he asistido con emoción a estas primeras demostraciones de la organización de la masa campesina colombiana, a la cual aspiro a ver actuando en el trazo de su propio destino, no recibiendo simplemente órdenes como algo pasivo y obediente a la voz de los amos, sino consciente de su propia responsabilidad, de sus propios derechos y de lo que por sí mismo deben hacer.

Hoy, al clausurar esta asamblea, quisiera dirigirme tanto a los campesinos sin tierra que existen en Sucre, como a los propietarios rurales y a las autoridades para exponer con claridad y sencillez lo que queremos que sea el cambio social en el campo colombiano y la actitud de la gente en presencia de ese cambio. Aspiro que al dejar la presidencia de Colombia estén desencadenadas y en acción fuerzas suficientemente vigorosas en la ciudad y en el campo para que ese cambio no pueda volver atrás. Naturalmente hay que proceder con método, pero de manera acelerada porque las necesidades son urgentes y no dan espera (Pérez, 2010, páginas 27-28).

En julio de 1970, un mes antes de finalizar el mandato de Lleras Restrepo, tuvo lugar el Primer Congreso Nacional de la ANUC, en el cual se oficializó su creación. Estuvieron presentes el presidente, el ministro de agricultura y otros funcionarios de las instituciones agrarias gubernamentales. Asistieron 480 representantes de 22 asociaciones departamentales y dos intendenciales. Para entonces la ANUC ya contaba con 845.000 usuarios inscritos. El Congreso eligió una Junta Nacional con delegados de más de 24 seccionales.

Al parecer, de los directivos de la primera Junta Nacional el único que contaba con experiencia gremial previa era su presidente -Carlos Ancízar Rico del Valle-, quien había sido miembro de la Acción Campesina de Colombia, una organización de orientación cristiana que tenía alguna influencia en el suroccidente del país. Los demás dirigentes se formaron en la ANUC (Rivera, 1982, página 67).

Respecto de los antecedentes de la ANUC, Jesús María Pérez, refiriéndose a los Montes de María, señala: (Pérez, 2010):

Antes de la ANUC, hablar de organizaciones agrarias a nivel nacional era toda una mentira. Pero había expresiones locales y regionales, y existían muchas organizaciones como por ejemplo la Federación Agraria Nacional (FANAL) y el sindicato de tabacaleros, que eran las expresiones más importantes en nuestra región.

Precisamente fueron los dirigentes de esas organizaciones los primeros que se vincularon a la ANUC. Eso fue lo que también me pasó a mí, pues hice parte de algunos sindicatos tabacaleros de San Pedro en mi juventud.

(...) gracias a los sindicatos, la ANUC pudo ser lo que fue durante la década de 1970 en Sucre. Sin estas experiencias organizativas, construidas desde la Iglesia para el caso de FANAL o los sindicatos del tabaco con el Partido Comunista a la cabeza, la ANUC no hubiera tenido la fuerza que tuvo en esta región (Pérez, 2010, página 18).

Los delegados del congreso aprobaron una *Declaración de principios*, rechazaron los programas de colonización del INCORA (como sustituto de la reforma agraria redistributiva) y pidieron la reducción del plazo exigido para que la tierra inculca en manos privadas volviera al dominio del Estado para su entrega a los campesinos sin tierra. Adicionalmente, aprobaron estas peticiones: que los arrendatarios puedan convertirse en propietarios de las tierras que hubieran explotado durante dos años, que las tierras cultivadas puedan ser expropiadas si así lo exige la asociación de usuarios local, que el gobierno reconozca la expropiación como el único modo de adquirir tierras para la reforma agraria y que los latifundios sean expropiados sin indemnización alguna. A estas peticiones, agregaron la de crear “explotaciones agrarias colectivas” (Rudqvist, 1983, página 3).

A mediados de 1971, con ocasión del Encuentro Nacional Campesino en Villa del Rosario de Cúcuta, la ANUC dio a conocer su *Plataforma Ideológica*. Además de deslindarse de la política agraria gubernamental, la dirigencia de la ANUC exigía la expropiación de los latifundios y la adjudicación legal de las tierras invadidas por los campesinos. En el radicalismo y el carácter más político que social de esta plataforma, se advierte la influencia ideológica del Bloque Socialista, una corriente trotskista muy influyente en el movimiento universitario de entonces. La Plataforma también propugnaba por una alianza del campesinado y

la clase obrera en procura de un cambio radical de la estructura social del país. Estos principios se desarrollan luego en el Primer Mandato Campesino, documento en el que se concede prioridad a las *recuperaciones de tierras* y a la creación de cooperativas de autogestión campesina como medio de acelerar la reforma agraria (Rudqvist, 1983; Rivera, 1982).

La radicalización de la ANUC no era meramente retórica. Para acelerar la reforma agraria, y en respuesta al Acuerdo de Chical que puso fin al reformismo agrario del Frente Nacional, entre 1971 y 1978 se llevaron a cabo 984 invasiones de tierras, o *recuperaciones* como las denomina la ANUC, en 24 departamentos. De estas, 469 fueron en departamentos de la Costa Caribe: Sucre (195), Córdoba (100), Magdalena (102) y Bolívar (66). Otras se registraron en el Huila (102), Antioquia (66) y Tolima (51). Cabe observar que en 1971 se realizó el 65,5 por ciento de las invasiones (645). El otro pico de esta modalidad de acción colectiva fue en 1974 con 123 invasiones: 63 en Sucre, 24 en Antioquia y 11 en el Cauca (Zamosc, 1978, página 53).

Las invasiones realizadas a finales de 1970 en la Costa Caribe fueron una respuesta a la “radicalización de los gremios empresariales y terratenientes contra la reforma agraria y la organización campesina” y tuvieron un carácter propagandístico: por eso los campesinos desalojaron las tierras invadidas de manera voluntaria y pacífica. Sin embargo, fueron rechazadas como “ilícitas” por dirigentes conservadores como Rafael Pardo Buelvas. Simultáneamente, “los servicios de inteligencia y seguridad del Estado denunciaron un vasto plan de invasiones que debía realizarse en los departamentos de Cundinamarca, Cesar, Tolima, Valle y Meta con el auspicio del Partido Comunista y toman presos a 4 funcionarios del INCORA, acusándolos de pertenecer al partido” (Rivera, 1982, páginas 83-84).

A partir de entonces, los conservadores promovieron una agresiva campaña contra el INCORA y la reforma agraria. El periódico *El Siglo* “llega al extremo de denunciar vinculaciones del director del INCORA, Carlos Villamil Chaux, con la embajada rusa” (Rivera, 1982, páginas 84-85). En marzo de 1971, por presión de los sectores contrarios a la reforma agraria, Villamil es destituido.

Las invasiones de tierras fueron justificadas por sus organizadores con el argumento de que eran una recuperación justa de tierras que los arrendatarios y aparceros habían perdido con su expulsión de los latifundios. Paralelamente, circuló una versión según la cual “el Estado –personificado por el presidente de la república y los funcionarios y técnicos de las entidades estatales– aceptaba e incluso promovía las invasiones de tierras”. En la costa Caribe se dijo también que el presidente Lleras Restrepo había incitado a la invasión de tierras “en un discurso pronunciado a fines de 1968 en la plaza de Sincelejo” (Rivera, 1982, página 80). Al parecer, este discurso es el mismo que Jesús María Pérez transcribió y puso de relieve en sus memorias y que al parecer fue malinterpretado o utilizado, ya fuera para justificar las invasiones de tierras o para condenarlas. Veamos dos testimonios citados por Silvia Rivera (Rivera, 1982):

Nosotros principiamos a luchar por la tierra porque (...) no teníamos donde trabajar. Estábamos viviendo una situación demasiado crítica (...) es cuando se oye de recuperación de tierras y nos lanzamos. Y si el mismo presidente estaba dando orden para entrar en la finca, y siendo que el pobre no tiene donde trabajar, decidimos buscar una finca donde trabajar y cambiar de vida (campesino de San Andrés-Córdoba)

Es importante considerar la política de Lleras en su último año. Llegó a decir a los campesinos en un encuentro en la Costa: “los campesinos tienen que hacer la mitad de la tarea, el INCORA hará el resto. Era una incitación abierta a invadir (exactivista Costa Atlántica) (página 80).

Como lo había planeado un “comité secreto” de la ANUC, el 21 de febrero de 1971 comenzaron las invasiones y a fines del mes ya se había realizado 316 en 13 departamentos con la participación de 16.000 familias. Los epicentros de tales acciones fueron la Costa Caribe, Huila, Tolima y Cauca.



Bajo la euforia de semejante demostración de fuerza, la ANUC le exigió al gobierno que declarara de utilidad pública las tierras invadidas para ser luego expropiadas y adjudicadas a los campesinos. Pidió incluso que la reforma agraria fuera orientada y realizada por la organización campesina, y que a esta se le diera autonomía administrativa y financiera y se le adscribiera la división de organización campesina del Ministerio de Agricultura. Es decir, la ANUC pretendía sustituir al INCORA con la ilusión de que podría acelerar y radicalizar la reforma agraria. También le exigió al gobierno poner límites a la propiedad agraria en un plazo de seis meses. A estas peticiones agregaron su opinión de que la reforma agraria era una farsa y que los partidos tradicionales eran “un invento anacrónico” (Rivera, 1982, página 87).

En agosto de 1971, la Junta Directiva de la ANUC, reunida en Fúquene, aprobó un documento programático -el *Mandato Campesino*- que Jesús María Pérez considera como “uno de los principales documentos políticos que ningún movimiento campesino en Colombia había realizado (...) Con el Mandato dimos por sentada nuestra posición sobre la independencia frente a cualquier actor que no fuera campesino”. En palabras del líder campesino, esto fue lo que ordenó el Mandato Campesino:

La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia es una organización autónoma, de campesinos asalariados, pobres y medios, que luchan por una reforma agraria integral y democrática; por la reivindicación del trabajo agrícola, por la elevación de su nivel de vida económica, social, cultural y el desarrollo pleno de sus capacidades. Esta organización entiende que para superar el atraso económico del país y lograr el bienestar general del pueblo colombiano es necesario romper las actuales estructuras de dominación interna y externa que han beneficiado a una reducida clase explotadora. Esto solamente se logrará mediante la lucha organizada permanente del campesinado colombiano con la clase obrera y demás sectores populares comprometidos con el cambio estructural y la liberación total de nuestra patria de toda forma de dominación o coloniaje (Pérez, 2010, página 40).

Además de la autonomía e independencia de la ANUC, y el propósito de luchar por un cambio radical, los directivos campesinos le exigieron al gobierno “la expropiación de todo latifundio sin indemnización (...), la nacionalización del crédito y [el] reconocimiento legal de todas las recuperaciones de tierras ya realizadas” (Pérez, 2010, página 41).

Años después, Jesús María Pérez dirá que si bien el Mandato Campesino “fue la piedra del escándalo del proceso, [este] no era un documento para la toma del poder como lo hicieron ver en el momento. Analizando su contenido después de tanto tiempo era un documento basado en el artículo 30 de la Constitución Nacional de Colombia...”. Sobre las invasiones de tierras en la década de 1970 dice que fueron una respuesta (política y práctica) al Acuerdo de Chicoral. Y sobre los debates internos en la ANUC, dice que fue “muy fuerte en Sucre y [que] dentro de los dirigentes había simpatizantes de toda clase de sectores políticos: liberales dogmáticos, liberales oficialistas y muchos —entre ellos quien escribe— que eran más reformistas” (Pérez, 2010, páginas 43-44).

En julio de 1972 se realizó en Sincelejo el Segundo Congreso Campesino, evento en el cual los delegados ratificaron el rechazo a las políticas agrarias del gobierno de Pastrana Borrero, acordaron seguir promoviendo la *recuperación* de tierras y debatieron cuál de las siguientes consignas era más adecuada para el movimiento campesino: “Tierra para quien la trabaja” o “Tierra sin patrones”. Finalmente, el Comité Ejecutivo de la ANUC concilió las dos consignas aduciendo que no eran contradictorias: ““Tierra sin patrones” representa el objetivo a largo plazo, en tanto que “Tierra para quien la trabaja” es un objetivo más inmediato”. Y puesto que el gobierno había suspendido el apoyo financiero a la ANUC, el congreso aprobó modestas cuotas por parte de los afiliados, decisión que al parecer no la cumplieron muchos de los usuarios (Rudqvist, 1983, página 5).

Ante la radicalización de la ANUC y sus agudas tensiones internas, el gobierno optó por promover su división, apoyando incluso la creación de una organización paralela -la ANUC -Línea Armeña-, denominada así porque surgió en un congreso efectuado en

la capital del Quindío poco tiempo después del congreso de Sincelejo. En enero de 1972, el presidente Pastrana Borrero oficializó la reorientación de la política agraria de su gobierno -y del Frente Nacional-, con la celebración del Acuerdo de Chicoral suscrito por los representantes de los gremios del sector agropecuario y los dirigentes de los partidos liberal y conservador, con la excepción del sector Llerista del liberalismo. Recuérdese que este Acuerdo implicó el desmonte de la reforma agraria y el impulso a la economía agraria capitalista.

A fines de agosto de 1974, con motivo de la instalación de su tercer congreso, la ANUC -Línea Sincelejo- organizó una impactante marcha de campesinos en Bogotá. En ese congreso se consumó la división de la ANUC. Según el periodista Germán Vargas, la Línea Sincelejo se quedó con alrededor de 300.000 afiliados, mientras la Línea Armenia contabilizaría apenas diez mil. Pero el daño había sido formidable: cerca de 500.000 miembros abandonaron la organización a consecuencia de la división. Las diferentes corrientes políticas dentro de la ANUC se dedicaron a profundizar la crisis. Es más, una discusión sobre las ayudas financieras procedentes del exterior acabó por ahondar la división (Rudqvist, 1983, página 8).

De la contienda entre las corrientes de izquierda por el control de la ANUC da cuenta Jesús María Pérez en estos términos:

La división surgida entre comunistas pro soviéticos, marxistas, leninistas y maoístas solo logró que el sector halara, unos hacia un lado y otros hacia el otro. Lamentablemente, estas querrelas fueron llevadas al seno de las organizaciones de masas, tanto campesinas como sindicales y populares, cuyas bases no estaban preparadas para analizar y debatir dichas divergencias. Así se dividieron los estamentos directivos y, como resultado lógico, se desmoronaron las bases. Las fracciones en la ANUC Línea Sincelejo no solo parcelaron la organización, sino que también la debilitaron, por lo que sus enemigos aprovecharon la coyuntura para golpear los sectores por separado, logrando desacreditar y aislar a los que ya habían avanzado en las mesas de trabajo (Pérez, 2010, página 60).

El testimonio de un campesino de la ANUC-Córdoba, citado por Silvia Rivera (Rivera, 1982), ilustra la confusión y la perplejidad de los delegados al Tercer Congreso, debido a la feroz pugna política entre el Comité Ejecutivo y las corrientes de izquierda que aspiraban a dirigir y controlar el movimiento campesino. Cabe señalar que en esa disputa también intervino el grupo La Rosca, dirigido por Orlando Fals Borda, a quien algunos sectores universitarios acusaron de pertenecer a la CIA<sup>193</sup>.

Una de las cosas más serias que afectó a los compañeros campesinos fue que se creó una confusión en donde no sabían a quién creerle, a qué dirigentes. Cada uno les decía un cuento diferente y acusaba de bandidos a los demás, para ganarse la simpatía de los campesinos. Esto motivó que dentro de los mismos compañeros existiera incluso odio (...) La gente no tenía idea clara del problema ni se les explicaba honestamente a qué se debía esa voracidad de los distintos grupos por apoderarse de ciertos sectores del campesinado, a pesar de que se les habían dictado unos 15 cursos (Rivera, 1982, página 151).

No le faltaba razón a la Revista *Alternativa del pueblo*, dirigida por Fals Borda, al afirmar que, cuando se realizó el tercer congreso, “la ANUC había crecido vertiginosamente y se perfilaba como una gran fuerza popular en el país. Buena parte de las discusiones giraron alrededor de las pujas entre los diferentes sectores interesados en la dirección, en los fondos de la organización, su procedencia y utilización, ocultándose un debate más de fondo que nunca llegó a explicitarse acerca del carácter de la ANUC, sobre el papel que deberla jugar en esta etapa del proceso colombiano” (Rudqvist, 1983, página 9).

El Tercer Congreso marcó el inicio del declive de la ANUC. Aparte del mal manejo de las pugnas internas, la represión a los

---

193 Sobre la relación de Fals Borda con el movimiento campesino de Sucre y Córdoba, véase Rudqvist, Anders (1983), *La organización campesina y la izquierda. ANUC en Colombia 1970-1980*, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELAS), Informe de Investigación, Universidad de Uppsala.

dirigentes y a campesinos de base que participaron en las tomas de tierras, en el declive de la poderosa ANUC también incidiría la reorientación de la política agraria gubernamental hacia el fomento a la agricultura capitalista y la tecnificación de las economías campesinas. Es más, en torno al programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) surgió una nueva organización agraria denominada ANDRI por analogía con la ANUC. Y en 1968 se conformó la ACC (Acción Campesina Colombiana) como una organización informal alterna a la ANUC, la cual obtuvo su personería jurídica en 1972.

Al referirse a la Ley de Aparcería, expedida por el gobierno de López Michelsen, y al DRI, Jesús María Pérez cita un “consejo” que les dio López Michelsen

No más cantaleta de reforma agraria. Solo la candidez e ingenuidad de nuestros campesinos conciben eso. Insisten y persisten en derramar su sangre y entregar sus vidas en procura de un pedazo de tierra (Pérez, 2010, página 78).

Otro hecho que contribuyó a la crisis de la ANUC fue la separación del CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca) en 1975, debido a sus desacuerdos con el Comité Ejecutivo de la ANUC. Según Rivera, “la organización indígena del Cauca [acusó] al Comité Ejecutivo de intentar controlarla burocráticamente, de sobrepasar sus atribuciones gremiales y de no respetar la especificidad de las demandas de la población aborigen en torno a la defensa de su cultura. Por ello consideró que había llegado a su ‘mayoría de edad’ y decidió separarse definitivamente del gremio campesino” (Rivera, 1982, página 161). No hay que olvidar, por lo demás, que a la ANUC estaban vinculados distintos sectores del campesinado, cuyos intereses no siempre eran coincidentes. Y aun cuando hubo intentos de afiliar a trabajadores asalariados, al parecer estos no dieron buenos resultados.

La organización del cuarto congreso de la ANUC, efectuado en 1976 en Tomala-Sucre, puso en evidencia la agudización de las

disputas políticas y burocráticas dentro de la organización campesina, como también las prácticas clientelistas empleadas por el Comité Ejecutivo y los sectores ML (Marxistas Leninistas), los cuales, según Alejandro Reyes, “[solo financiaron y transportaron] a sus adherentes, mientras la oposición tuvo grandes dificultades para trasladarse al lugar de reunión. El resultado fue un Congreso altamente manipulado que respaldó al Comité Ejecutivo y silenció la oposición” (Rudqvist, 1983, página 14).

Con respecto al congreso de Tomala, Jesús María Pérez dice que fue “el último esfuerzo de unificar y fortalecer a la ANUC alrededor de una plataforma única a nivel nacional para todos los sectores que aún la conformaban. Además de la plataforma se ensayó un cambio generacional en el Comité Ejecutivo que, lamentablemente, no tuvo los resultados propuestos. Este factor contribuyó a la desintegración total de la organización, que no duró sino un lapso de diez meses después de realizado el IV Congreso. Uno de los errores más grandes de estos jóvenes fue su intento por comunicarse con la línea oficial para unírseles, hecho que le quitó mucha credibilidad al Comité Ejecutivo” (Pérez, 2010, página 103).

Sobre las consecuencias de la división interna de la ANUC, que se hizo aún más patente en el cuarto congreso, y los intentos de reconstrucción de la organización en los años ochenta, es ilustrativo el testimonio de Ángel Tolosa, presidente de la ANUC entre 1987 y 1989, cuando se conformó la ANUC-UR.

La ANUC Unidad y Reconstrucción significó el reagrupamiento de los diferentes sectores en que se había dividido la ANUC-Sincelejo diez años atrás en el Congreso de Tomala, que se dividió en sectores sociales que representaban las diferentes tendencias del campo ML en nuestro país; y logramos en el congreso de reunificación del año 87 la unidad y la pretensión de ese congreso era de reconstrucción del tejido social que había sido debilitado por la acción fundamentalmente del Estado y la aplicación del modelo económico y pues también por una cantidad de errores cometidos por la dirigencia y por

la izquierda colombiana en el proceso de construcción sucesiva de la asociación campesina.

En ese momento, la ANUC diseñó una plataforma para luchar por la reforma agraria, para materializar la consigna de *la tierra para el que la trabaja*. Además de eso se planteó un programa de cinco puntos: 1. Atender la producción y el mercadeo, tratando de ligar esos dos aspectos; 2. Un programa de educación popular; 3. Un programa de comunicación popular; 4. Un programa de salud popular; 5. El programa que llamamos mujer y familia dentro de la organización.

Eso fue fundamentalmente la línea programática, aparte de eso, la ANUC se planteó avanzar en el proceso de fortalecimiento interno y hacia afuera, una disposición hacia la unidad de acción y de hecho entró a participar en los diferentes intentos que hubo posterior al 87 de articulación del movimiento campesino, haciendo parte inicialmente de la Coordinadora Nacional Agraria, después del Consejo Nacional Campesino y luego de la Coordinación Nacional Indígena y Campesina (CONAIC) y bueno finalmente en lo que actualmente se conoce como la Mesa de Unidad Agraria MUA-

La ANUC enfrentó el reto de medir su capacidad de convocatoria y de movilización social y convocó a las marchas de mayo del 88, que realmente tuvieron una duración de dos meses: el campesinado se movilizó de mayo a junio y se logró negociar algunos pliegos. Igualmente fue golpeada la organización en algunas partes, por ejemplo la masacre de Llano Caliente en donde fue duramente golpeada la marcha que se desplazaba entre San Vicente y Barrancabermeja. Esa fue la prueba de fuego de ese congreso de unidad, pero luego, por problemas internos, la ANUC volvió a fraccionarse, se retiraron varios de los sectores que habían confluído (...)

Cabe anotar que yo, por razones de persecución y de haber sido declarado objetivo militar, tuve que salir del país cuatro años:

yo salí en el 89 y el movimiento campesino de la ANUC fue golpeado fuertemente por acción del ejército, de la policía y fueron judicializados muchos de los dirigentes y eso hizo que el movimiento se debilitara. Se cometieron algunos errores de dirección, de vacíos de dirección y hubo una tendencia a demonizar políticamente la organización y entonces los sectores que se habían aglutinado volvieron a aliarse de manera que la ANUC quedó un poco debilitada pero se mantiene desde el 90 o 92 para acá, que hizo su último congreso.

Ya de ahí para acá se mantiene en 13 departamentos del país. En la actualidad estamos tratando de volver a reagrupar el trabajo que se tenía, ese es mi papel como asesor y estamos planeando un congreso de transición en el que la ANUC dejaría de llamarse ANUC, porque creemos que el Estado cambió, ese Estado benefactor entre comillas que teníamos en la década de los 60 y 70 está en una fase distinta; entonces planteamos que es necesario dotarnos de una herramienta organizativa distinta acorde con la fase del modelo actual; incluso cuando decimos que se reevalúa la consigna de tierra para el que la trabaja es porque entendemos que ya la contradicción principal no está en enfrentar al terrateniente por una parcela sino es la pelea por el territorio en la contradicción capital-naturaleza (énfasis agregado); entonces eso requiere plantearnos una organización y una respuesta diferente; por eso se aprobó desarrollar antes de que termine el año (2013) o a principios del otro un congreso de transición y a la vez plantear un llamado a la unidad del movimiento rural colombiano en una propuesta más amplia de movimiento por la tierra, los territorios y del agua (CNMH, entrevista a Ángel Tolosa realizada por Leonardo Parra, Bogotá, 16 de mayo de 2013).

De acuerdo con Tolosa, actualmente la ANUC-UR tiene presencia en trece departamentos, entre estos en el sur y el centro del Cesar. Según sus cálculos, contando las familias de los afiliados, la base social de la organización sería aproximadamente de 13.000 familias.



### 8.3.1.1. Observaciones sobre la ANUC y las movilizaciones agrarias de los años sesenta y setenta

Comencemos por decir que infortunadamente en los estudios sobre la ANUC no se analiza la participación de sus representantes en las instancias directivas de las entidades estatales del sector agropecuario, aun cuando ese es uno de los aspectos democráticos más importantes de las leyes de reforma agraria expedidas en 1961, 1968, 1988 y 1994.

De acuerdo con Zamosc, y según nuestras propias indagaciones, la organización campesina y las luchas agrarias de las décadas de 1960 y 1970 presentan las siguientes características:

1. La articulación nacional del campesinado fue posible gracias a la ley de reforma agraria y a la campaña de organización promovida por el Ministerio de Agricultura y el INCORA.
2. De manera similar a los años 20 y 30, en estos años las disputas por tierras se centraron en terrenos incultos de los latifundios y en la ocupación de baldíos.
3. La contrarreforma del gobierno de Pastrana Borrero y de los gremios “destruyó el marco legislativo que daba peso legal para la distribución de las tierras y logró, a través de la segregación de una línea gobiernista de la ANUC, dividir al movimiento campesino. Más importante aún, la contrarreforma condujo a una escalada represiva generalizada que, combinando la acción de las autoridades con el terror sembrado por los grupos de choque de los terratenientes, se tradujo en la muerte de más de un centenar de campesinos entre 1971 y 1978” (Zamosc, 1978, página 213).
4. Entre los factores que contribuyeron a la desmovilización del campesinado hay que incluir la apertura de nuevas fuentes de empleo para la población rural, la expansión del capitalismo agrario, las migraciones estacionales a Venezuela y la economía de la marihuana y coca.
5. Las disputas políticas de la ANUC, el divisionismo y el manejo burocrático de la organización, tuvieron una fuerte incidencia en su declive. Para la ideología revolucionaria

exacerbar las contradicciones es más importante que encontrar soluciones a problemas concretos.

6. “[La] incapacidad del movimiento [campesino] para ajustarse a las condiciones cambiantes y abanderar las reivindicaciones que surgían entre los jornaleros y los parceleros de las empresas comunitarias” (Zamosc, 1978, página 213).
7. La división de la ANUC, el izquierdismo sectario y la radical oposición al gobierno contribuyeron al ocaso del movimiento campesino a finales de los años setenta.
8. En comparación con las luchas agrarias de los años veinte y treinta, en las de este periodo fue mucho más severa la represión. De hecho, fueron asesinados más de un centenar de campesinos entre 1971 y 1978.
9. Aun cuando las luchas agrarias de este periodo no alteraron de manera significativa la estructura agraria, la ANUC logró convertir a los campesinos en interlocutores del Estado.

En cuanto a los efectos de las luchas agrarias dirigidas por la ANUC, el balance de Zamosc es muy negativo: “[aparte de no haber modificado] a favor del campesinado las pautas del desarrollo agrario, la participación campesina en la producción agropecuaria descendió del 61,1 por ciento en 1960 al 46,1 por ciento en 1976, el proceso de descomposición no se detuvo, la restauración parcelaria fue marginal y solo se fortalecieron algunos sectores medios y acomodados del campesinado. Si frente a estas evidencias hubiera que sintetizar un juicio global sobre el sentido histórico de los usuarios, podría concluirse diciendo que el episodio de la ANUC representó la acumulación orgánica de fuerzas, la confrontación y la derrota del movimiento campesino en el intento de asegurar el predominio de una vía parcelaria y democrática de evolución agraria bajo el capitalismo en Colombia” (Zamosc, 1978, página 222).

Respecto de la asignación de parcelas de reforma agraria y de titulación de baldíos a colonos y campesinos, los datos consignados en el capítulo 2 de este informe, junto con nuestro análisis de la reforma agraria, muestran que los resultados en modo alguno fueron insignificantes, aunque ciertamente estuvieron lejos de las

metas propuestas por el INCORA, como también de las aspiraciones de la ANUC. Con todo, en las entrevistas a miembros de la antigua ANUC, realizados para este trabajo, advertimos cierta nostalgia por los programas de la reforma agraria desarrollados por el INCORA en los decenios de 1960 y 1970.

Además de las invasiones de tierras, en esos años surgió en Colombia una nueva modalidad de protesta: el paro cívico campesino, el primero de los cuales se llevó a cabo en febrero de 1972 en la región del Sarare, donde la Caja Agraria había iniciado en 1959 un proyecto de colonización que sería continuado por el INCORA en 1962, dentro del programa denominado Arauca 1. Aunque en 10 años el INCORA había titulado tierras a los colonos y había construido escuelas, centros de salud y viviendas, la población estaba descontenta por la falta de vías de comunicación y el incumplimiento por parte de dicho instituto de la oferta de créditos subsidiados.

Se conformó entonces un comité cívico que organizó el primer paro cívico rural de que se tiene noticia en Colombia, en el cual hubo bloqueos de carreteras entre Pamplona y otros municipios, e incluso se conformó una Guardia Cívica (Rivera, 1982, páginas 91-93). La ANUC local participó ampliamente en estas acciones y aprovechó para conformar nuevos comités de vereda. En términos generales, el paro del Sarare parece haber sido exitoso, las reivindicaciones fueron escuchadas por el Gobierno y algunas atendidas, entre ellas la construcción de algunas vías, el cambio de la dirección departamental del INCORA y el acceso de los colonos al crédito agrario. Más aún, la cooperativa del Sarare comenzó a manejar el plan ganadero del INCORA para evitar malversación de fondos y engaño a los colonos (Rivera, 1982, páginas 93-94).

El paro cívico rural, como dice Zamosc, es una modalidad de acción colectiva en Colombia propia de las zonas de colonización, que por lo general involucra no solo a los campesinos y campesinas sino al conjunto de la población local, puesto que las peticiones o reivindicaciones son de interés para el conjunto de la comunidad (vías de comunicación, escuelas, servicios de salud, créditos, etc.). Lo característico del paro cívico rural es el uso de medios radicales como el bloqueo de carreteras y la toma de oficinas estatales.

En el caso del paro de Saravena, Zamosc calcula que involucró a unas dos mil personas que se tomaron el pueblo de Arauca y presentaron una “lista de demandas que incluía la construcción de caminos y puentes, la creación de un sistema centralizado de mercadeo para enviar los productos a las ciudades, el establecimiento de un fondo de crédito y la provisión de agua, electricidad y comunicaciones para Saravena. El paro se prolongó trece días hasta la llegada de una comisión ministerial que firmó un convenio por el cual el Gobierno se comprometía a satisfacer la mayor parte de las peticiones de los colonos” (Citado en Celis, Luis Eduardo, 2009, páginas 34-35).

Con relación a este paro, Luis Eduardo Celis pone de relieve, de un lado, la existencia en el Sarare de varias organizaciones sociales que jugaron un importante papel no solo en ese paro, sino en otras movilizaciones como la ANUC, las juntas de acción comunal y la cooperativa Cooagrosarare; y de otro lado, los contactos que para entonces habían establecido dos grupos guerrilleros de origen urbano, el MOEC y el ELN con los líderes sociales del Sarare. Sobre esos contactos se refiere Pablo Matheus, antiguo líder de la ANUC-Arauca, en una entrevista con Luis Eduardo Celis:

Yo ya era usuario del INCORA, ya tenía cucarachas en la cabeza. Otra cosa que nosotros empezamos a desarrollar fue la acción comunal, los usuarios, la cooperativa y lo que hubiera de sindicatos, todo funcionaba alrededor de la ANUC. Eso era una sola organización campesina. ¿Por qué? Yo, para dar un ejemplo –y así eran todos–, yo era presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda, secretario del Comité Veredal de Usuarios, tesorero del Comité Municipal de Usuarios de Puerto Nariño, presidente de la Asociación de Juntas de Saravena y miembro principal del Concejo de Administración de la Cooperativa Agropecuaria del Sarare (Celis, 2009).

Con relación a las protestas y movimientos del Sarare, Celis plantea un interrogante que merecería ser indagado con mayor profundidad: ¿Por qué unos cuantos dirigentes de organizaciones sociales creadas por el Estado, como la ANUC, las juntas de acción comunal y la cooperativa Cooagrosarare, “terminan siendo funda-

doras del frente Domingo Laín del Ejército de Liberación Nacional? Una organización que se define como político-militar, que surge en 1964 y uno de cuyos fundadores se instala en el Sarare al año siguiente, en 1965” (Celis, 2009, página 46).

Como veremos más adelante, en Colombia los paros cívicos agrarios, o rurales, se convirtieron en una modalidad de protesta relativamente frecuente que involucra no solo a colonos y pobladores de las zonas de frontera, sino también a campesinos, empresarios agrícolas, comerciantes y otros sectores.

### **8.3.2. Las Juntas de Acción Comunal**

La persistencia a escala nacional de las JAC (Juntas de Acción Comunal), incluso en las zonas de conflicto armado, es un fenómeno sociológico y político sobre el cual existe muy poca información (histórica y actual) y ha sido escasamente estudiado. Este sistema de organización comunitaria, tanto urbana como rural, fue creado en 1958 por el gobierno de Alberto Lleras Camargo, como uno de los programas sociales mediante los cuales se buscaba canalizar los conflictos rurales y urbanos y consolidar la frágil paz del Frente Nacional.

A pesar de ser un mecanismo de organización social institucional, el único censo de juntas de acción comunal que se ha hecho en Colombia fue realizado en 1993 por la DIGIDEC (Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad), adscrita al Ministerio de Gobierno. Desde entonces no se dispone de información sobre el número de juntas comunales y de sus afiliados, y aún menos sobre las características de estas organizaciones, no obstante las funciones que esta organización comunal desempeña en la construcción de obras comunitarias y la tramitación de demandas colectivas; e igualmente en la sociabilidad de la población urbana y rural.

Más aun, en las zonas de frontera, donde la presencia de estatal es escasa y poco eficiente y eficaz, las juntas comunales suplen estas falencias con trabajo comunitario en la construcción de caminos y vías internas, escuelas, lugares de deporte y recreación, etc. La importancia de las obras hechas por los comunales es señalada

en los siguientes datos: "...hasta 1983, cuando el DANE tenía estadísticas sobre la actividad comunitaria, 43 por ciento de escuelas, centros de salud y caminos veredales, los habían construido las Juntas de Acción Comunal" (Cardona, 2010, página 11).

Ante la carencia de estadísticas actualizadas, nos atenderemos al Censo Nacional Calificado realizado en 1993 y de paso mencionaremos datos generales señalados en documentos institucionales y noticias de prensa con motivo de los últimos congresos comunales. Aunque estos datos carecen de verificación factual, dan una idea de la amplia cobertura geográfica de la organización comunal.

De acuerdo con el censo efectuado en 1993, en Colombia existían 42.582 juntas comunales y 2.508.877 de afiliados. El 27,2 por ciento de las juntas estaban localizadas en las ciudades y los cascos urbanos de los municipios, mientras el 71,7 por ciento en las áreas rurales. La proporción de afiliados era mayor en las ciudades que en el campo (53,2 por ciento y 46,8 por ciento respectivamente) (Olga Elena Jaramillo, 2009). De manera similar a las comunidades indígenas y afro descendientes, las juntas comunales estaban diseminadas por todo el territorio nacional y eran particularmente numerosas en Bogotá, Tolima, Valle, Cundinamarca y Santander, y en menor proporción en Guainía, San Andrés, Amazonas, Vichada y Guaviare.

Distintos investigadores han puesto de relieve el hecho de que las juntas de acción comunal gozan de bastante legitimidad, especialmente en las zonas rurales; y aunque ciertamente han sido funcionales a la reproducción de las clientelas políticas, son la organización social con mayor cobertura y estabilidad en el ámbito rural (Londoño, 1997 y Jaramillo, 2009).

Luis Emiro Valencia, quien fue director de Acción Comunal, calcula que "la acción comunal ha aportado su trabajo voluntario para construir el 30 por ciento de la infraestructura nacional: vías de penetración rural, caminos, manejo de cuencas y acueductos comunales, construcción de capillas, escuelas, casas comunales, plazas de mercado, centros de acopio, centros de salud, construcción de andenes, pavimentación, redes de mercados campesinos y unidades productivas y de servicios, practicando la economía so-

lidaria a través de las Comisiones Empresariales y otras iniciativas comunitarias sobre vivienda” (Valencia, 2012).

Sobre las características y las funciones de las juntas comunales, son pertinentes las siguientes observaciones de Cubides: “son simples juntas de vecinos para tramitar necesidades comunes y propiciar un mínimo de autogestión (...) Se asimilan al comportamiento más rutinario y se convierten en pieza del rodaje de la maquinaria burocrática cuando su gestión es correcta, o en apéndice del caciquismo cuando son utilizadas con propósitos clientelistas. En las zonas controladas por la guerrilla, en zonas en disputa o aun allí donde el control lo ejercen los grupos paramilitares, se erigen en cambio en la única forma de poder civil, llenan un vacío, se hacen indispensables como formas de autoridad. Depositarias de la fe pública, cumplen incluso funciones notariales para el traspaso de los patrimonios, pero a la vez son el vehículo indispensable de las reivindicaciones campesinas. Sorprendiendo a sus propios diseñadores, es el modelo de organización, que con todas las taras de nacimiento, cuenta con más representatividad en medio del conflicto” (Cubides, 2006, página 148).

Por su parte, Londoño estima conveniente una interpretación de las JAC distinta de aquella que únicamente enfatiza el control estatal y la utilización clientelista de estas organizaciones. Además de poner de relieve la perdurabilidad de la Acción Comunal, subraya que su doble carácter de asociación comunitaria e institucional facilitó la reconstitución de numerosas comunidades rurales que habían sido destruidas durante la violencia. Es más, la adopción de la vereda como unidad de base de la organización ha permitido una relación más directa entre las necesidades de los habitantes del campo y los programas del Estado. Y si bien es cierto que la composición bipartidista de las JAC, durante el Frente Nacional, tuvo efectos sociales y políticos contradictorios, pues aunque facilitó la rehabilitación de comunidades afectadas por la violencia y la canalización de recursos estatales para obras comunitarias, al mismo tiempo marginó a habitantes del campo y la ciudad que militaban en organizaciones opuestas al Frente Nacional (Londoño, 1997).

La estabilidad y el arraigo social que han logrado las juntas comunales guardan relación con su eficacia en la construcción de infraestructura y servicios comunitarios, el fomento de actividades sociales y recreativas y la labor de conciliación en casos de conflictos vecinales. En otros estudios también se ha subrayado el hecho de que fueron el principal soporte del DRI (Plan de Desarrollo Rural Integrado) y el PNR (Plan Nacional de Rehabilitación) (Londoño, 1997).

Sobre el crecimiento y la expansión geográfica de la Acción Comunal solo encontramos referencias generales. Según el director del DANSOCIAL (Departamento de Economía Solidaria), en 2010 las juntas de acción comunal “[representaban] la red social más amplia del país con más de 52 mil Juntas de Acción Comunal” (Pabón, 2010, Editorial); y según Guillermo Cardona, expresidente de la Confederación de Acción Comunal, en este mismo año “[existían] unas cincuenta y dos mil juntas comunales con unos cinco millones de afiliados. Por lo general en toda vereda, poblado o barrio popular de las ciudades existe una junta comunal reconocida como las más legítimas interlocutoras de las comunidades hacia el Estado. Existen unas mil doscientas asociaciones municipales y locales, treinta federaciones departamentales y de ciudades de categoría primera y especial y una única Confederación Nacional. Es sin duda el más importante voluntariado social (Cardona, 2010, página 14).

Con respecto a la organización comunal en regiones como Caquetá y Meta, donde la guerrilla de las FARC ha tenido una antigua y fuerte influencia, Ramírez y Restrepo muestran, entre otros aspectos, que “el crecimiento de la organización comunal fue generando dinámicas de apropiación del espacio y regulación socio-jurídica de los asuntos prioritarios de la comunidad (...)”. Por otra parte, “en la Amazonia Occidental, las Juntas de Acción Comunal han sido la base del movimiento social campesino, como se hizo evidente en las marchas cocaleras de 1996 y como se recuerda durante las negociaciones entre el Estado y los campesinos de La Macarena, cuando se discutió el realinderamiento de la Reserva. Aún más, las condiciones políticas de La Macarena, enmarcadas dentro de un amplio rango de marginalidad frente al Estado, han hecho que las Juntas comunales no solo sean un mecanismo de administración



de recursos oficiales. Además de ser relativamente independientes y autónomos, las juntas comunales representan políticamente a los campesinos como movimiento social” (CNMH, 2015a).

En las zonas de colonización, las juntas de acción comunal ejercen funciones específicas como la regulación de las relaciones de vecindad y de las prácticas productivas, cuyas normas están estipuladas en los manuales de convivencia y suelen ser concertadas con la guerrilla. Otra función importante, que en realidad le compete al Estado, es la expedición de certificados de tenencia de la tierra denominados *cartas de colono* (CNMH, 2015a). Estas funciones han sido asumidas por las juntas comunales ante la escasa presencia del Estado.

**CARTA DE COLONO CERTIFICADA POR LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA “ALTO MORROCOY” DEL MUNICIPIO DE LA MACARENA – META, CON P.J. No. 830/1971 EXPEDIDA POR LA GOBERNACIÓN DEL META.**

Conste por el presente documento, que a saber, el suscrito [REDACTED] mayor de edad, identificado con la C.C. 1.072.642.027, expedida en Chia, en mi condición de PRESIDENTE de la Junta de Acción Comunal de la vereda “ALTO MORROCOY” del municipio de la Macarena Meta, quien para efectos del presente documento, CERTIFICA: PRIMERO- Que la señor [REDACTED] mayor de edad, vecino de este municipio, identificado con la C.C. 40.205.673 es poseedor de la mejora que se encuentra plantada en la finca denominada “EL ALMENDRO” ubicada en la vereda “ALTO MORROCOY” del municipio de La Macarena, departamento del Meta, las cuales consta de un lote de terreno rural de aproximadamente CUARENTA Y DOS (42) hectáreas, cuyos linderos son: ORIENTE: con predios del señor ALLENDIS RIAÑO; OCIDENTE: con predios del señor ALFREDO IZASA; NORTE: con predios del Señor ILSIAS POLO; SUR: con predios del señor ALEXANDER GUTIERREZ. SEGUNDO – Las mejoras son las siguientes: una casa de habitación construida en madera, techo en láminas de zinc y pisos en tierra; 15 hectáreas en pastos, 5 hectáreas en cultivos agrícolas, 8 hectáreas en montaña, y 14 hectáreas en rastrojo. TERCERO – Declara el certificante que las mejoras indicadas en este documento, las adquirió el señor FRANCIS GUTIERREZ OYUELA, por fundación, posesión, que ha mantenido de forma quieta y pacífica desde el año 2008 y se encuentra libre de todo gravamen, pleitos, embargos e hipotecas. Para constancia de los anterior expuesto se firma el presente documento por los que en él intervienen a los veintinueve (29) días del mes de febrero del año dos trece (2013), en la Macarena Meta.

El certificante, El Poseedor,

[REDACTED] [REDACTED]

Fuente: CNMH, 2015a

En regiones consolidadas como el Huila, las Juntas son también la principal modalidad de organización de las comunidades rurales. “En su ejercicio diario de administración territorial, regulan las relaciones sociales, gestionan proyectos de desarrollo comunitario y sirven de comités de conciliación, lo que les permite ejercer jurisdicción”. Hay lugares donde se observa una fuerte organización de las comunidades, en especial en los territorios donde el Estado es débil y se ha manifestado principalmente en asuntos relacionados con el conflicto armado. De ahí que la solución de las necesidades básicas tenga que hacerla la propia comunidad, de manera solidaria y con trabajo mancomunado, como ocurre con la construcción de la escuela, la carretera, el acueducto, la iglesia, el centro de salud (CNMH, 2015e). En otros lugares, las JAC han sido un instrumento de clientelas políticas que a través de estas juntas capturan votos a cambio de subsidios, prebendas o favores, en lugar de brindarle apoyo a los proyectos de desarrollo comunitario.

Las organizaciones rurales de orden departamental, incluidas las juntas comunales, tuvieron un gran auge durante las luchas agrarias de los años setenta y ochenta. Pero sufrieron duros golpes a raíz de la persecución a la Unión Patriótica (1987-1990), algunos de cuyos miembros hacían parte de las organizaciones agrarias. Por ejemplo, en el sur del Caquetá, la incursión de grupos paramilitares provocó la desaparición de las organizaciones sociales, con la anuencia implícita de la fuerza pública. La Vicaría del Sur ha venido acompañando un proceso de recuperación y fortalecimiento organizativo en esta región del país.

Para concluir esta apretada síntesis, es pertinente citar los cálculos aproximados de Londoño sobre la magnitud de las organizaciones agrarias colombianas en la década de 1990. “[En 1993], la Acción Comunal contaba con 1.329.704 afiliados y 29.807 juntas locales en el campo. En el sector agropecuario existían 233 sindicatos con 48.900 afiliados en 1990. A la ANDRI (Asociación Nacional de Usuarios del DRI) pertenecían 80.000 afiliados en 1990, distribuidos en 18 juntas departamentales, 320 juntas municipales (213 activas) y 2.500 juntas de vereda relativamente activas. Sobre el número de afiliados a la ANUC oficial y la ANUC-UR no hay in-

formación disponible; en los documentos del Congreso de Unidad y reconstrucción de ANUC, celebrado en 1987, no se menciona un solo dato de este orden y nos fue imposible obtener información por parte de los directivos que operan en Bogotá. En resumen, si se exceptúan las dos ANUC, las organizaciones indígenas y negras y los grupos locales informales, la población rural organizada en juntas comunales, sindicatos y en la ANDRI ascendería a 1.458.000 personas aproximadamente<sup>194</sup> (Londoño, 1997, página 91).

#### 8.4. CONFLICTO ARMADO Y ORGANIZACIONES SOCIALES

La violencia contra la población civil en el conflicto armado interno se ha distinguido por la sucesión cotidiana de eventos de pequeña escala (asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, masacres con menos de seis víctimas, secuestros, violencia sexual, minas antipersonal) dentro de una estrategia de guerra que deliberadamente apuesta por asegurar el control a nivel local, pero reduciendo la visibilidad de su accionar en el ámbito nacional (GMH, 2013).

La guerra contrainsurgente, y contra las drogas, más la apertura económica y los tratados de libre comercio, han provocado protestas masivas, nuevas formas organizativas (especialmente de los cultivadores de coca y de pequeños y medianos productores agrícolas) y nuevos repertorios reivindicativos. Aparece además con relativa fuerza la preocupación por los problemas ambientales y sociales relacionados con la explotación de hidrocarburos, la construcción de grandes hidroeléctricas, la minería y las plantaciones agroindustriales.

---

194 La primera versión de este trabajo fue publicada en francés en Jean-Michel Blanquer y Christian Gross (Compiladores), *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, Ed. L'Heal, París, 1996, libro que fue publicado en español en 2002, en la colección Vitral de Norma. En 1997 fue publicado en la Revista *América Latina Hoy* No 17, de la cual tomamos las citas textuales hechas aquí para facilitar la consulta de los lectores.

Como lo han mostrado los estudios sobre el conflicto armado y el desplazamiento forzado, la organización y la vida social de las comunidades rurales han sido duramente afectadas por las acciones de los grupos armados ilegales y la confrontación entre estos y la fuerza pública. Pero también ha habido acciones de resistencia y procesos de “conformación de redes regionales de defensa de los derechos humanos y la paz y alianzas gremiales nacionales” (Prada, Archila, Bolívar y otros, 2006, página 170).

Entre los testimonios de dirigentes y activistas de organizaciones agrarias sobre los efectos del conflicto armado vale citar a una dirigente de FENSUAGRO, organización que fue gravemente afectada por la represión oficial y la persecución (extraoficial) a los militantes de la Unión Patriótica.

En Fensuagro tenemos una base de datos, que estamos alimentando, [en la que] se registran hasta ahora casi 800 casos de violación de derechos humanos, de esos 800 casos alrededor de 400 asesinatos, desde el año 1982 más o menos. Eso nos ha permitido conocer cuál es la problemática que tenemos de violación de derechos humanos, pero aún nos falta mucho porque antes no se tocaba ese tema como ahora: En los años 80, 90, casi hasta el 2000, la gente no denunciaba: se llevaron a alguien y se lo llevaron y la familia se guardó su dolor, se guardaba toda su situación y no denunciaba, entonces muchos de esos casos no se encuentran [registrados en la base de datos de Fensuagro]. La organización apenas tenía el referente: desapareció fulano de tal o en tal fecha asesinaron a fulano de tal y pare de contar (CNMH, entrevista a dirigente de Fensuagro, 2013).

En su testimonio, esta mujer también pone de presente otras consecuencias de la violencia armada en la población rural:

... en las zonas de alta intensidad del conflicto, las organizaciones y las comunidades son las más afectadas, porque la no diferenciación de la guerra es el mayor problema (...). Estoy hablando de casi todas las regiones donde no se aplica el principio de distin-

ción de que este es combatiente, este es guerrillero, y este no, sino que a todos nos echan en un costal, pues es muy difícil, entonces nos involucran en la guerra, entonces detienen a este, se traen al otro, estigmatizan a aquel, persiguen a este otro.

...es bastante complicado porque el Estado colombiano considera que como las guerrillas están en los campos colombianos, entonces nosotros los campesinos somos el problema y resulta que no. Yo recuerdo que cuando estaba muy niña, en la región había presencia de la guerrilla, no se podía decir por nada del mundo que la guerrilla existía, aunque el gobierno sabía que existía, porque era un peligro: pero cómo negar una realidad que está ahí, están en las ciudades, están en los campos, están en todas partes. Entonces no podemos ser [los civiles] el problema en este país, o los que tengamos que responderle al Estado por algo que hacen las FARC o el ELN, o el EPL (...) Entonces nosotros decimos: la guerrilla es un grupo ilegal en el país, pero el Estado colombiano, a través de la fuerza pública, es un Estado legal que está en nuestros territorios y debe brindar la protección a nuestras comunidades y es todo lo contrario: pues al creer que nosotros tenemos que responder entonces nos persiguen, nos buscan, nos hacen seguimiento, nos hacen una cantidad de cosas pero a los que son del Estado entonces dicen que esos son casos aislados, eso fue una actuación del señor tal, no es una cuestión que obedece a una política de Estado (CNMH, entrevista a dirigente de Fensuagro, 2013).

Sobre los daños que el conflicto armado ha causado a las organizaciones rurales, un dirigente de la ACIT (Asociación Campesina e indígena de Tierradentro) pone de relieve, de un lado, la estigmatización del movimiento social y la violación de los derechos humanos y, de otro lado, los “errores de la subversión”:

En lo concreto y en lo inmediato, lo principal es la violación de derechos humanos, el señalamiento: es decir, todo lo que suene a alternativo o a movimiento social reivindicatorio de los derechos pues fácilmente ha sido estigmatizado y relacionado con la lucha

armada, entonces desde ahí se han matado a muchos líderes y a mucha gente, a nosotros nos mataron por ejemplo al secretario de la asociación: se llamaba Giovanni Piñimue, un pelao de 23 años, lo mataron y nunca supimos por qué, no fue ni por mujeres ni nada de eso, pero lo mataron en Popayán, lo *sicariaron* (...) la gente de los “falsos positivos”, habían varios, incluso los militares tienen que ir a pedir perdón y todo eso. Digamos que en todo el proceso de movilización pues siempre pasa lo mismo: lo más fácil es desconocer a muchos diciendo que eso es impulsado por las FARC, que detrás están las FARC, entonces con ese disculpa no responden y entonces ahí está uno y les dice “con eso han justificado su *statu quo* y han desconocido toda la lucha popular y la resistencia que se está dando en el Cauca.

Yo pienso que, en aras de ser justos, la presencia subversiva en ciertos momentos pues también ha cometido errores y pienso que ahí también se pudieron haber violado debidos procesos, pues así como hay paros políticos muy importantes que son como conscientes, también hay gente que le falta cierta formación y eso puede llevar o haber llevado a errores (CNMH, entrevista a dirigente de ACIT, 2013).

Concluamos este apartado con las apreciaciones de Esmeralda Prada y otros sobre la organización de la población rural y sus acciones de resistencia civil en una de las zonas más afectadas por la confrontación armada y en particular por el paramilitarismo.

En el sur bolivarense, entre otras [regiones] ya mencionadas, existe una fuerte organización que se presenta como heredera de las luchas ancestrales por la tierra, de campesinos desplazados, defensores de los derechos humanos y del desarrollo regional: la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC), conformada por 120 Juntas de Acción Comunal, comités de pescadores y transportadores fluviales y alrededor de 2.500 campesinos. Tiene presencia en San Pablo, Cantagallo, Yondó y Remedios y participa en redes regionales, nacionales e internacionales, don-

de despliega estrategias organizativas para el fortalecimiento de su propuesta regional y la defensa de la opción campesina para el desarrollo rural. La trayectoria organizativa de los campesinos del sur de Bolívar es un factor que incide en el impacto de las convocatorias a la hora de protestar. Entre 1996 y 2001, la movilización social de esta subregión se concentró en siete municipios (Prada, Archila, Bolívar y otros, 2006, página 219).

#### **8.4.1. Marchas y paros de los cultivadores de coca y otros pobladores de las zonas de colonización**

En la década 1990 los cultivos ilícitos de hoja de coca y amapola tuvieron en Colombia una expansión geográfica inusitada: mientras en 1991 había cultivos ilícitos en 323 municipios, en 1995 estos se habían expandido a 385 municipios y abarcaban en conjunto más de 65.000 hectáreas (Revista Semana, 1995, “Las malas hierbas”, citado por Aguilera, 2013, página 244).

Para combatir estos cultivos, el gobierno creó en 1995 el CNE (Consejo Nacional de Estupefacientes), organismo que aprobó la aspersión con glifosato a cultivos ilícitos que excedieran una superficie de dos hectáreas. Como alternativa económica para los cultivadores, en 1988 se puso en marcha el PDA (Programa de Desarrollo Alternativo); y en 1996 se creó un programa presidencial denominado PLANTE (Plan Nacional de Desarrollo Alternativo) (Decreto 472 de marzo de 1996).

Como era de esperar, las aspersiones con glifosato tuvieron un fuerte impacto en los pequeños cultivadores de hoja de coca de Caquetá, Guaviare y Putumayo. En respuesta a esa decisión del gobierno de Ernesto Samper, en noviembre y diciembre de 1994, hubo grandes movilizaciones de campesinos cultivadores de coca. Y en Puerto Asís-Putumayo tuvo lugar un paro cívico que duró cerca de 19 días y obligó al gobierno a dialogar con el Movimiento Cívico Regional del Putumayo. Las respuestas del gobierno a estas movilizaciones, más la aspersión con glifosato,

fueron el detonante para que en julio de 1996 se diera inicio a las marchas cocaleras en las que participaron cerca de doscientos mil cultivadores de los departamentos de Guaviare, Caquetá y Putumayo (CNMH, 2015 y 2015a).

En el Caquetá, el movimiento tuvo como principal escenario el puente de San Pedro, ubicado a media hora de Florencia. Según cifras de las personas marchantes, en este departamento se movilizaron, entre julio y septiembre de 1996, cerca de setenta y ocho mil personas entre campesinos, comerciantes, *raspachines*<sup>195</sup>, colonos, jornaleros. “El censo de 1993 para el departamento del Caquetá registra 311.464 habitantes, lo que indica que en las marchas cocaleras participó alrededor del 25 por ciento de la población total del Caquetá, cifra que evidencia el peso que la economía de la coca tuvo en los procesos económicos regionales” (CNMH, 2015a).

Como efecto de las marchas cocaleras, se intensificó el conflicto armado. Un año después de las marchas, en el Caquetá tuvo lugar la segunda incursión paramilitar de las ACCU (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá) comandadas por Antonio Londoño o *Rafa Putumayo*.

En el Putumayo la protesta de los cultivadores de hoja de coca se inició el 18 de noviembre de 1994 con un paro cívico de cerca de cinco mil cultivadores en el municipio de Puerto Asís contra las fumigaciones con glifosato. El paro fue dirigido por el Movimiento Cívico del Putumayo. En el pliego de peticiones los manifestantes exigían, además de la suspensión de las fumigaciones, un plazo de diez años para eliminar los cultivos ilícitos, la apertura de nuevas carreteras, programas de electrificación y la construcción de hospitales y puestos de salud con su respectiva dotación. Para discutir y negociar estas peticiones, los organizadores del paro exigieron la presencia de una comisión del gobierno en La Hormiga. Tras el inicio de las marchas cocaleras, el gobierno declaró que no suspendería los programas de erradicación de cultivos ilícitos en ninguna parte del territorio nacional (CNMH, 2015).

---

195 Recolectores itinerantes de hoja de coca.



Aduciendo que el gobierno había incumplido los acuerdos firmados en enero de 1996, en julio de ese año los campesinos del Putumayo se sumaron a las movilizaciones de los cocaleros del Guaviare y organizaron un paro cívico de cerca de tres mil campesinos que paralizó gran parte de las actividades de los municipios de Orito, La Hormiga, Puerto Asís en la región del Bajo Putumayo (CNMH, 2015).

Dos semanas después, el 11 de agosto de 1996, la comisión del gobierno y los cultivadores de la hoja de coca llegaron a un acuerdo que incluía la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos y el establecimiento de mesas de diálogo donde se tratarían temas de desarrollo rural (Pinto Ocampo, 2004). El 20 de agosto de 1996 se firmó el Acta de Acuerdo entre la Comisión Negociadora del Gobierno Nacional y la Comisión Negociadora del Paro Cívico del Departamento del Putumayo, “Por un Putumayo sin coca y sustentado en una economía solidaria. Plan de Desarrollo Integral de Emergencia”. Cabe recordar que este paro produjo siete víctimas mortales, 72 heridos y 17 atentados contra el oleoducto Transandino (CNMH, 2015).

A pesar de la estigmatización y la represión de que habían sido objeto los cultivadores de coca en Putumayo, en las marchas de 1996 lograron ser reconocidos como interlocutores del Estado. Pero el gobierno incumplió sus compromisos y en las zonas cocaleras del Putumayo se siguieron irrespetando los derechos humanos de los manifestantes y se mantuvo la erradicación de cultivos de coca mediante la fumigación con glifosato. En su afán por obtener de Estados Unidos la certificación en la lucha contra el narcotráfico, en 1997 la administración Samper había fumigado 516 hectáreas en Puerto Guzmán y en 1998 fumigó 3.950 hectáreas en todo Putumayo (CNMH, 2015).

El crecimiento de la economía cocalera y la consolidación del poder de las FARC en el Putumayo provocaron un recrudecimiento del conflicto armado:

- El 30 de agosto de 1996, más de quinientos guerrilleros destruyeron la base militar de Las Delicias (Putumayo), mataron a 54 militares y retuvieron a 60 de estos.

- El 28 de mayo de 1998 quinientos líderes de juntas de acción comunal de los municipios de Puerto Asís, San Miguel, Valle del Guamuez, Puerto Caicedo y Orito se desplazaron a Bogotá para exigir la protección de sus vidas y denunciar las amenazas perpetradas por grupos paramilitares que habían ingresado a esta región a principios de ese año con el apoyo de las fuerzas armadas (Ramírez 2001, en Pinto Ocampo, 2004).
- “A raíz de las marchas cocaleras, Carlos Castaño vio a este departamento como un territorio importante para implantar su proyecto paramilitar y antisubversivo de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia). Así fue como en septiembre de 1997 llegaron a Villagarzón los primeros paramilitares de la Casa Castaño provenientes de Urabá y a finales de ese año ya hacían presencia permanente en el casco urbano de Puerto Asís” (CNMH, 2015).

En medio de la expansión e intensificación del conflicto armado, las marchas cocaleras dieron lugar al movimiento social de mayor envergadura en los años noventa. Además de la activa participación de raspachines, colonos, indígenas, compradores de cocoa y otros pobladores de diferentes regiones del país, la movilización tuvo apoyo de las FARC. Sin embargo, en comparación con los raspachines, la participación de los colonos arraigados o establecidos fue minoritaria (Ferro y Uribe, 2002, página 59).

En la mesa de negociaciones, la representación de los manifestantes fue por zonas geográficas, los únicos con representación social propia fueron los raspachines<sup>196</sup> y los indígenas. Los primeros, no porque existiera una organización que los agrupara, sino por su notable participación en las marchas. Y los segundos<sup>197</sup>, por su tradición organizativa y su presencia en las zonas de cultivos ilícitos (Ferro y Uribe, 2002, página 68).

---

196 “El raspachín es producto del proceso de descomposición social y económica del sector rural en Colombia. Incluso para la guerrilla misma, fue difícil el control de los “raspachines”, por las características socioculturales que definen este actor: juventud, nomadismo, desarraigo familiar y social, ausencia de oportunidades laborales y de estudio, entre otras” (Ferro y otros, 1999, citado por Ferro y Uribe, 2002).

197 El CRIOM (Consejo Regional Indígena del Orteguaza Medio), representa a la comunidad indígena korebaju del Caquetá. Los indígenas inganos, a su vez, tienen una representación a través de sus cabildos de la Baja Bota Cauca.

Una de las consecuencias de las marchas cocaleras del Putumayo y Caquetá fue la intensificación del conflicto armado, que a su vez facilitó la expansión de la economía ilícita y obstruyó la acción de la sociedad civil rural. Con respecto al pacto de Orito, cabe resaltar que “además de las inversiones en salud, educación, vías y electrificación, se acordó, en cumplimiento de la Ley 160 de 1994, la creación de al menos cuatro [Zonas de Reserva Campesina] en las regiones movilizadas junto con la respectiva reglamentación de estas zonas. Esto se hizo mediante el Decreto 1777 de 1996, en el cual se ampliaron los objetivos y el ámbito de aplicación de las ZRC. Pero la escasez de recursos de las entidades estatales y su falta de experiencia en este campo haría muy difícil la concreción de este propósito” (CNMH, 2015).

No hay duda, pues, de que las marchas cocaleras de los años noventa hicieron evidente no solo la emergencia de nuevos actores sociales en torno a los cultivos de hoja de coca, sino también una nueva forma de protesta social que puso de presente la relación, tensa y conflictiva entre los campesinos cocaleros y las FARC.

Respecto de las marchas cocaleras y las organizaciones sociales surgidas en torno a estas, hay por lo menos dos lecturas que difieren en sus conclusiones. Por una parte, María Clemencia Ramírez sostiene que en el Putumayo la impronta identitaria de los movimientos cocaleros incidió en que la estrategia de los marchantes fuera la “neutralidad política” y en que buscaran ser reconocidos como gentes independientes de los actores armados y de los narcotraficantes. Por su parte, Graciela Uribe, en su análisis de las marchas cocaleras en el Caquetá, sostiene que sin las FARC estas marchas no hubiesen tenido lugar, por lo cual estas no se convirtieron en un catalizador de las demandas sociales de los pobladores y los líderes civiles perdieron rápidamente su liderazgo.

De acuerdo con María Clemencia Ramírez (2001),

(...) el objetivo central del movimiento social (movimientos cocaleros) era hacerse visible como grupo social autónomo frente a la guerrilla y a los narcotraficantes y, sobre todo, lograr su reconocimiento como ciudadanos putumayenses (...). Se trata de

un movimiento que no puede entenderse como tal sin entrar en interlocución o en contestación con las políticas del Estado para la región amazónica, así como la política internacional de lucha contra la droga (Citado por Pinto, 2004, página 21).

Y según Graciela Uribe (2002):

Si bien la protesta contra las fumigaciones, detonante que utilizan las FARC para la movilización, unifica diferentes intereses de los actores que participan en las marchas, los énfasis son muy diferentes. Para la guerrilla, las marchas se enmarcan prioritariamente dentro del desarrollo de su proyecto político-militar y no tanto en la protesta contra la fumigación (...) En este sentido –dice Uribe– nos apartamos del análisis de María Clemencia Ramírez cuando al referirse al papel de las FARC en las marchas cocaleras del Putumayo afirma: “Se hace evidente que las FARC apoya los paros cívicos para exigir al Estado el cumplimiento de sus funciones. Por consiguiente, no es tan claro que estén en contra de la inversión y presencia del Estado en la región amazónica” (Ramírez, 2000). El proyecto político-militar de las FARC de sustitución del Estado es un proceso de largo plazo que pasa por apoyar las reivindicaciones de los campesinos frente al Estado para ganar el respaldo político de los pobladores de la Amazonia. Una de las pruebas del papel protagónico e incluso autoritario de las FARC en la promoción y el desarrollo de las marchas cocaleras, es que una vez finalizadas, no derivaron en la construcción de organizaciones de cultivadores de hoja de coca. Sin embargo, la experiencia sufrida por varios marchantes sí sirvió para la ampliación del reclutamiento de combatientes por parte de la guerrilla (Ferro y Uribe, 2002, página 76).

La conflictiva relación entre los movimientos agrarios y los grupos insurgentes, también es advertida por un dirigente de la ANUC-UR:

[En] los últimos diez años, uno siente que muchas de las organizaciones y movilizaciones, (y esto que estoy diciendo me va a costar mucha crítica] que se han hecho, no son con bases propias

de las organizaciones, sino con bases prestadas o presionadas por el movimiento armado. Yo no estoy de acuerdo con lo que señala el ejército o la policía o los organismos de inteligencia de que todas las movilizaciones son organizadas u obligadas por la guerrilla; pero debemos reconocer que en buena parte esto es cierto, porque no se respeta la autonomía [de las organizaciones]. Yo planteo que hemos tenido, en toda la historia, una falta de autonomía de las organizaciones campesinas, a diferencia de los indígenas y los afrocolombianos que han defendido a capa y espada su autonomía y su territorio. Nosotros no hemos hecho ese ejercicio. Yo me atrevería a afirmar que si bien hemos hecho un ejercicio de territorialidad, esa territorialidad no ha sido autónoma, ha sido subordinada a otros intereses políticos, muchas veces impuestos por las armas. Entonces mi posición es que no se desconoce los aportes de la izquierda a los movimientos campesinos, tanto de la izquierda legal como clandestina, pero que se ha abusado y se ha entorpecido y no se ha respetado la autonomía de las organizaciones (CNMH, entrevista a un dirigente de la ANUC-UR, 2013).

#### **8.4.2. Las asociaciones de víctimas del conflicto armado**

Con el conflicto armado han desaparecido, o se han debilitado, antiguas organizaciones agrarias como la ANUC y organizaciones sindicales como FENSA, que fue remplazada en 1987 por la FENSUAGRO (Federación Sindical Unitaria de Trabajadores del Agro), organización que a su vez agrupó a trabajadores bananeros de Urabá. Es sabido asimismo que muchos campesinos organizados se han visto forzados a desplazarse o a permanecer inactivos y en el anonimato. Sin embargo, organizaciones de larga trayectoria y que cuentan con un relativo apoyo estatal, como las juntas de acción comunal, han logrado mantener sus actividades en medio de las tensiones y los conflictos con los grupos armados ilegales y la fuerza pública.

De acuerdo con John Jairo Rincón, romper los lazos con un lugar “va regularmente de la mano con la ruptura de vínculos socio-territoriales y con organizaciones y espacios colectivos de

carácter social y comunitario, que a su vez estaban vinculados con formas y mecanismos de participación comunitaria, bien fuera para el desarrollo de actividades económicas o sociales, culturales o políticas. Prácticas como la cooperación y la solidaridad en el trabajo, como la ‘mano prestada’ o la minga, que resolvían carencias de mano de obra en las fincas campesinas, han desaparecido o se han dejado de lado”.

La sociabilidad expresada en fiestas comunitarias parece cosa del pasado en las zonas más afectadas por la confrontación armada. Y actividades sociales, como las reuniones de la Junta de Acción Comunal o de las asociaciones de productores y de usuarios campesinos, son reguladas y controladas, y a veces prohibidas, por los grupos armados ilegales y por la fuerza pública. No hay duda pues, de que las comunidades rurales que habitan en zonas de conflicto armado han visto muy restringidos sus derechos y sus posibilidades de participación en proyectos de beneficio colectivo (CNRR, Grupo de Memoria Histórica, 2010).

Con el fin de acceder a la oferta (gubernamental y no gubernamental) de ayuda a las víctimas del conflicto interno, y en particular a la población desplazada, se han creado numerosas asociaciones, algunas de corta duración, que buscan principalmente acceder a los servicios y programas de atención a las víctimas de las agencias gubernamentales, y a la ayuda humanitaria de las ONG nacionales e internacionales.

Entre los antecedentes de las asociaciones de víctimas del conflicto colombiano hay que mencionar el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, creado en 1979 con el apoyo de distintas asociaciones gremiales y políticas y que por muchos años fue presidido por el intelectual conservador Alfredo Vásquez Carrizosa.

En las décadas de 1970 y 1980 también cumplieron un papel destacado en la defensa de los derechos humanos organizaciones no gubernamentales como el CINEP, la Comisión Andina de Juristas (hoy Comisión Colombiana de juristas), Credhos, País Libre, Asfades y el Comité de Solidaridad con los presos políticos. De la relevancia que desde entonces cobraría la de-

fensa de los derechos humanos en Colombia también da cuenta “la creación de más de un centenar de grupos y comités en diferentes regiones y municipios del país [más] el hecho de que [los derechos humanos comenzarían] a ser reconocidos como uno de los asuntos públicos importantes” (Londoño, 1997, páginas 91-92).

Como lo indica un informe del CINEP (2013), “desde 1989 se registran luchas sociales protagonizadas por desplazados, quienes, en ese entonces, se autodenominaban damnificados de la guerra sucia. Huían de acciones violentas cometidas por agentes de ejércitos de diverso signo, legales e ilegales, que incluían masacres, amenazas, detenciones arbitrarias, hostigamiento, allanamientos, desapariciones de campesinos. Las primeras demandas de los desterrados se centraron en pedir ayuda humanitaria, protección para sus vidas y garantías para el retorno a sus tierras (...)” (CINEP, 2013, página 13).

Las asociaciones de víctimas y las organizaciones que defienden los derechos de las víctimas, constituyen hoy día un poder (social y político) quizás más efectivo que el de las demás organizaciones rurales. Así lo indican el reconocimiento legal de los derechos de las víctimas (Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011) y su protección mediante sentencias constitucionales (por ejemplo la sentencia T-025 de 2004); e igualmente el aparato institucional y los recursos que el Estado se ha visto obligado a asignar para la atención y la reparación de las víctimas del conflicto armado.

En 2001 se creó la Coordinadora Nacional de Desplazados, acerca de la cual se sabe muy poco. Al parecer, la última movilización convocada por esta consistió en una marcha de personas desplazadas, efectuada el 6 de marzo de 2008, que salió del Espinal, Tolima, a Bogotá.

En cualquier caso, entre 2007 y 2010, numerosos grupos de personas desplazadas realizaron acciones en torno a dos tipos de reclamos. En primer lugar, protestaron por las tierras que a algunas familias les había entregado el INCODER, aduciendo que no eran aptas para la agricultura y la ganadería, o que estaban explotadas en cultivos ilícitos u ocupadas por personas que alegaban

ser adjudicatarias del Estado. Y en segundo lugar, se movilizaron por “el retraso en el pago de los subsidios de arrendamiento, el incumplimiento de ayudas (...) y la implantación de un nuevo sistema para otorgar ayuda humanitaria, sujeta a la introducción de tecnologías a las cuales la mayoría de los desplazados no tenían acceso” (CINEP, 2013, página 14).

Si nos atenemos a la información de la Unidad de Víctimas, en abril de 2013 existían en Colombia 2.623 organizaciones de víctimas y 387 de defensa de las víctimas. La distribución territorial de las primeras guarda relación con la intensidad del conflicto armado en algunas regiones del país y la ubicación de la población desplazada.

En efecto, un poco más del 40 por ciento de las organizaciones de víctimas se concentra en seis departamentos: Antioquia, Cesar, Nariño, Bolívar, Santander y Magdalena (Tabla 6.1); los municipios con mayor número de organizaciones de víctimas son: Valledupar (3,8 por ciento), El Carmen de Bolívar (1,8 por ciento), Bucaramanga (1,7 por ciento), Armenia (1,7 por ciento), Cali (1,5 por ciento), Cartagena (1,5 por ciento), Medellín (1,4 por ciento), Pasto (1,3 por ciento), Taminango (1,3 por ciento), Riohacha (1,3 por ciento) y Barranquilla (1,2 por ciento). Infortunadamente, no se dispone de información sobre el número de personas o familias afiliadas a estas asociaciones.

Sobre las asociaciones de víctimas arroja cierta luz un listado de las que se registraron voluntariamente en el portal de *Verdad Abierta*, que al parecer es anterior a la Ley 1448 de 2011 y no ha sido actualizado. Este listado registra un total de 85 asociaciones, con corte en abril de 2013, acerca de las cuales se aporta la siguiente información: razón social, ubicación geográfica, actividades y datos de contacto. De estas asociaciones, la gran mayoría es de carácter municipal, aglutinan a personas y familias desplazadas por la violencia y entre sus objetivos figuran el acceso a los servicios y programas oficiales para las víctimas del conflicto, la capacitación de sus afiliados en derechos humanos y otros temas afines, y la elaboración de proyectos productivos. En casi todos los departamentos sobresalen las organizaciones de mujeres.



**Tabla 62. Distribución departamental de las organizaciones de víctimas**

Departamento	Número de organizaciones	%
ANTIOQUIA	364	13,9
CESAR	286	10,9
NARIÑO	243	9,3
BOLÍVAR	223	8,5
SANTANDER	149	5,7
MAGDALENA	135	5,1
CUNDINAMARCA	120	4,6
ATLÁNTICO	118	4,5
SUCRE	117	4,5
BOGOTÁ	101	3,9
VALLE DEL CAUCA	100	3,8
BOYACÁ	81	3,1
CÓRDOBA	78	3,0
LA GUAJIRA	60	2,3
QUINDÍO	59	2,2
NORTE SANTANDER	56	2,1
TOLIMA	56	2,1
CHOCÓ	52	2,0
Otros*	225	8,9
Total	2.623	100

Fuente: elaboración propia con base en la información sobre organizaciones de las víctimas y de defensa de estas, de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas, corte abril de 2013.

\*Cauca, Caquetá, Huila, Caldas, Risaralda, Meta, Casanare, Arauca, Vichada, Amazonas, San Andrés y Providencia, Guainía, Vaupés, Putumayo, Guaviare

De acuerdo con la Encuesta de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado, la mayoría de las personas desplazadas manifiesta poco interés en retornar a sus lugares de

vivienda y trabajo, en parte por temor a ser revictimizadas y en parte porque en las ciudades y cabeceras municipales a donde migraron han encontrado mayor acceso a servicios y bienes públicos y mejores oportunidades de educación para los hijos. Por lo demás, la recomposición de vínculos sociales y territoriales ha implicado, para las personas desplazadas, emprender una nueva vida; y las que han logrado establecerse en las ciudades, no muestran interés en regresar a sus lugares de procedencia.

A través de liderazgos sobrevivientes a la violencia, o de nuevos liderazgos, hombres y mujeres promueven la recomposición de estructuras organizativas, a pesar de los grupos armados. Pero lo hacen a costos supremamente altos: pérdida de vidas y amenazas permanentes. Estos líderes intentan promover espacios de civilidad, recuperación y restitución de tierras abandonadas o despojadas, y proyectos de desarrollo sostenible, de manera que los pobladores puedan producir y convivir sin violencia, y las personas desplazadas puedan retornar a sus hogares y rehacer sus economías. Organizaciones no gubernamentales y algunas iglesias han jugado un papel determinante en la promoción de “iniciativas de paz”.

Para la población residente en zonas de conflicto armado y que no se ha desplazado, también ha habido oferta institucional (estatal y privada) de recursos y programas, a la cual se accede a través de organizaciones o asociaciones creadas para tal fin. Un elocuente ejemplo de estas organizaciones *ad hoc* se aprecia en el Putumayo en torno a los recursos del Plan Colombia:

Muchos campesinos putumayenses que durante el bonanza cocalera (décadas de 1980 y 1990) se habían acostumbrado a resolver sus necesidades básicas por cuenta propia o mediante el trabajo familiar, tuvieron que crear, de manera rápida e improvisada, “organizaciones sociales” para acceder a los recursos de los proyectos productivos con los que el Plan Colombia pretendía paliar los efectos de las fumigaciones (Cinep, 2008, página 68). Así pues, entre 2000 y 2004 hubo una explosión de comités y asociaciones de productores agropecuarios crea-

dos para cumplir los requisitos que exigían las ONG operadoras del Plan Colombia (Chemonics, Fundaempresa, Restrepo Barco, entre otras) para acceder a los recursos dirigidos a la sustitución de cultivos ilícitos. Pero muchas de esas asociaciones y comités desaparecieron poco tiempo después de haber sido conformadas (...).

Al revisar la base de datos de la Cámara de Comercio de Putumayo, se puede inferir que muchas de esas organizaciones, como sus antecesoras, siguen teniendo un periodo de vida corto: en efecto, de 157 “corporaciones campesinas” y “asociaciones de productores” registradas en la Cámara de Comercio en 2013, solo 15 habían sido registradas antes de 2005 y tres de antes de 2001 (CNMH, 2015).

Sin poner en duda la legitimidad de las asociaciones de víctimas y la persistencia que estas han mostrado en sus denuncias y reclamos al Estado, en el trabajo de campo realizado para esta investigación observamos problemas que merecen ser estudiados en profundidad y que resumimos así:

1. Las prerrogativas concedidas a las víctimas en cuanto al acceso a servicios y bienes públicos como salud, educación, vivienda y la financiación de proyectos productivos, por lo general no son bien vistas por los habitantes rurales de escasos recursos que o no se han desplazado de sus tierras, o no han sido víctimas directas del conflicto armado. Más aún, no es extraño encontrar conflictos entre personas desplazadas y nativas o arraigadas por el acceso a recursos públicos y privados;
2. Algunas asociaciones de víctimas son manejadas por personas inescrupulosas que valiéndose de sus vínculos políticos consiguen fácil acceso a los recursos estatales destinados a las víctimas y convierten los derechos de estas en prebendas clientelistas;
3. Ha habido casos de personas o familias que han adoptado, con documentos falsos, la condición de víctimas de masa-

eres o de desplazamiento forzado para lograr indemnizaciones monetarias o adquirir un terreno o una vivienda; también hay casos de falsos reclamantes de tierras despojadas. En algunos municipios, las asociaciones de víctimas participan en calidad de tales en las elecciones para el concejo municipal o la asamblea departamental, lo cual puede generar conflictos políticos entre las víctimas y entre estas y la población local.

## 8.5. ORGANIZACIONES RURALES CONTEMPORÁNEAS

El campesinado de los 60s ó 70s, no es el mismo de hoy. Factores como el cambio de modelo de desarrollo, frente al cual el campesinado ha ido desarrollando nuevas formas de adaptación, la crisis de la agricultura que en muchas regiones ha obligado al campesino a meterse en los cultivos ilícitos, la presencia de actores armados con los que el campesino se ve obligado a coexistir, la relativa visibilización del aporte del trabajo de la mujer; han transformado la condición del campesino de hoy; pero con frecuencia se nos sigue viendo con los ojos de los 50s o 70s o peor aún, que no evolucionamos y que somos igual de atrasados que 30 o 40 años atrás (Planeta Paz, 2002, página 13).

Entre los aspectos más sobresalientes de las organizaciones y movimientos agrarios de los últimos tiempos, destacamos, en primer lugar, la reconstitución, creación y consolidación de organizaciones agrarias de cobertura nacional que agrupan principalmente a la población campesina, trabajadores asalariados y productores agropecuarios en general. La más antigua de estas organizaciones es la FANAL (Federación Agraria Nacional), fundada en 1946; y la más reciente es la ANZORC (Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina), constituida en 2003 (Cuadro 8).

## Cuadro 8. Principales organizaciones agrarias de carácter nacional, Colombia 2013

Organización	Zonas de influencia
Federación Agraria Nacional – FANAL, 1946	Urabá, Antioquia, Sucre, Córdoba, Magdalena, Atlántico, La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Santander, Boyacá, Tolima, Cundinamarca, Huila, Meta, Cauca y Valle del Cauca
Federación sindical de trabajadores del sector agropecuario FESTRACOL, 1965	Costas Pacífica y Atlántica y en regiones centro y sur
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, 1967	Siete departamentos de la Costa Atlántica, Antioquia, Risaralda, Chocó, Putumayo, Nariño, Cauca, Cundinamarca, Norte de Santander, Boyacá, Valle del Cauca, Caquetá, Huila, Litoral Pacífico, Tolima, Meta
Acción Campesina Colombiana – ACC, 1968	28 departamentos, 420 municipios y 388 organizaciones de base afiliadas
Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias – FENACOA, 1984	12 cooperativas. Su mayor presencia es en los departamentos de Arauca, Caquetá, Guaviare, Cundinamarca y Nariño.
Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia – ANMUCIC, 1986	35 organizaciones de base en 22 departamentos de la Costa Atlántica, la región centro, los santanderes y el suroccidente del país
Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria – FENSUAGRO, 1987	Sus afiliados iniciales provenían de la FENSA (Federación Sindical Agraria) fundada en 1976. Actualmente FENSUAGRO tiene afiliados en La Guajira, Huila, Tolima, Magdalena, Valle, Atlántico, Bolívar, Nariño, Córdoba, Santander, Arauca, Boyacá, Caldas, Risaralda, Quindío, Cundinamarca, Putumayo, Cauca y Caquetá
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, Unidad y Reconstrucción – ANUC – UR, 1987	Cauca, Tolima, Valle, Huila, Cundinamarca, Magdalena, Sucre, Santander, Norte de Santander, Atlántico, Cesar, Córdoba y Boyacá
Asociación Nacional por la Salvación Agropecuaria, 1999	Eje Cafetero, Córdoba, Cauca, Valle, Nariño, Huila, Caquetá, Meta, Cundinamarca, Santander, Cesar, Magdalena y Atlántico
Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina – ANZORC, 2000	Santander, Antioquia, Bolívar, Cauca, Norte de Santander, Córdoba, Caquetá, Guaviare, Meta, Putumayo, Cundinamarca, Tolima, Arauca

Coordinador Nacional Agrario, 1997	Agrupación cerca de 60 organizaciones agrarias de los departamentos de Cauca, Nariño, Huila, Tolima, Arauca, Casanare, Santander, Norte de Santander, Antioquia, Cesar y Bolívar, entre otros
Asociación Colombiana de Beneficiarios de Reforma Agraria y Reactivación Económica (ACBRA), 2003	Sin información
Sindicato de trabajadores del INCODER, 2004	Conformado por trabajadores de las cuatro entidades del sector rural liquidadas en 2004 y que fueron reemplazadas por el INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural).

Fuente: elaboración propia con base en Planeta Paz, 2002; Mondragón, 2006 y CINEP, 2013

Curiosamente, sobre los sindicatos agrarios existe muy poca información y no hay estudios recientes. Gracias al SISLAB (Sistema de Información Sindical y Laboral) de la Escuela Nacional Sindical, sabemos el número de sindicatos activos en el sector agropecuario (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca) para los años 2010, 2011 y 2012. De acuerdo con esta información, en esos tres años el número de sindicatos aumentó de 357 a 462 y el número de afiliados pasó de 74.228 a 80.835, es decir, creció 9 por ciento en tres años (ENS, SISLAB, 2014).

Como es de suponer, la sindicalización de hombres y mujeres en el sector agropecuario expresa la muy desigual participación de ambos sexos en el mercado laboral. Por ejemplo, en 2012, la afiliación a los sindicatos del sector agropecuario se distribuía así: hombres 74,4 por ciento y mujeres 25,3 por ciento. Con relación al año anterior, la afiliación femenina aumentó un punto porcentual, lo cual confirma la tendencia a una creciente organización de las mujeres rurales.

Y como indica un estudio de la Misión para la Transformación del Campo (2014), a las inequidades en las oportunidades laborales y en los salarios e ingresos que experimentan las mujeres rurales, se suman “las enormes inequidades en el uso de su tiempo en relación con los hombres rurales y con las mujeres de la zona urbana. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo ENUT 2012-2013, las mujeres rurales no solo son las que menos participan, sino que lo hacen en un menor número promedio de

horas remuneradas. Esta menor participación en este tipo de actividades y por un número menor de horas les representa menores ingresos en relación con los hombres de su misma zona de residencia y con las mujeres urbanas” (DNP, 2014a, octubre, página 32).

Con relación a la sindicalización en el conjunto del país, los sindicatos del sector agropecuario representan cerca de un 12 por ciento y los afiliados un 9 por ciento. Sobra decir que estas proporciones guardan relación con la participación del empleo rural en el empleo nacional.

La población rural en Colombia la conforman cerca de 11,2 millones de personas que representan aproximadamente una cuarta parte de la población nacional. De la población en edad de trabajar (8,3 millones), “4,7 millones se hallan ocupados y el 64 por ciento de estos, es decir, alrededor de 2,9 millones de personas están vinculados a la agricultura. El resto se reparte entre comercio, servicios, industria, transporte, construcción y minería. Por su parte, el 72 por ciento [de los vinculados a la agricultura], unos 2,26 millones de personas serían productores pequeños, esto es, desarrollan su actividad en predios inferiores al equivalente a 2 UAF” (Perfetti, Balcázar y otros, 2013, página 193).

En Colombia muchos de los sindicatos agrarios no son exclusivamente de trabajadores asalariados, puesto que buena parte de la fuerza de trabajo rural combina el trabajo en la estancia familiar y a jornal. Habida cuenta de que para 2014 se estimó en 2,9 millones la población rural ocupada en actividades agropecuarias, la tasa de sindicalización no llega al 3 por ciento.

La escasa sindicalización rural, por lo demás muy similar a la tasa de sindicalización urbana, se explica no solo por la dispersión e informalidad del trabajo rural, sino también por el hecho de que los pequeños y medianos productores agrarios han encontrado, en la conformación de asociaciones de productores, cooperativas y gremios, una eficaz herramienta para defender sus intereses y para tramitar sus demandas ante el Estado. Aun cuando no existe un dato cierto del número de asociaciones de productores agropecuarios (distintas a los gremios económicos), según el registro de organizaciones sociales rurales hecho por nuestro equipo de inves-

tigadores, de 2.060 organizaciones, 433 son asociaciones de productores agrarios y representan el 20,9 por ciento de esta muestra.

Aparte de las asociaciones de productores y los sindicatos agrarios, en los últimos años sobresalen los siguientes procesos organizativos:

1. La conformación, a partir de la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, de 346 consejos comunitarios de la población negra a los cuales el gobierno ha asignado un poco más de cinco millones de hectáreas en terrenos de propiedad colectiva.
2. La creación y consolidación de resguardos indígenas y de instancias nacionales y regionales de organización y coordinación de las comunidades indígenas. De acuerdo con información del INCODER, actualmente existen 724 resguardos indígenas, los cuales poseen una tercera parte de la tierra registrada en el catastro rural. Según Mondragón, las organizacionales indígenas más influyentes son la ONIC, el CRIC y ACIN.
3. En algunas regiones del país, como Caquetá y Meta, se han venido conformando nuevos gremios de pequeños y medianos ganaderos que constituyen una alternativa a los comités municipales y departamentales de FEDEGAN.

A pesar de la dispersión y la heterogeneidad de la población rural, y del conflicto armado, es notable el esfuerzo de coordinación de las organizaciones agrarias tanto en el nivel nacional como en los diferentes niveles territoriales (Cuadro 9). Este esfuerzo ha estado acompañado de pliegos de peticiones unificados y de proyectos alternativos de reforma agraria y desarrollo rural integral, que les ha permitido a las organizaciones rurales una mejor interlocución con el Estado, e imprimirle a la lucha social un sentido propositivo, y no meramente contestario, y una noción de la *ciudadanía rural*.

El primer proyecto de reforma agraria alternativa data de 1993 y fue elaborado en el marco de las movilizaciones contra el proyecto de reforma agraria del gobierno de César Gaviria, cuyo ministro de agricultura era el economista y académico José Antonio Ocampo. Recuérdese que, como resultado de esas negociaciones, el gobierno acogió, en la Ley 160 de 1994, la propuesta de creación de Zonas de Reserva Campesina en las áreas de colonización y en lugares donde fuese necesario proteger las economías campesinas (Mondragón, 1999 y Fajardo, 2000).



La segunda propuesta programática es el Mandato Agrario elaborado por la Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, conformada por 75 organizaciones que a comienzos de 2003, en medio de la intensificación de la confrontación armada, decidieron impulsar una campaña por el derecho a la tierra. Este mandato fue aprobado en el Congreso Nacional Agrario efectuado en abril de 2003 y que contó con una nutrida participación de organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes de los diferentes niveles territoriales del país. También concurrieron asociaciones de productores agrícolas y ganaderos, profesionales y técnicos de la actividad agropecuaria, organizaciones de personas desplazadas, académicos e investigadores, ambientalistas, maestros, organizaciones sindicales, organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, políticos y parlamentarios, entre otros.

### Cuadro 9. Instancias de coordinación nacional de las organizaciones agrarias, Colombia 2012

Instancias de coordinación	Organizaciones integrantes	Fecha de conformación
Consejo Nacional de Organizaciones Agrarias e Indígenas de Colombia (CONAIC)	Fensuagro, Sintradín, ONIC, Fanal, ACC, Festracol, Fenacoa, Anmucic, ANUC-UR.	1991 hasta 1998
Coordinadora de Cultivadores de Coca y Amapola (COCCA)	ACVC <sup>198</sup> y asociaciones de cultivadores de coca.	1996

198 La ACVC (Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra) surgió a raíz de las marchas cocaleras realizadas en Caquetá, a las cuales se unieron campesinos cultivadores de hoja de coca de todo el país. Actualmente lidera la Zona de Reserva Campesina del valle del Río Cimitarra y hace parte de varias instancias de coordinación nacional y regional.

199 Al parecer, la última movilización de la Comisión Nacional de Desplazados fue una marcha del Tolima a Bogotá, efectuada el 6 de marzo de 2008.

200 Sus zonas de influencia están regionalizadas así: Atlántico, Guajira, Magdalena, Bolívar, Cesar, norte de Córdoba y Sucre. Tolima, Huila, Caquetá y Putumayo. (CORPOSUR). Región Suroccidente- Valle, Cauca y Nariño (PUSOC). Arauca, Casanare, Guaviare, Meta y Vichada. Centro- Boyacá, Cundinamarca y Bogotá. Región Eje cafetero. Quindío, Caldas, Risaralda. Santander, Norte de Santander y Magdalena Medio. Antioquia, sur de Córdoba y Chocó.

Coordinador Nacional Agrario (CNA)	Hace parte del Congreso de los Pueblos; Organizaciones de Catatumbo, Magdalena Medio, Cauca, Arauca.	Desde 1998 hasta hoy
Consejo Nacional Campesino (CNC)	Anmucic, Fensuagro, ANUC-UR, CNA, Sintradín, ONIC, Fenacoa, Fanal, Festracol, ACC, Acbra y la CND.	1999 hasta 2003
Coordinadora Nacional de Desplazados (CND) <sup>199</sup>	43 organizaciones regionales de personas desplazadas.	2001 (no se sabe si aún existe)
Mesa Nacional de Unidad Agraria (MNUA)	Anmucic, Fensuagro, ANUC-UR, CNA, Fenacoa, Pemecafé, Fanal, ACC, Sintraincoder, Asogras, Federación Comunal, ADUC Cundinamarca y Comité de Interlocución Mercados Campesinos.	2006 hasta hoy
Coordinadora Nacional Agraria y Popular (CONAP) <sup>200</sup>	Fensuagro, Fenacoa, Sintraincoder, ACVC, Asociación Campesina del Catatumbo y algunas organizaciones regionales.	2007 hasta hoy
Convergencia Nacional, Campesina Negra e Indígena (CNI)	Anmucic, Fensuagro, ANUC-UR, CNA, Sintradín, PCN, ONIC, Fenacoa.	2003. Se disolvió en 2006 para darle paso a la Mesa Nacional de Unidad Agraria
Mesa de interlocución y acuerdo MIA	Hace parte de Marcha Patriótica.	Desde 2013 hasta hoy
Plataforma de Mujeres populares por la emancipación de los pueblos*	Mujeres colombianas y venezolanas.	Junio de 2015

Fuentes: elaboración propia con base en Salgado, Carlos, 2010, *Situación y problemática de la población campesina. Grandes tendencias. Documento de consultoría* PNUD, INDH; CINEP, 2013, *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012*.

\*Boletín virtual *Colombia Informa*, 20 de junio de 2015.

Además del Mandato Agrario, en ese congreso se dio a conocer una *Agenda de las Mujeres* que los delegados (hombres y mujeres) se comprometieron a divulgar, al tiempo que manifestaron la urgencia de que el Estado colombiano y la sociedad en general reconocieran públicamente el aporte de las mujeres a la producción agropecuaria y al trabajo rural, como también su contribución a la formación de la identidad cultural del campesinado y a la defensa de las comunidades rurales. Se planteó asimismo la necesidad de garantías para la participación decisoria de las mujeres rurales en las instancias de planeación, gestión y ejecución de las

políticas agrarias, y en la toma de medidas concretas contra la discriminación de género. Frente a los *actores armados*, las delegadas exigieron respeto a los derechos de las mujeres y se les recordó a estos que ellas no son botín de guerra.

El Mandato Agrario<sup>201</sup> contiene un ambicioso repertorio de fórmulas para el desarrollo y el bienestar de la población rural, acompañado del precepto de la unidad y de la demanda de “reconocimiento político al campesinado”, todo lo cual serviría de punto de referencia ideológico y político a las movilizaciones agrarias de la última década.

Los objetivos y los énfasis del Mandato se sintetizan en la consigna *Por una vida digna, soberanía alimentaria, derecho a la tierra y a la territorialidad ¡No al ALCA!* Tanto el rechazo al modelo neoliberal y al ALCA, como las soluciones a los problemas agrarios allí propuestas, muestran cierto radicalismo de izquierda y a la vez reflejan la diversidad de intereses de la población rural. Veamos los catorce enunciados generales del Mandato Agrario precedidos de la siguiente declaración (Planeta Paz, 2002, Anexo 4).

No nos basta de ninguna manera el rechazo a la política imperante y la oposición a los lesivos planes y medidas del gobierno [de Uribe Vélez]. Construimos unitariamente una política propositiva, para abrir caminos y futuro y demostrar que somos parte de la solución a los problemas claves del sector y del país. Saludamos entonces que el Congreso Nacional Agrario haya permitido la convergencia de las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes, en torno al siguiente Mandato Agrario, que debe ser la base para mantener esa unidad y que desde ahora proclamamos:

1. Derecho a la vida, plenas libertades democráticas y respeto a los derechos humanos.
2. Soberanía y seguridad alimentaria.

---

201 El texto del Mandato Agrario puede consultarse en Planeta Paz, (2002), *Documentos de caracterización sectorial, sector Campesinado*, Bogotá, Anexo 4. También se consigue en Internet.

3. Alternativas al ALCA y a los acuerdos de libre comercio.
4. Derecho a la tierra. (énfasis agregado)
  - Se garantizará el derecho inalienable, inembargable e imprescriptible a la tierra a las campesinas y campesinos, mediante la constitución y la inalienabilidad de las reservas campesinas y la priorización de las formas asociativas campesinas.
  - Mediante un programa de reforma agraria integral dirigido por el movimiento campesino, afrocolombiano e indígena, que garantice el completo apoyo del Estado a los beneficiarios, se hará cumplir la función social y ecológica de la propiedad de la tierra, de manera que se aprovechen debidamente las cinco millones de hectáreas aptas para la agricultura que están intensamente subutilizadas y se revierta la concentración especulativa de la propiedad.
  - Ante la ausencia de acciones del Estado, los campesinos, afrodescendientes e indígenas adelantarán la reforma agraria de hecho.
5. Reconstrucción de la economía agropecuaria y agroalimentaria.
  - No se pagará la deuda externa.
  - Se condonarán las deudas a los campesinos y campesinas y demás productores rurales. Suministro de créditos abundantes, baratos y oportunos para los pequeños y medianos productores y productoras rurales, de acuerdo con las particularidades culturales.
6. Protección del medio ambiente.
7. Política concertada con los cultivadores de coca, amapola y marihuana.
  - Cese inmediato y prohibición de las fumigaciones, otras formas de guerra química o biológica y de cualquier programa de erradicación forzada. Se indemnizará a las víctimas de estas políticas.
8. Derechos sociales, económicos y culturales del campesinado, indígenas y afrodescendientes.
9. Reconocimiento político al campesinado.
  - Reconocimiento político del campesinado como sujeto de derechos específicos y actor social diferenciado, con identidad propia, pluricultural.

- Retribución justa de su significativa e indispensable contribución a la nación para el logro de la soberanía y seguridad alimentaria y la sostenibilidad integral.
  - La reglamentación de la ley de mujer rural debe visibilizar y reconocer los derechos y aportes de las mujeres campesinas.
10. Reconocimiento de las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes y sus derechos.
  11. Derecho a la territorialidad.
    - Se reconocerá la diversidad e identidad cultural regional, local, étnica y la relación con la naturaleza y el ambiente como partes esenciales de la territorialidad.
    - La territorialidad no es solamente un concepto que hace referencia a lo local y propio, sino que incluye las relaciones con otros sectores y la capacidad de unidad con y entre las diferentes comunidades, pueblos y sectores sociales.
    - Los pueblos indígenas, el pueblo raizal, las comunidades afrodescendientes y campesinas, tienen derecho al gobierno autónomo de sus territorios y a definir sobre él mismo, sus prioridades y sus planes de vida y a participar en las decisiones que les afectan.
  12. Fin al desplazamiento forzado.
  13. Solución política del conflicto social y armado.
  14. UNIDAD.

Ofrecemos para esta lucha nuestra memoria, mártires y experiencia y el proceso de convergencia de nuestras organizaciones y nuestra movilización en conjunto con el pueblo colombiano hasta lograr llevar a la práctica el Mandato.

Aun cuando el derecho a la tierra sigue ocupando un lugar importante en las agendas agrarias actuales, la diversificación de los intereses y de las reivindicaciones de los sectores que conforman la sociedad rural colombiana se expresa en nuevas formas de organización y en nuevos repertorios reivindicativos. Según Prada,

El conflicto político, el recrudecimiento de la guerra y la crisis de las economías campesinas en el período [1990-2003] fueron

razones suficientes para que los campesinos e indígenas modificaran su repertorio de protesta (...). Mientras que al comienzo de la década del noventa la tierra ocupaba el 44 por ciento de las demandas campesinas, pasó en el segundo quinquenio a ocupar el 12 por ciento, y entre 2000 y 2003 este motivo se refiere al 8 por ciento de las demandas, antecedido de los derechos humanos, las políticas y el incumplimiento de pactos (Prada, 2003, página 61).

La diversificación del repertorio reivindicativo de las organizaciones rurales colombianas, a semejanza de muchos países de América Latina, se constata asimismo en dos informes del CINEP sobre las luchas sociales en los años 2012 y 2013. De acuerdo con el segundo informe, entre 1988-2012, los principales motivos de las protestas y movilizaciones agrarias fueron: políticas públicas (23 por ciento), derechos (20,2 por ciento) y tierra (18,8 por ciento). A estos motivos se suman otros como “la petición de construcción de infraestructura física, particularmente de vías que les permitan sacar sus productos al mercado, la dotación de servicios públicos y la prestación de servicios sociales” (CINEP, 2013, páginas 10-11).

En el primer decenio del siglo XXI se destacan las movilizaciones en contra de los tratados de libre comercio, la construcción de grandes hidroeléctricas (Ituango, el Quimbo y Río Cucuama, entre otras) y la expansión de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y minería.

Entre las nuevas demandas de las organizaciones y movilizaciones agrarias de tiempos recientes sobresalen la defensa de la dignidad del trabajo y de las actividades agropecuarias frente a las políticas estatales calificadas como neoliberales, aperturistas y extractivistas, porque precarizan el empleo, debilitan la producción nacional, ponen en riesgo la soberanía alimentaria, deterioran el medio ambiente y afectan la salud de los pobladores y empeñan la soberanía nacional. Es más, estas reivindicaciones explican la denominación de movimientos recientes contra los tratados de libre comercio como *Dignidades agropecuarias* (cafetera, papera, cacao, arrocería, cebollera, etc.).

## 8.6. PROTESTAS Y PAROS AGRARIOS

Una consulta a la base de datos de luchas sociales del CINEP permite conocer los cambios operados en la movilización social de la población rural colombiana entre 1991 y 2013. De acuerdo con esa información, entre 1991 y 2013 hubo en total 1.527 acciones rurales: 666 (43,6 por ciento del total) en el primer decenio y 861 (56,4 por ciento restante) en el segundo (CINEP, 2014).

Las movilizaciones campesinas venían en descenso desde 1991 y así se mantuvieron hasta el año 2003, cuando iniciaron un ascenso que continuaría hasta 2010. El curso de las acciones de protesta obliga a matizar la idea en boga de que durante las dos administraciones del presidente Álvaro Uribe Vélez hubo una supuesta calma social en el campo colombiano. Y a la vez refuerza la hipótesis de que las actuales expresiones de descontento del campesinado son una continuación agravada de los efectos del descenso de la inversión en el sector agrario y el debilitamiento de la institucionalidad rural, de un lado, y de las políticas que promueven el libre mercado, de otro lado.

Los departamentos del Cauca, Antioquia, Bolívar y Santander aparecen, en su orden, como los epicentros de la movilización campesina, seguidos por los de Nariño, Valle del Cauca, La Guajira, Cundinamarca y Norte de Santander (Anexo 6, Tabla 6.1). Sobresale la conflictividad social en los territorios de la Costa Pacífica afectados por el conflicto armado, la economía ilegal y las redes paramilitares; e igualmente, la intensificación del conflicto social en las zonas mineras, y en particular la oposición de comunidades rurales a las empresas mineras multinacionales. Solo en el Quindío y los antiguos Territorios Nacionales no se observan movilizaciones sociales de envergadura.

Son numerosas las iniciativas y acciones de resistencia en los últimos años contra la política minero-energética impulsada por el gobierno nacional. Entre estas:

- la Primera Jornada Nacional *Defendamos la vida, frenemos la locomotora minero-energética*, que tuvo lugar en agosto de 2012;

- las jornadas nacionales de los años 2010 y 2012 en defensa de los territorios afectados por emprendimientos petrolíferos y represas;
- las movilizaciones en defensa de los páramos de Santurbán y Pisba y de la laguna de La Tota;
- el movimiento popular contra el proyecto aurífero de La Colosa, en el Tolima;
- el movimiento guajiro contra el desvío de las aguas del río Ranchería por la carbonera suiza Glencore y la International Colombia Resources Corporation (INTERCOR);
- la oposición de caucanos y nariñenses a la explotación de las multinacionales en sus territorios;
- las protestas de la Unión Sindical Obrera de la industria petrolera (USO) contra la explotación de las multinacionales en el piedemonte llanero, así como del sindicato de la empresa contra la prórroga de la concesión que retiene la mina de níquel de Cerrromatoso;
- las huelgas de los trabajadores de El Cerrejón, agrupados en Sintracarbón, y;
- las acciones campesinas a favor de la protección de los bosques y la biodiversidad de la Orinoquia, amenazados por monocultivos industriales de palma aceitera<sup>202</sup>.

Un importante frente de resistencia a la depredación del ambiente por cuenta de las compañías petroleras ha operado en el oriente colombiano, particularmente en el Meta y Arauca (Red de Hermandad y Solidaridad con Colombia, Redher, marzo 27, 2013). Con el acompañamiento de la USO, el colectivo Soberanía y Naturaleza ha realizado una serie de acciones de solidaridad con las comunidades campesinas e indígenas del Meta afectadas por las explotaciones petroleras que están secando ríos y otros acuíferos de esa extensa región, entre ellas la perforación exploratoria encaminada a realizar el proyecto Lorito 1 de Ecopetrol.

---

202 Tercer Encuentro Minero-Energético nacional de Reclame, Bogotá, 16-17 de mayo, 2013.



De hecho, comisiones de la comunidad impidieron, durante días y noches, que la maquinaria de perforación arribara a la parte alta de la vereda Montecristo, del municipio de Guamal (Meta), para servir a un proyecto que deteriora las condiciones ambientales, humanas y laborales de la región. La movilización expresó igualmente la solidaridad del sindicato petrolero con las comunidades de Yopal (Casanare), que durante varias semanas adelantaron protestas por la escasez de agua que desde hace dos años sufre esa población a causa de la corrupción y mal manejo administrativo de sus gobernantes (Colectivo Soberanía y Naturaleza, boletín de marzo 21, 2013).

En el caso del departamento de Arauca, en la segunda mitad de enero de 2013, alrededor de mil quinientas personas pertenecientes a organizaciones sociales mantuvieron un bloqueo permanente de los accesos a los pozos que varias empresas transnacionales explotan en diferentes puntos del departamento, en un despliegue de resistencia que denominaron “Jornada de movilización pacífica de exigencias a las transnacionales petroleras y al Estado colombiano”. Los participantes en esta protesta demandaron de las empresas transnacionales y del Estado colombiano suplir la deuda ambiental, social y humanitaria que tienen con la población de Arauca (*Colombia Informa*, Boletín de enero 26, 2013).

Los puntos del bloqueo estuvieron localizados en las zonas de “Todos los Santos” (municipio de Arauca), lugar de acceso al complejo petrolero de Caño Limón en las subestaciones de Banadía y Villamaga (Saravena), en El Tigre y Tamacay (Tame), punto en el cual se adelantaba la construcción del oleoducto Bicentenario, y en Caricare, en jurisdicción del municipio de Arauquita.

La presión de las organizaciones hizo que el gobierno nacional y las empresas petroleras en cuestión firmaran unos acuerdos y compromisos dentro de los cuales aparecía la promesa de expedir un decreto presidencial de reconocimiento a la comisión que llevaría la voz de las comunidades. Nueve meses más tarde dichos acuerdos no habían sido cumplidos, ni se había expedido el decreto.

El 27 de abril de 2013, la Corporación Aury Sará Marrugo, organismo de solidaridad creado por la USO, realizó un encuentro nacional denominado “Soberanía minero-energética, naturaleza,

territorio y energías alternativas”, cuyos convocantes fueron organizaciones de amplio anclaje en la vida nacional, entre estas, la CUT, Reclame, Movimiento Riosvivos, Modep, Congreso de los Pueblos, Sintracarbón y la USO, mas organizaciones como Cedetrabajo, Censat Agua Viva, Minga, Colectivo Soberanía y Naturaleza, Cedins. Para la preparación del evento se efectuaron encuentros en las siguientes regiones: Centro-Bogotá, Antioquia, Eje Cafetero y Putumayo.

En marzo de 2012 la movilización conocida como *Las cien mil voces por el agua* sacudió al país. Centenares de personas se manifestaron, no solo en Bucaramanga sino también en Medellín, Bogotá, Armenia, Tunja e Ibagué. Aunque la actividad principal finalizó el 15 de marzo, organizaciones sociales que se vincularon a esta iniciativa realizaron otras actividades en las cuales reiteraron su firme propósito de defender los recursos naturales y el agua. Es el caso de la cumbre ambiental realizada en San Gil (Santander) y la marcha por el agua en Pailitas y Curumaní (Cesar), ambas realizadas el 22 de marzo de 2012; y del Cabildo Abierto del Consejo departamental de Norte de Santander realizado en Cúcuta.

El 15 de febrero de 2012 se realizó el primer foro agroambiental y minero por la defensa de la vida y del medio ambiente en el municipio de Almaguer (Cauca). El evento contó con cerca de 1.500 participantes de las comunidades campesinas e indígenas y de los centros poblados de corregimientos, veredas y resguardos del municipio de Almaguer, además de las autoridades locales y de organizaciones comunitarias y sociales como el CIMA y el CRIC, entre otras. En este foro participaron entidades públicas responsables del problema minero y ambiental, como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Agraria y la CRC. Otras instituciones como la Agencia Nacional Minera, Parques Nacionales, Gobernación del Cauca e INCODER, no participaron en el foro.

El Concejo Municipal y las organizaciones sociales y comunitarias, por su parte, se comprometieron a crear un comité en defensa del territorio, del medio ambiente, de la vida digna y contra la minería. Las comunidades expresaron su rotundo rechazo a la extracción de minerales, así como a la presencia de multinaciona-

les en la región. Según los participantes, la conciencia ambiental y la movilización serán claves para detener la llamada locomotora minero-energética propuesta del gobierno Santos y que, según ellos, se implantaría en el Macizo Colombiano.

Como antecedentes de ese espacio de deliberación se realizaron otros foros mineros y ambientales en los municipios de Santa Rosa y Bolívar, cuyas conclusiones subrayaron el negativo impacto social y ambiental de la gran minería. Con la intención de efectuar otros foros municipales, la comunidad se prepara para realizar uno regional y departamental que ordene públicamente la defensa del territorio y la vida digna de las comunidades y que acuerde las acciones necesarias para ello.

### **8.6.1 Paros agrarios 2012-2014**

Uno de los casos más notables de los últimos años en lo que concierne a la oposición a las políticas agrarias oficiales lo constituye un paro agrario en el Catatumbo (Norte de Santander), convocado por la ASCAMCAT (Asociación Campesina del Catatumbo), e iniciado el 11 de junio de 2012. El campesinado de esta extensa y conflictiva región presentó al gobierno nacional un plan de erradicación paulatina de los cultivos ilícitos, en descenso en la zona, junto con la solicitud de legalización de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo, la cual había sido objetada por el gobierno del presidente Santos, pese a tener un amplio respaldo de la opinión pública nacional, desde la Iglesia Católica, los partidos políticos de izquierda y de centro, hasta autoridades de orden departamental y municipal y redes de solidaridad social, más un sector de la intelectualidad nacional.

No obstante, el gobierno nacional adujo que en esa región –lindante con territorio venezolano– operan frentes guerrilleros que están comprometidos con la formalización de la Zonas de Reserva Campesina y son figuras enmascaradas (o infiltradas) en el paro; aseveración que se ha repetido, sin prueba ninguna, en múltiples casos de movilizaciones agrarias en los territorios donde también

funcionan, de hecho y derecho, Zonas de Reserva Campesina como en Putumayo, Caquetá, Meta, Cundinamarca y Santander.

De la difícil situación en que se hallaba la Asociación Campesina del Catatumbo da cuenta el hecho de que en marzo de 2013 el Cisca (Comité de Integración Social del Catatumbo) expresaba su profundo sentimiento de solidaridad con dicha Asociación por la sistemática persecución y acoso de que era objeto y que en los últimos meses habían puesto en riesgo la integridad física de sus líderes. El Comité estimaba entonces que “ante una situación histórica de marginación, abandono y violencia a la que han sido sometidas las comunidades, es [deber] y derecho de las organizaciones sociales, construir propuestas alternativas encaminadas hacia la búsqueda de la vida digna y la paz” (Red de Hermandad y Solidaridad con Colombia, Redher, boletín de marzo 15, 2013).

Por su parte, el MOVICE (Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado) denunció las violaciones de derechos humanos que se presentaron en la ciudad de Cúcuta el 13 de marzo de 2013, cuando un artefacto explotó frente a las sedes de ASCAMCAT y del Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez, organizaciones que hacen parte del Movimiento Nacional de Víctimas en el Norte de Santander.

En relación a los hechos que ocurrieron a partir del 11 de junio de 2013 en Tibú (centro político y social del Catatumbo), miembros de la comunidad académica de las universidades Nacional, Externado, Distrital y Javeriana, que acompañaron los procesos organizativos del campesinado, manifestaron que “las políticas estatales para garantizar los derechos individuales y colectivos de las comunidades del Catatumbo han sido insuficientes e ineficaces, agravando de esta forma los problemas que dieron origen a la movilización pacífica de las comunidades campesinas en el municipio de Tibú, Norte de Santander” (Asociación Campesina del Catatumbo, Ascamcat, boletín de junio 16, 2013).

Alegaron además que el alcalde de Tibú decretó el toque de queda y ordenó al Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) reprimir la movilización de los campesinos y campesinas que adelanta-

ban “una protesta pacífica, exigiendo el respeto de sus derechos sociales y ambientales, específicamente la constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo y la distribución de beneficios derivados de la explotación de hidrocarburos en la región”. Añadieron que el comandante de la Fuerza de Tarea Vulcano que operaba en la zona, afirmó que los líderes de la protesta y los promotores de la constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo estaban vinculados con estructuras terroristas.

Según los académicos, tales declaraciones “afectan gravemente los proyectos de investigación académicos adelantados por las diferentes universidades con los sectores sociales y populares del país, exponiendo a sus docentes, investigadores y estudiantes a violaciones de derechos humanos” (Asociación Campesina del Catatumbo, Ascamcat, boletín de junio 16, 2013).

Los periodistas de ASCAMCAT, encargados de hacer una entrevista concertada en Cúcuta con funcionarios del Ministerio de Agricultura que incumplieron la cita, entrevistaron a varios de los dirigentes de la protesta campesina. Respecto de los motivos del paro, Elizabeth Pabón dijo:

Estamos reclamando una mejor calidad de vida (...) llevamos años pidiendo soluciones alternativas a los cultivos ilícitos. No creemos que la única solución sea la erradicación, ya que esto solo genera más pobreza. Nuestra propuesta ha sido la implementación de la Zona de Reserva Campesina en el Municipio de Tibú.

En el Catatumbo hay multinacionales dedicadas al saqueo de nuestros recursos, y son a esas empresas a quienes el Estado defiende. Cuando el campesino pide, se le tilda de guerrillero y narcotraficante y por eso se nos ataca como lo han hecho. Nuestras exigencias se mantienen intactas; el martes éramos cien, hoy somos tres mil, mañana se seguirán sumando (Asociación Campesina del Catatumbo, Ascamcat, boletín de junio 16, 2013).

Como en su momento dijo Francisco Gutiérrez: “La furia, la indignación y la desconfianza de los campesinos del Catatumbo res-

pecto del Estado tiene una explicación sencilla. Así que en lugar de desempolvar el viejo kit del agitador profesional —un disco de vinilo que ya estaba rayado cuando yo cumplí mi mayoría de edad—, el Estado podría empezar a tomar en serio las demandas que se le plantean. Tomar en serio no significa decir sí a todo. Pero un Estado moderno no puede simplemente desentenderse de las trayectorias de horror que él mismo ha propiciado” (*El Espectador*, 2013, Francisco Gutiérrez Sanín, “El oscuro complot del Catatumbo”).

## 8.7 CONCLUSIONES

Del somero examen que anteriormente hicimos sobre las organizaciones y las movilizaciones rurales de las últimas décadas, resaltamos los siguientes aspectos.

Entre los procesos de organización social y gremial de las últimas décadas sobresalen los consejos comunitarios de la población negra, los resguardos indígenas, las asociaciones de víctimas y las organizaciones ecológicas.

Aun cuando las mujeres siguen siendo minoría en las instancias directivas de las organizaciones rurales, es notable su protagonismo en los procesos organizativos, en las luchas sociales y en las asociaciones de víctimas del conflicto armado interno.

Se destaca, asimismo, la amplia cobertura geográfica y la persistencia de las Juntas de Acción Comunal como la organización de la población rural en el conjunto del territorio nacional. Si bien es cierto que muchas de estas juntas hacen parte de redes clientelistas y otras cuantas, especialmente en las zonas de colonización, han sido influidas o coaccionadas por la insurgencia y por los paramilitares, en el trabajo de campo realizado en Caquetá, Meta y Putumayo se observó un esfuerzo de autonomización política de estas.

La capacidad de movilización y negociación con el Estado se ha visto favorecida por la creación de instancias y mecanismos de coordinación nacional y regional de las organizaciones agrarias y por la calidad de los líderes (altos niveles educativos y sólida formación política). A ello también ha contribuido el uso de las tec-

nologías de información y comunicación, como se vio en los paros agrarios de 2013 y 2014.

La adopción de proyectos de reforma agraria y desarrollo rural integral por parte de las organizaciones agrarias, aparte de condenar el modelo neoliberal y los tratados de libre comercio, se han estructurado en torno a la defensa de las economías campesinas y de la producción agraria nacional, y comparten el supuesto de que Colombia puede ser un país autosuficiente y soberano en la producción de alimentos. Esta idea es compartida no solo por las organizaciones agrarias, sino también por investigadores del sector rural y por partidos o movimientos progresistas y de izquierda. Ejemplos de estas propuestas son, de un lado, el Mandato Agrario aprobado en 2003 por organizaciones que representan un amplio espectro de la población rural y de las corrientes de izquierda; y de otro lado, los pliegos de peticiones del movimiento Salvación Agropecuaria y de las Dignidades (cafetera, papera, arroceras, cacao, lácteos, etcétera) que representan a diversos grupos de productores agrarios.

Los paros agrarios de 2012, 2013 y 2014 se efectuaron sin el concurso de los gremios tradicionales. Fueron convocados por alianzas de diferentes asociaciones de productores que adoptaron la curiosa denominación de *Dignidades agropecuarias*. Fueron motivados principalmente por la crisis internacional de los precios del café, los efectos adversos de los tratados de libre comercio y el incumplimiento gubernamental de los acuerdos de fomento y defensa de la producción agraria nacional pactados en años anteriores, entre estos, los referentes a las deudas de las familias campesinas, los bajos precios de los productos agrícolas, la mala calidad y el alto costo del transporte, la depredación del medio ambiente por la explotación minera y, en general, a la denominada “deuda histórica con el campo y el campesinado”.

Estos paros son, sin duda, las movilizaciones agrarias de mayor envergadura que ha conocido el país desde que se puso en marcha la política de desarrollo rural basada en los tratados internacionales de libre comercio y la explotación de recursos mineros y energéticos e hidrocarburos. Involucraron a miles de productores y trabajadores agropecuarios, transportadores, paperos, cafeteros,

cacaoteros, arroceros y distribuidores de productos agrícolas, que expresaron su radical descontento con las políticas agrarias y la escasa inversión en el sector agropecuario.

La defensa de los recursos naturales en general y del agua en particular, ha cobrado singular importancia en las reivindicaciones de las organizaciones rurales y urbanas. Las movilizaciones contra la construcción de grandes hidroeléctricas y las empresas petroleras y mineras han puesto en evidencia una radical oposición de amplios sectores de la población a las políticas mineroenergéticas del actual gobierno y sus antecesores.

La promoción, entre la población rural, de las ZRC (Zonas de Reserva Campesina), creadas por la Ley 130 de 1994, como una forma de ordenamiento territorial que permitiría proteger las economías campesinas, evitar la concentración de la propiedad de la tierra, fomentar la asociatividad y proteger los recursos naturales, es otro de los aspectos sobresalientes de la movilización agraria actual. Si bien es cierto que esta figura goza de un amplio respaldo entre sectores importantes del campesinado, y entre académicos especialistas en temas agrarios, es vista con recelo por algunos sectores de la población rural, entre los que se cuentan los colonos que poseen grandes extensiones de tierra, comunidades indígenas, los directivos de las entidades estatales del sector rural y los gremios económicos.

Aunque las ZRC son una figura legal, su concreción y aplicación se ha visto obstaculizada no solo por la oposición de sectores gubernamentales, sino por la persistencia de la confrontación armada en las zonas de colonización.

La desmovilización de los paramilitares, aunque parcial, junto con las conversaciones de paz con las FARC en La Habana, han mejorado el clima político en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado y han creado nuevas oportunidades políticas para el resurgimiento de las organizaciones y la movilización social.

Con todo y sus limitaciones, las organizaciones sociales rurales conforman un apreciable capital social y político para la consolidación del proceso de paz y para afrontar los complejos y difíciles retos de la implementación de los acuerdos que se suscriban entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.



---

## 9

# LOS GREMIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR RURAL: TENSIONES, RETOS Y OPORTUNIDADES

Con motivo del cese al fuego al que se comprometieron las FARC el 28 de mayo de 1984, el entonces presidente Belisario Betancur se refirió a los “signos más claros de vitalidad” del país: los partidos políticos, las organizaciones obreras, la Iglesia, las Fuerzas Armadas y la “clase empresarial”<sup>203</sup>. La alusión del presidente a los empresarios (a inicios de los años ochenta) en el contexto de un proceso de paz, da cuenta de una dinámica de creciente figuración de estos en la arena política nacional.

No obstante, este tipo de organización empresarial, que se define por aglutinar intereses sectoriales y representar los intereses de sus afiliados en el proceso político (Rettberg y Landínez, 2013), ha variado a lo largo de los últimos años, conforme a distintas dinámicas sociales, políticas y económicas de la historia de Colombia. Hoy sería poco acertado referirse a una “clase empresarial”, de manera que la literatura reciente en esta materia se ocupa de los empresarios y las organizaciones gremiales en tanto actores centrales en lo concerniente al conflicto armado, la paz y el desarrollo económico nacional.

---

203 Palabras del presidente Betancur en mensaje a la Nación. Radio televisado, 1984, mayo 27, en Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República, 1985, La Brújula: La paz, Bogotá, Imprenta Nacional.

Para avanzar en tal propósito, es necesario reconocer que los empresarios del sector rural han tenido distintas experiencias y han respondido de maneras diferenciadas ante el conflicto armado. Como lo ponen de presente Rettberg y Rivas (2012), empresarios colombianos, e incluso extranjeros, que operan en zonas rurales del país han sido a la vez responsables y víctimas del conflicto armado; y algunos han sido actores destacados en la construcción de la paz (a nivel local, regional y nacional). Así pues, cuando se hace referencia a los productores colombianos es fundamental considerar las diferencias en sus roles, experiencias y posiciones políticas. Sin un análisis que profundice en este presupuesto, difícilmente se puede avanzar en un entendimiento del comportamiento de los productores del agro colombiano, de sus desaciertos y sus aprendizajes en la superación del conflicto armado.

Estudiados por sus nexos con grupos al margen de la ley, o como promotores del conflicto armado en regiones del país (Martín-Ortega, 2008; Goebertus, 2008; Romero, 2011; Verdad Abierta, s.f.), con énfasis en algunos subsectores y regiones<sup>204</sup>, su apoyo a movilizaciones en contra de determinadas iniciativas de paz (Gutiérrez, 2004) o “saboteadores” durante diferentes procesos de paz (Ramírez y Restrepo, 1988; Bejarano, 1991; Nasi, 2010), poco a poco ha venido creciendo el interés por entender los móviles del comportamiento político de los empresarios, sus aportes al campo de la construcción de la paz (Nelson, 2000; Rettberg, 2010; Gündüz; Killick y Banfield, 2006) no solo en Colombia sino en otros países (Rettberg, 2004), así como su rol en las negociaciones de paz propiamente dichas (Rettberg y Landínez, 2013).

---

204 Se han registrado, en los documentos enunciados así como en declaraciones de personas postuladas a Justicia y Paz, que en algunos casos empresarios y comerciantes financiaron grupos armados, les pagaron servicios de protección y extorsiones y promocionaron su expansión. Así mismo, que omitieron situaciones conflictivas que tenían lugar en regiones en las cuales operaban o se proponían operar, beneficiándose de estas y en ocasiones participando en la cadena de despojo con fines comerciales. Además de los documentos señalados, ver: Semana 2009, 2012a, 2012b, 2015.

Más recientemente, el análisis del papel de los gremios económicos ha redundado en perspectivas que contextualizan y hacen más complejo el impacto político de sus decisiones, poniendo de presente la heterogénea composición de los mismos, los múltiples intereses que representan (a veces contradictorios entre gremios de un mismo sector), así como las posibilidades reales que tienen de impactar decisivamente el juego político.

En ese contexto, el presente capítulo parte de reconocer la importancia de los gremios del sector rural colombiano en la configuración de la estructura agraria nacional y las estructuras agrarias locales. Reconoce, así mismo, que las decisiones de los empresarios del sector rural en torno a dónde invertir, cuánto y con qué costos, así como sobre los medios utilizados para tales fines, dan forma a una serie de relaciones económicas, políticas y sociales que en gran medida inciden en los mercados de tierras, la contratación laboral y, en términos generales, los perfiles productivos de las regiones y del país.

A su vez, comprende que el potencial de los gremios en la construcción de la paz es “importante, pero limitado” (Rettberg y Rivas, 2012, página 312), es decir, que por sí mismos, y sin el concurso decidido de los gobiernos (nacional y locales), los grupos en armas y la sociedad civil, su impacto real será mínimo. En ese contexto, como lo afirman Rettberg y Rivas: “Para que se construya paz de forma duradera se requiere principalmente de la voluntad estatal y de la de los grupos armados ilegales. En conjunto con estas condiciones, el sector empresarial puede hacer aportes determinantes que pueden impulsar la construcción de una paz duradera” (Rettberg y Rivas, 2012, página 312).

Teniendo presente estas consideraciones, y con el fin de documentar y analizar las percepciones de los gremios del sector rural sobre realidades como el conflicto agrario, el conflicto armado, las políticas estatales para el sector rural y las posibilidades de superación del conflicto armado, entrevistamos a dirigentes nacionales y regionales de gremios que agrupan productores de los principales renglones económicos de las regiones estudiadas por

el equipo del proyecto Tierras, Organización Social y Territorio, así como a dirigentes de asociaciones de productores rurales<sup>205</sup>. También se recolectó información proveniente de los gremios (consignada en revistas, publicaciones, artículos de opinión, anuarios estadísticos) y se incorporaron elementos de análisis de fuentes bibliográficas consultadas.

Puesto que el principal objetivo de este capítulo es dar cuenta de las percepciones de los gremios del sector agropecuario sobre los asuntos ya mencionados, las entrevistas a los dirigentes gremiales realizadas por el equipo de investigación ocupan un lugar central en la exposición. En ese sentido, presentar las afirmaciones y consideraciones de productores del campo busca poner en contexto sus preferencias y decisiones y, en últimas, aportar herramientas para la construcción de una Colombia rural más igualitaria. Esto implica, entre otras cosas, tener en cuenta las distintas voces de los sectores sociales y económicos que conforman el mundo rural colombiano, o influyen en su situación actual y futuro, una tarea que, en el caso de los productores agremiados, se emprende en este capítulo<sup>206</sup>.

---

205 En Bogotá se llevaron a cabo entrevistas con representantes de los gremios Fedecacao (Federación Nacional de Cacaoteros de Colombia), Conalgodón (Confederación Colombiana del Algodón), Fedepalma (Federación Nacional de Cultivadores de Palma de aceite), Fedegan (Federación Colombiana de Ganaderos), Fundagan (Fundación Colombia Ganadera) y la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia). En las regiones, se entrevistó a dirigentes gremiales de ganaderos, cafeteros, caucheros y asociaciones de medianos productores rurales. Todas las entrevistas se desarrollaron durante los meses de mayo a agosto de 2013.

206 Es preciso aclarar que este capítulo se basa en los gremios económicos del sector rural, es decir, que hace referencia a grupos sin ánimo de lucro que aglutinan y representan los intereses de sus afiliados, quienes se asocian a este tipo de organizaciones de manera voluntaria. Es decir, que no todos los productores de un sector determinado se encuentran afiliados a un gremio, por diversas razones. En ese sentido, por ejemplo, no todos los palmicultores del país pertenecen a Fedepalma, por lo cual los líderes gremiales a menudo diferencian a sus afiliados de los productores que no lo son, en tanto la relación del gremio con estos puede incluso no existir. También es importante establecer las diferencias entre gremios económicos y grandes grupos empresariales con intereses en el agro, sobre los cuales no se hace referencia en este capítulo, que cuentan con un poder de influencia política decisivo en el país y, como consecuencia, encuentran poco atractivo afiliarse a un gremio determinado.

Este capítulo se divide en tres secciones. La primera presenta una reflexión general sobre los gremios económicos en Colombia y los factores que ayudan a explicar sus preferencias, distancias y convicciones con respecto a las políticas de paz en curso, buscando así poner en contexto algunas de sus principales decisiones y declaraciones públicas. Una segunda sección se centra en las percepciones de los dirigentes gremiales y productores del sector rural en torno al problema agrario y al impacto del conflicto armado en las actividades agropecuarias a las que se dedican. La tercera parte se refiere a sus percepciones sobre las políticas oficiales de restitución de tierras y el proceso de negociación de un acuerdo de paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC en La Habana. Por último, se presentan algunas conclusiones generales.

#### 9.1. LOS GREMIOS Y LA FORMACIÓN DE PREFERENCIAS EMPRESARIALES

El gremio económico más antiguo del país es la Sociedad de Agricultores de Colombia, fundado en 1914, el cual tuvo como antecedente la Sociedad de Agricultores fundada en 1871. Le siguen, cronológicamente, la Federación Nacional de Cafeteros (1927) y otros gremios como la Andi (1944) y FENALCO (1945). Es decir, los gremios económicos –incluidos los del sector rural– son organizaciones con una trayectoria histórica importante y, en múltiples ocasiones, definitivas en el país. No obstante, estos se han transformado con el paso de los años. A la imagen de corporaciones monolíticas con influencia directa y decisiva en las esferas de toma de decisiones, de espaldas a las realidades que no afectan directamente sus ámbitos de producción, se contraponen unas organizaciones con personal cualificado, posturas informadas y una capacidad de incidencia política que, como se expondrá, es limitada.

Diversos estudios han puesto de presente que el poder político de los gremios económicos a nivel nacional es relativo. Por mencionar un caso, en su análisis sobre el papel de los gremios

en la definición de políticas aprobadas por el Congreso (reformas a la legislación), Rodrigo Losada concluye que las reformas por él estudiadas “ilustran lo que en casos concretos hacen y logran los gremios empresariales en Colombia: en cada reforma unos gremios ganan, otros pierden. Si ganan, no siempre obtienen todo lo que pretenden” (Losada, 2000, página 122). Por su parte, respecto al poder político de los gremios, Jesús Antonio Bejarano afirmaba:

(...) aunque los gremios parecen tener poca importancia directa en los organismos atinentes a la estructura de decisiones, o bien de la política económica o bien de las políticas sectoriales, sin embargo, su papel no es desdeñable cuando se trata de discutir públicamente la política económica toda vez que el peso de los gremios parece centrarse cada vez más en su capacidad para influir sobre la opinión pública que en las decisiones que tome el gobierno (Bejarano, 1985, página 331).

Tanto lo dicho por Losada como por Bejarano guarda relación con una característica que se analiza a lo largo del texto: los gremios del sector agropecuario colombiano no son entes monolíticos que comparten una misma visión del contexto político y económico del país basada exclusivamente en sus intereses sectoriales. En lugar de esta visión simplista, aquí se propone un conjunto de factores que ayudan a comprender las diferencias en los intereses y las posturas de los gremios con respecto a la guerra y a la paz en el país<sup>207</sup>.

La primera explicación acerca del comportamiento de los empresarios agrícolas y ganaderos ante un contexto de violencia tiene que ver con la percepción que ellos tienen sobre los costos del conflicto armado, es decir, el inventario de pérdidas generadas

---

207 Esta sección se basa en Rettberg, Angelika y Jaime Landínez, (2013), “La empresa de la paz. Negociaciones de paz y empresarios en Colombia (1982-2006)”, en *Serie Documentos del Departamento de Ciencia Política*, Universidad de los Andes, Bogotá.

por una situación de inestabilidad política. Como lo muestra Rettberg (2008), los productores se ven enfrentados a asumir diversos costos: los de carácter directo (como secuestros, pagos de extorsiones o “boleteos”, voladura de torres de energía eléctrica, entre otros), e indirectos (en seguridad privada, pérdida de oportunidades de inversión y negocios, etc.).

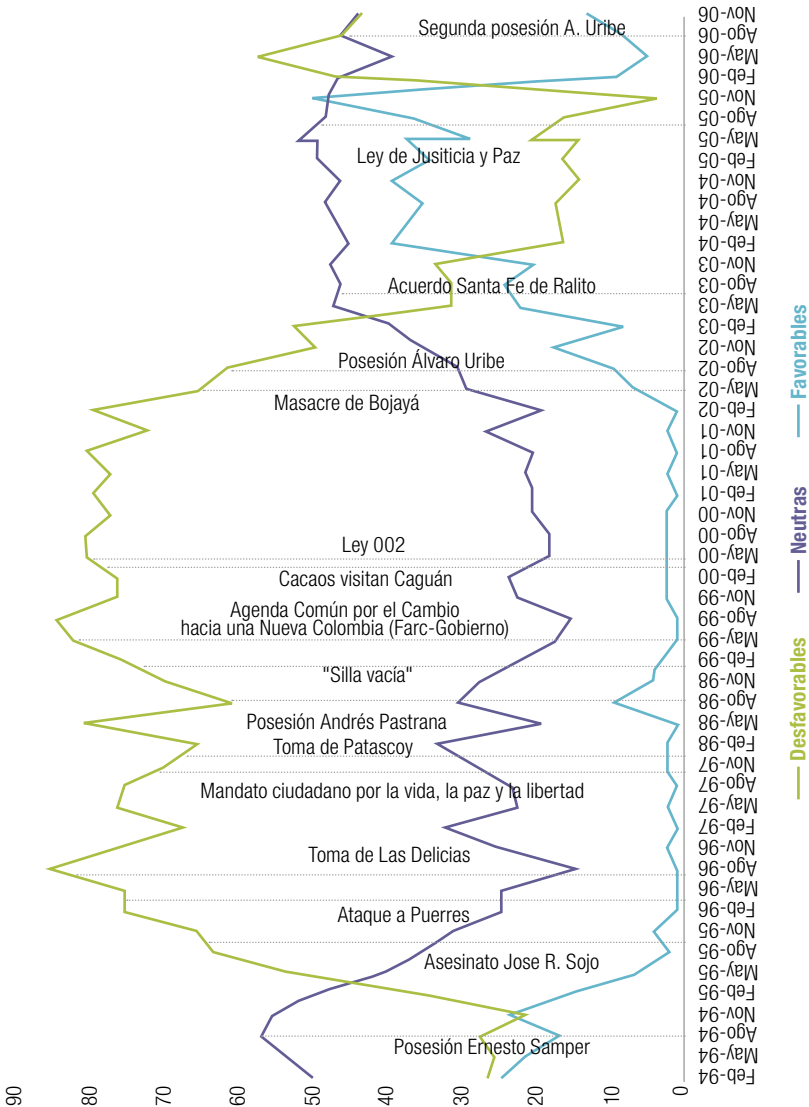
Como se observa en la gráfica 44, las condiciones sociopolíticas impactan decisivamente el comportamiento empresarial -para el caso de los industriales colombianos- puesto que la percepción de los empresarios sobre el deterioro o mejoramiento de dichas condiciones incide no solo en sus decisiones de inversión, sino también en sus preferencias en cuanto a políticas de paz y apoyo a procesos de negociación política, entre otros.

No obstante, la percepción de los empresarios en torno a los costos y los daños generados por el conflicto armado está lejos de revestir un carácter de uniformidad. Es decir, los productores perciben e interpretan diferenciadamente el impacto de dicho “inventario de pérdidas” ocasionado por un contexto de conflicto armado. Esta percepción diferenciada se explica por la conjunción de dos grupos de factores: la pertenencia sectorial o subsectorial y el contexto en el cual se ha desarrollado la actividad productiva. Esto permite comprender cómo en un momento determinado un grupo de productores, o un gremio que representa los intereses de un subsector, se opone tajantemente a una política que otro apoya públicamente<sup>208</sup>.

---

208 Es necesario poner de presente que factores relacionados con la estructura organizativa del gremio así como la relación de este con el gobierno departamental o nacional, inciden en la conformación de preferencias en torno a la paz. No obstante, estos no se abordarán a profundidad en este texto.

**Gráfica 44. Percepciones de los industriales colombianos sobre las condiciones sociopolíticas del país**



Fuente: Gráfica tomada de Rettberg y Landínez, 2013. Encuesta de opinión empresarial - Sector industrial, Fedesarrollo. Respuesta a la pregunta: Para sus decisiones de inversión, la situación política y social actual es: Favorable / Neutra / Desfavorable. (Resultados de la encuesta aplicada trimestralmente a industriales del país. Los hechos históricos resaltados son una adición de los autores del texto original).



Un caso permite ilustrar las diferencias de percepción (y respuesta) de los empresarios de diferentes subsectores del campo a situaciones de conflicto armado. Durante los primeros años de la década de los noventa, un grupo de ganaderos del Caribe y de la región de Urabá envió varias cartas al presidente de la república en las que le manifestaban que las acciones de las guerrillas iban en aumento, que se perfilaba una “crisis de la ganadería” y que la ausencia estatal y la débil respuesta por parte de las Fuerzas Militares estaba provocando un éxodo de los dueños de las haciendas ganaderas, lo cual provocaría a su vez un agotamiento físico del inventario de la carne en el país (*El Herald*, 1990, 31 de marzo, “Carta de ganaderos al presidente Barco”).

Sin embargo, para la misma época, los representantes cafeteros de la zona del Viejo Caldas –asociados en la Federación Nacional de Cafeteros– tenían una perspectiva prácticamente opuesta: se mostraban confiados “en las acciones que adelantan y realizan las Fuerzas Militares con asiento en la región”, a la vez que manifestaban que estas “siempre han respondido oportunamente a los llamados de los cafeteros” (*El Espectador*, 1990, 4 de mayo, “La zona cafetera dice no a la roya subversiva”).

Por otra parte, los ganaderos de Córdoba se declararon escépticos o, en ocasiones, abiertamente opuestos a las negociaciones de paz que el presidente Gaviria adelantaba con distintos grupos guerrilleros (especialmente con el ELP, con arraigo histórico en la región) (*El Tiempo*, 1990, 4 de septiembre, “Ganaderos de Córdoba denuncian delitos del EPL”), mientras los cafeteros expresaron su apoyo a los esfuerzos de paz del presidente mediante un comunicado publicado en el diario *El Tiempo* (*El Tiempo*, 1991, 22 de febrero, “Cafeteros apoyan a Gaviria”).

Los comunicados citados también ponen de presente que los intereses y percepciones sectoriales no se construyen en abstracto, sino que guardan relación con contextos sociopolíticos específicos, en este caso, con situaciones de confrontación armada. Como se evidenciará más adelante, la actividad ganadera en el país se ha visto fuertemente impactada por el accionar de guerrillas y paramilitares, lo cual incide decisivamente en la conformación de pre-

ferencias, posturas y acciones de los ganaderos (y entre estos, de los ganaderos de ciertas regiones del país) en torno al conflicto armado y sus posibilidades de superación, que se expresan en sus percepciones y declaraciones públicas en torno a la guerra y a la paz.

Como se ha planteado desde un amplio campo de estudios en torno al empresariado regional en Colombia (Dávila, 2003), “las diferencias regionales han sido muy marcadas tanto en términos económicos, como sociales y culturales; ha sido un “país de regiones”, su patrón de poblamiento ha sido más variado que el de la “sierra” y “costa”, o de “capital” y “provincia” de otros países latinoamericanos” (Dávila, 1996, página 91). A su vez, hay diferencias en las percepciones de productores de un mismo gremio o subsector económico. Por ejemplo, en los dos últimos años se han venido acentuando las diferencias de opinión entre pequeños y medianos productores frente a algunas posturas públicas y decisiones tomadas por dirigentes gremiales nacionales. Los casos del café y la ganadería han sido, sin duda, los que más claramente han puesto de presente las fisuras entre el centro y las regiones, como se ilustra a continuación.

Un grupo de pequeños y medianos ganaderos del Caquetá organizó y fundó la Fedeganca (Federación Departamental de Ganaderos del Caquetá), en oposición a las políticas y gestiones de la asociación gremial que históricamente había representado los intereses de los ganaderos del departamento. En palabras de su presidente:

El Comité departamental de ganaderos tiene una historia de unos 15 años, pero lo que ha hecho ha sido muy poco con el pequeño y mediano ganadero. Nosotros, la Federación departamental de ganaderos que se crea hace dos años, hemos venido haciendo un trabajo de base verdaderamente con los pequeños y medianos ganaderos, que son los que necesitan que alguien los represente y les ayude a apalancar todo lo que tiene que ver con los proyectos tanto en el Ministerio de Agricultura como en el mismo gobierno departamental (CNMH, entrevista a dirigente de Fedeganca, Belén de los Andaquíes, Caquetá, 2013).

Aparte de la crítica a la falta de una representación más eficaz de los intereses de los medianos y pequeños ganaderos<sup>209</sup>, los asociados en Fedegan cuestionan el uso y manejo de los fondos ganaderos<sup>210</sup> administrados por FEDEGAN (a través del Fondo Nacional del Ganado):

Esos dineros que hemos pagado de parafiscalidad nunca han sido retribuidos a las zonas de producción; nunca han sido retribuidos. No ha ocurrido que se diga ‘vea, por ser usted un ganadero y estar afiliado, usted va a tener un descuento especial en la sala o en no sé qué insumos que necesitan para su ganado’. Eso nunca se ha visto (CNMH, entrevista a dirigente de Fedegan, Belén de los Andaquíes, Caquetá, 2013).

En el caso de los medianos y pequeños caficultores, estos dirigen sus críticas a la Federación Nacional de Cafeteros, argumentando que los dineros que conforman el Fondo Nacional del Café no están siendo invertidos en la atención de sus condiciones como productores del agro. Así lo expresaron algunos en el Encuentro Regional Cafetero de junio de 2012, cuyo pliego de peticiones, en el numeral 5, contenía la exigencia de que se llevara a cabo:

Una investigación de las cuentas, las actividades y gastos del Fondo Nacional del Café y de las áreas reales de producción. Es trascendental conocer si las instituciones siguen jugando su papel central de protección y apoyo al cultivo nacional, definir

---

209 De acuerdo a los resultados de la encuesta aplicada por Rodrigo Losada a diversos representantes gremiales, la principal razón por la cual un empresario se afilia a un gremio es porque este asume el papel de vocero del sector; en segundo lugar, porque busca beneficiarse de los servicios del gremio. Ver: Losada, 2000. Como se verá, ambos intereses son puestos en cuestión por los productores en las regiones.

210 La Ley 101 de 1993 creó los Fondos Parafiscales Agropecuarios o Pesqueros, contribuciones parafiscales impuestas a un subsector agropecuario con el fin de ser reinvertidos en el mismo subsector en áreas como la investigación, fomentos y regulación de oferta y demanda. Estos Fondos son administrados por los gremios de cada subsector. Todos los gremios nacionales entrevistados administran un Fondo.

los ajustes que requieren para retornar a sus objetivos (Encuentro Regional Cafetero, 2012, junio, *Pliego de peticiones, Punto 5*, Riosucio, Caldas).

Por su parte, para el Movimiento por la Dignidad Cafetera, principal organización campesina que lideró el Paro Cafetero que movilizó a más de doscientos mil caficultores durante los primeros meses del año 2013 en diversas regiones del país, una de sus principales demandas tiene que ver con la capacidad de representación con que cuenta la Federación Nacional de Cafeteros, en términos de recoger y viabilizar las demandas de los cafeteros del país. En palabras de uno de sus representantes:

La institucionalidad cafetera no nos representa, no habla de la realidad que viven los cultivadores de base, ellos invitan a una solución por la vía de la concertación pero nosotros venimos trabajando desde hace más de un año en foros, asambleas, y el Gobierno no ha sido capaz de dar una solución definitiva a la crisis del sector (*Diario La Tarde*, 2013, 19 de agosto, “15.000 cafeteros saldrían a paro en Risaralda”).

Las citas anteriores muestran que las críticas del Movimiento por la Dignidad Cafetera también van dirigidas al Estado central y su incapacidad para, a través de la Federación, atender las difíciles circunstancias por las que atraviesan los productores de café.

Por último, es preciso señalar que uno de los principales elementos que caracteriza hoy a los gremios del sector rural tiene que ver con su capacidad para percibir y entender los impactos que la actividad empresarial desencadena en su entorno, asociada a un entendimiento de que más allá del producto terminado, la actividad en cuestión debe respetar los derechos laborales de los trabajadores y el bienestar de las comunidades que circundan sus lugares de producción.

Ello ha sido agenciado por grupos de trabajo, dirigentes y voceros de gremios capacitados que están al tanto de dinámicas de alcance internacional acerca de la responsabilidad social de las

empresas y las exigencias de ciertos países con respecto a certificados de “producción limpia”. Como ha sido puesto de presente por Machado y otros: “en general, ahora los gremios tienen un mayor conocimiento del mundo exterior y de las políticas comerciales, y el relacionamiento con entidades internacionales es más amplio” (Machado; Samacá y otros, 2000, página 174). Esto se refleja en distintos pactos y acuerdos que el gobierno colombiano y algunos empresarios del país han firmado<sup>211</sup>. En el caso específico del gremio que reúne a productores del fruto de la palma de aceite en el país, Fedepalma, este hace parte de la *Mesa de trabajo sobre aceite de palma sostenible*, que elaboró ocho principios<sup>212</sup> de cuyo cumplimiento depende que una cadena productiva de palma sea catalogada como certificada. Para el caso de Fedepalma, sus agremiados están en constante proceso de evaluación con miras a implementar por completo los ocho principios mencionados<sup>213</sup>.

211 Tal como el “Pacto Mundial”, una iniciativa impulsada por las Naciones Unidas a la que se acogen las empresas y ante la cual se comprometen a alinear sus operaciones con diez principios en las áreas de derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anticorrupción. El Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario ha implementado el programa Empresa y Derechos Humanos, una de cuyas principales estrategias ha sido la adopción de la iniciativa “Guía Colombia”, liderada por la Fundación Ideas por la Paz que reúne a diversas organizaciones empresariales, la Vicepresidencia de la República y el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH en la tarea de identificar y adoptar patrones de actividad empresarial que han de ser tenidos en cuenta en lo que respecta a la relación de las empresas con su entorno de operaciones y grupos de interés, específicamente en materia de derechos humanos. Para una versión ampliada del carácter e impacto de estos acuerdos se sugiere revisar: Rettberg, Angelika y Ángela Rivas (2012), “Sector privado y construcción de paz en Colombia: entre el optimismo y el desencanto”, en Rettberg, Angelika (compiladora) *La construcción de paz en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes.

212 Compromiso con la transparencia; con la ley; con una viabilidad financiera y económica de largo plazo; uso de mejores prácticas por parte de cultivadores; responsabilidad con el medio ambiente; atención responsable hacia los trabajadores y comunidades afectadas por la actividad productiva; desarrollo responsable de nuevas plantaciones; compromiso con el mejoramiento continuo de ciertas áreas significativas para el negocio. En: [http://www.rspo.org/en/who\\_is\\_rspo](http://www.rspo.org/en/who_is_rspo), consultado en agosto de 2013.

213 Si bien el interés no es evaluar el impacto efectivo de este tipo de iniciativas, sí se tiene en cuenta que estas promueven y estimulan procesos productivos no obstante su impacto, no siempre positivo, en las comunidades y el medio ambiente.

A la percepción diferenciada de los daños ocasionados por el conflicto armado, que se explica por razones asociadas a la pertenencia sectorial (industriales urbanos, productores del sector rural) o subsectorial (ganadería y café), la capacidad del gremio para representar los intereses de sus asociados (el caso de Fedeganca y las demandas presentes en el pliego de peticiones de medianos y pequeños cafeteros), al contexto histórico de interacción entre los productores, así como las condiciones sociales y políticas de las regiones donde desarrollan sus actividades (los casos de los cafeteros del Viejo Caldas y los ganaderos de Córdoba), se suma un contexto favorable hacia la interpretación y análisis del impacto de la actividad empresarial en el entorno, así como una capacidad crítica y propositiva frente a los efectos del conflicto armado y las posibilidades de superarle.

En síntesis, como lo pone de presente Losada, los gremios económicos del sector rural se encuentran de cara a un “entorno complejo y cambiante que exige previsión, actualización e innovación” (Losada, 2000, página 89). Justamente ello explica las percepciones informadas de los gremios del sector rural frente a temas como el conflicto armado y la paz.

## 9.2. LOS GREMIOS FRENTE AL PROBLEMA AGRARIO Y EL CONFLICTO ARMADO

### 9.2.1. Problema agrario

En su monografía sobre la SAC, Jesús Antonio Bejarano caracteriza la profunda crisis por la que atravesaba el sector agropecuario durante los años ochenta, explicada principalmente por políticas de desarrollo orientadas fundamentalmente a lo urbano. En sus palabras:

Sin duda, cualquiera [sic] que sean los indicadores que se tomen, podría mostrarse que durante los últimos 15 años, si bien el desarrollo social en Colombia es relativamente importante,

este desarrollo se ha concentrado básicamente en términos de sus resultados, en los sectores urbanos, mostrando diferencias cada vez más acentuadas respecto de la población rural (Bejarano, 1985, página 320).

Es este el punto de partida del presidente ejecutivo de Fedegan en el análisis que elabora sobre el desarrollo del sector rural colombiano en su historia reciente<sup>214</sup>. En el estudio de los diferentes planes de desarrollo de los últimos gobiernos colombianos (desde los años setenta hasta los primeros años de dos mil), Lafaurie concluye que ha habido un sesgo antirural en las políticas del gobierno nacional, aunque ello no sea una intención explícita de estos. Se trata de un desequilibrio evidente entre las políticas públicas para lo que él denomina la Colombia urbana y la Colombia rural, con consecuencias nefastas para el campo colombiano:

Tal sesgo anti-rural, expresado como ausencia de institucionalidad e inversión pública, se imputa como una de las principales causas de la pobreza rural y del clima de violencia desbordada y de ilegalidad que acusa el campo colombiano, con un tremendo impacto sobre la destrucción de la civilidad y de tejido social en el entorno rural colombiano (Lafaurie, 2006, página 157).

En el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2011 (*Colombia Rural. Razones para la esperanza*) se caracteriza al modelo de desarrollo económico del país (ya sea en su etapa proteccionista –hasta finales de los ochenta– o en la de apertura –hasta nuestros días–) como uno basado en una concepción limitada de lo rural, que desconoce las múltiples interacciones entre lo urbano y lo rural e invisibiliza las necesidades y potencialidades del campo colombiano. El Informe concluye que el modelo de desarrollo existente, de cara a las realidades del agro colombiano, se caracteriza por los siguientes rasgos:

<sup>214</sup> Lo cual no implica que las conclusiones y recomendaciones de Bejarano y Lafaurie sobre los problemas del agro colombiano sean las mismas.

1. No promueve el desarrollo humano y hace vulnerable a la población rural.
2. Es inequitativo y no favorece la convergencia entre lo urbano y lo rural.
3. Invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres.
4. Es excluyente.
5. No promueve la sostenibilidad.
6. Concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos.
7. Es poco democrático.
8. No afianza la institucionalidad rural (PNUD, 2011, página 33).

En continuidad con las anteriores perspectivas presentadas, el Informe concluye que, en síntesis, el proceso de modernización que ha sido impulsado desde el centro del país por las élites gobernantes desconoce lo rural, lo cual ha sumido al agro colombiano en un conflicto de múltiples dimensiones:

El modelo de desarrollo y la modernización han ignorado y desvalorizado lo rural, porque han visto a los conglomerados urbanos como la opción más viable para alcanzar el progreso y lograr mejores niveles de vida. Esa opción por lo urbano y por la industrialización llevó al país a darle la espalda a la sociedad rural, dejando el problema agrario sin solución, agudizando la pobreza y la desigualdad, generando conflictos y, con ello, disminuyendo las oportunidades de sus pobladores (PNUD, 2011, página 30).

Si se analiza, por ejemplo, el contenido del pliego de peticiones aprobado por cafeteros y organizaciones de caficultores en el marco del Encuentro Regional Cafetero realizado el 4 de junio de 2012 en el resguardo de San Lorenzo, en Riosucio, Caldas –al cual ya se hizo referencia– se observa que su principal exigencia tiene que ver con una presencia más efectiva del Estado a través de políticas que les permitan aliviar sus condiciones de inequidad y pobreza, de ahí sus exigencias para que:



1. Se fije un precio interno remunerativo y estable que, independiente del precio internacional, garantice la compra del café en por lo menos un millón de pesos la carga.
2. Una política de fomento a la producción cafetera nacional, sobre la base de que el productor escoja la variedad que desee sembrar, para recuperar la cosecha anual y garantizar que el café colombiano abastezca el mercado interno y una política de industrialización del café con capital y trabajo de los productores nacionales.
3. No se incremente la llamada “Contribución Cafetera” por libra exportada.
4. Se reduzca el precio de abonos e insecticidas, se eliminen los impuestos a los que están gravados y se controle y vigile la calidad de los mismos.
5. Una investigación de las cuentas, las actividades y gastos del Fondo Nacional del Café y de las áreas reales de producción. Es trascendental conocer si las instituciones siguen jugando su papel central de protección y apoyo al cultivo nacional, definir los ajustes que requieren para retornar a sus objetivos.
6. Promover los mecanismos necesarios de alivio de la deuda de los caficultores.
7. Impulsar gratuitamente, y sin distingo, los programas que controlen eficazmente las plagas de la roya y la broca.
8. Rechazar el Tratado de Libre Comercio que arruina al agro colombiano, permite el ingreso al país de cafés procesados y sin procesar desde Estados Unidos y lesiona la soberanía nacional (Encuentro Regional Cafetero, 2012, junio, *Pliero de peticiones*, Riosucio, Caldas).

Un malestar que no solo cobija a los productores del agro, sino que es denunciado también por ganaderos de la región de Los Montes de María:

los medianos ganaderos fueron un sector abandonado por el gobierno, estamos golpeados y en la ruina por el TLC con la Unión Europea; las vías están en malas condiciones y no hay políticas de

apoyo y estímulo. Es un sector golpeado. Un mediando ganadero, con 100 cabezas de ganado, no puede sufragar los gastos de su familia, por los gastos y los altos costos de las medicinas y drogas veterinarias. No hay políticas de ayuda. Los fondos ganaderos fueron tomados por la corrupción (CNMH, entrevista realizada por Rocío Londoño y Marta Salazar a ganadero de Montes de María, *Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio, para la investigación sobre los Montes de María*, Cartagena, 2013, junio 30).

En palabras de un representante gremial de los cacaoteros, la falta de presencia estatal es la causa de un sinnúmero de problemas que aquejan al campo colombiano:

Y esa ha sido una dificultad que no se ha sabido sortear, porque en esas regiones alejadas donde hay mayores dificultades, entiendo yo, que es a donde con más pereza llega el Estado, y esa ha sido una gran dificultad para Colombia: el hecho de que no haya presencia del Estado en esas regiones se presta para que se generen conflictos. La falta de presencia del Estado, y no estoy descubriendo ninguna cosa nueva, es lo que ha generado realmente los problemas (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Jacob Rojas, gerente técnico de Fedecacao, Bogotá, 2013, mayo 29).

Uno de los principales puntos de acuerdo entre los dirigentes gremiales entrevistados tiene que ver con la ausencia de una política estatal articulada y eficiente para el campo colombiano. En ese sentido, se criticó fuertemente la falta de diálogo entre distintos programas gubernamentales con responsabilidades sobre el agro, así como las pocas posibilidades reales de ejecución de proyectos con que cuentan algunos organismos del Estado, en tanto los problemas de este sector son múltiples y se conectan: pasan por el desarrollo de vías secundarias, el acceso a mercados y créditos para la producción, así como educación y salud. Desde esta perspectiva, una política para el campo, en su opinión, debería ser abarcadora, sostenida en el tiempo y ejecutada desde una o un grupo definido de instituciones que

garanticen el cumplimiento efectivo de los objetivos trazados. Para César Pardo, dirigente gremial de Conalgodón:

Uno de los problemas que nosotros hemos tenido en los últimos años es que el tema rural y el tema de desarrollo rural se ha ido dispersando en muchísimas entidades (...) lo que ha generado una dispersión para la decisión y la toma de decisiones políticas y una dispersión presupuestal enorme. Entonces, una de las cosas que se requiere es que ya sea el INCODER o un Instituto que nos inventemos para reemplazarlo, se fortalezca una sola entidad nacional que sea la encargada del desarrollo rural y que asuma funciones que se dispersaron y que están en muchas entidades (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a César Pardo, presidente de Conalgodón, Bogotá, 2013, junio 7).

En la visión de los gremios sobre el problema agrario, la imposibilidad real de acceso al crédito por parte de los pequeños y medianos campesinos es uno de los elementos centrales, que en últimas se expresa en el denominado *sesgo antirural*. Las preocupantes consecuencias que esto acarrea a los productores del campo se erigen como uno de los principales factores que caracterizan el problema agrario en el país. En palabras del presidente de Conalgodón:

Me parece que desde el punto de vista del financiamiento uno puede analizar qué es lo que está pasando con la producción agrícola del país. Primero, que hay un gran número de personas que no tienen acceso a los servicios del Estado y entre esos a los servicios fundamentales como el crédito y [cuya] agricultura es de sostenimiento; y que quienes participan con algunos productos en los mercados, ya sea a través de intermediarios o directamente, obtienen su financiamiento a través de fuentes distintas al financiamiento del Estado, esto es, vía crédito de proveedores, anticipos de cosechas o agiotistas, tenderos (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a César Pardo, presidente de Conalgodón, Bogotá, 2013, junio 7).

Las limitaciones de acceso de los pequeños y medianos productores a los servicios del Estado se reflejan directamente en las múltiples dificultades que estos enfrentan para obtener créditos a través de bancos o de Finagro. Los requisitos para hacerse a un crédito exigen, entre otros, demostrar que se tiene posesión legal sobre el predio (a través de escrituras) y que se tendrá capacidad de pago una vez desembolsado el dinero, condiciones que para el caso de una importante mayoría de productores colombianos resulta difícil, cuando menos imposible, reunir. Como se observa en los siguientes testimonios, existe una aguda desconfianza con respecto a los servicios del Estado en las regiones del país, con consecuencias negativas para las familias y productores que habitan el campo.

Para un ganadero del Putumayo “(...) el banco de fomento no es de fomento; los intereses de un crédito para ganadería son los mismos, casi, que de un crédito comercial (...) es que son tantas cosas; la asistencia técnica, que debería por ley (...) prestarla el Estado, no la ha prestado (...)” (CNMH, entrevista a Manuel Ortiz, profesional de gestión productiva y salud animal de Fedegán-Putumayo y agremiado del Comité Ganadero de Puerto Asís – Coganasis, *Proyecto tierras, organización social y territorio, para la investigación sobre el departamento de Putumayo*, Puerto Asís, Putumayo, 2013).

Por su parte, un agricultor del departamento del Tolima resume así lo que él cree que debería ser liderado por el gobierno de cara a este panorama:

(...) para que haya un desarrollo agropecuario bueno en el municipio, primero, que haya créditos blandos, que la gente pueda pagar esos créditos a largo plazo. Lo segundo, que hubiera un seguro de cosechas, porque muchas veces llegan los inviernos, llegan los veranos, y entonces acaban con la cosecha (...) lo tercero sería que hubiera una comercialización de los productos, unos centros de acopio para ellos poder vender los plátanos, la yuca, que tengan unas fábricas de transformación de esos productos, que los puedan transformar en harinas o en otros productos diferentes (CNMH, entrevista a funcionario de UMATA, *Proyecto Tierras, organización social y territorio, investigación sobre el departamento del Tolima*, Líbano, Tolima, 2013).

El impacto y las respuestas de los pequeños y medianos productores en las regiones del país frente a este estado de cosas, son múltiples. Por una parte, muchos han engrosado las filas de lo que se llamará aquí *desplazados económicos*, esto es, productores rurales que como respuesta a dinámicas económicas (asociadas a consecuencias negativas de los planes de desarrollo, las políticas públicas, los tratados de libre comercio, las deudas con los bancos, entre otros), y la ausencia de políticas estatales integrales, eficientes y de largo plazo, abandonan sus zonas de producción y venden o arriendan sus predios y se mudan a las ciudades o a los cascos urbanos de los municipios en donde residen. Otros, por su parte, se han organizado y han constituido –no sin muchas dificultades– diversas asociaciones de productores con el fin de comercializar sus productos y lograr una justa retribución por su trabajo.

### **9.2.1.1. Desplazamiento económico**

Uno de los aportes principales de este estudio consiste en poner de presente que el desplazamiento de productores agropecuarios a la ciudad no se explica exclusivamente por motivos relacionados con el conflicto armado o la presencia de guerrillas o paramilitares. Políticas públicas que desconocen las complejas dinámicas económicas del campo colombiano han producido una fuerte insatisfacción debido al insuficiente acceso a bienes y servicios del Estado en las zonas rurales del país. El resultado: productores del campo que abandonan sus parcelas y engrosan cordones de miseria en las ciudades. Según el presidente de la SAC:

Yo he dicho que los desplazados son por violencia, pero no solo violencia física, hay desplazados, y es muy duro decirlo, como los pequeños productores, por violencia económica. A esa violencia económica no se le ha dado la suficiente importancia y hay que unirla a los datos de rentabilidad y a los datos de empleo rural

que el DANE llama “el resto” y de un rubro que se llama “empleo familiar” o “no familiar sin remuneración” (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Rafael Mejía, presidente de la SAC, Bogotá, 2013, junio 11).

Para el gremio de los algodoneros, la situación de endeudamiento de muchos campesinos podría explicarse como consecuencia de programas de crédito rígidos, líneas de comercialización débiles o inexistentes, y por precios bajos que de ninguna manera retribuyen al productor el trabajo invertido en el cultivo. Si a eso se suman las consecuencias nefastas que las sequías o las olas invernales acarrearán, es evidente la situación crítica de los medianos y pequeños productores del campo. No es casual que muchos de estos productores no hayan podido pagar las deudas contraídas con los bancos o con prestamistas, lo cual ha provocado que pierdan sus tierras –o parte de ellas–, ya sea porque son tomadas por los bancos o cobradores de cartera, o porque han decidido vender a bajo precio a productores grandes. Como lo expresó César Pardo:

Es evidente que una de las formas en que los campesinos perdieran su tierra, ya sea que hubiera información fraudulenta o no, es que por deudas con los bancos, [estas] fueron rematadas y entregadas a cobradores de cartera especializados como CISA u otros, y finalmente el arreglo definitivo que tuvo el campesino fue entregar su tierra o venderla a condiciones no de mercado, porque había una presión para que se pagaran esas deudas (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a César Pardo, presidente de Conalgodón, Bogotá, 2013, junio 7).

Un ganadero de los Montes de María pone de presente de qué manera las condiciones de inequidad e inestabilidad económica que acechan a los productores del campo han redundado en decisiones que han tenido que ver con la pérdida del principal activo que poseen: la tierra, suprimiendo de este modo cualquier posibilidad real de producir en el campo para, en cambio, refugiarse en condiciones indignas en ciudades o cascos urbanos.

Las tierras de los campesinos tenían deudas, así que fueron vendidas para asumir los embargos por las deudas con la Caja Agraria. Yo recientemente vendí 50 hectáreas a la Reforestadora del Sinú y voy a negociar el resto. Los medianos y pequeños ganaderos y campesinos tienen deudas, por eso se venden las tierras y no ha habido ayuda del Estado. Se condonan algunos intereses, pero no la deuda (CNMH, entrevista realizada por Rocío Londoño y Marta Salazar a miembro del Comité Municipal de Ganaderos de San Juan Nepomuceno, *Proyecto tierras, organización social y territorio, investigación sobre los Montes de María*, Mahates, Bolívar, 2013, junio 28).

### 9.2.1.2. Las asociaciones de productores

No obstante este crítico panorama, medianos y pequeños productores han logrado, no sin dificultades, sortear las consecuencias de una política rural desarticulada y pro urbana a través de procesos de asociatividad que les han permitido comercializar sus productos, mantener la posesión de sus tierras y, en últimas, alcanzar una retribución aceptable a su trabajo. Aunque no haremos aquí una descripción detallada de estas iniciativas en las diferentes zonas de estudio, es evidente que este tipo de formas de cooperación o asociación no solo vienen aumentando numéricamente, sino que se están constituyendo en un canal privilegiado para aglutinar, representar y fomentar los intereses de los pequeños y medianos productores, lo cual a su vez evidencia cierta pérdida de capacidad de representación de gremios de carácter nacional en distintas zonas del país.

Como ya se indicó, un grupo de medianos y pequeños ganaderos del Caquetá se organizó en la Fedeganca (Federación Departamental de Ganaderos), en abierta oposición a las decisiones y declaraciones públicas tanto de Fedegan como del Comité departamental de ganaderos de Caquetá sobre el manejo de los fondos parafiscales y el origen de los bienes de algunos

afiliados al gremio, entre otros<sup>215</sup>. En términos generales, las personas asociadas a Fedeganca se oponen a lo que consideran un manejo burocrático de los fondos parafiscales que constituyen el Fondo Nacional del Ganado, administrado por Fedegan, dado que en su opinión estos recursos no benefician a los medianos ganaderos sino que se destinan a gastos personales de los representantes gremiales o se entregan a los ganaderos más grande del país. En sus palabras:

Hablan de una vacuna para lactosa y para el carbón, pero es una cosa muy mínima; como yo siempre he venido diciendo, son migajas para lo que el ganadero le paga al Fondo Nacional del Ganado (...) por eso con esta nueva propuesta que le tenemos tanto al gobierno departamental como al nacional, es que esos parafiscales que estamos pagando sean retribuidos a las zonas de producción y retribuidos verdaderamente a los ganaderos, para que a los ganaderos sí se les pague el precio justo (...) (CNMH, entrevista a dirigente de Fedeganca, *Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio, investigación sobre el departamento del Caquetá*, Belén de los Andaquíes, Caquetá, 2013).

Así pues, conocedores de las necesidades de los pequeños y medianos ganaderos de la región y con miras a garantizar líneas de comercialización tanto de la carne de res como de la leche, esta Federación se ha propuesto liderar un proceso de modernización del sector (certificación de predios y hatos libres de enfermedades) a través de convenios con otras entidades y solicitud de subsidios. A su vez, el presidente de la Federación ha insistido una y otra vez en la necesidad de que se titulen las tierras que, por años, distintos ganaderos han venido explotando, lo cual significaría una posibilidad real de acceso a créditos a través de los bancos:

---

215 Para una revisión somera de algunos de los principales puntos de desacuerdo, ver el blog de la Federación: <http://fedeganca.blogspot.com/2012/05/nadie-se-atreve-contra-fedegan-y.html>



Si nosotros no entramos a la modernización en cuanto a la parte de sanidad y en cuanto a la parte de buenas prácticas ganaderas, estamos mandados a recoger. Y lo que está haciendo la Federación en estos momentos es eso: orientando al pequeño y mediano ganadero (...). A través de unos proyectos que estamos trabajando con la gobernación y unos proyectos que estamos trabajando con la Confederación y con Colciencias es que verdaderamente se le puede ayudar, no darle gratis al ganadero, pero sí que se le ayude con un 50 por ciento, 75 por ciento de esos costos que va a tener para poder certificar su predio (CNMH, entrevista a dirigente de Fedeganca, *Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio, investigación sobre el departamento del Caquetá*, Belén de los Andaquíes, Caquetá, 2013).

Otro ejemplo importante de este tipo de organización de productores es la Asoheca (Asociación de Reforestadores y Cultivadores de Caucho del Caquetá), la cual surge, según su director, como consecuencia del olvido del Estado central para con los cultivadores del caucho en la región, en tanto que dejó de percibirse ese cultivo como un renglón estratégico para la economía del país, con consecuencias negativas para las familias y empresas productoras, si se tiene en cuenta que el caucho es una planta de ciclo largo. En ese contexto:

nace la organización, ya que frente a esta ausencia del Estado, frente a ese no mercado, frente a la apertura económica que inicia, frente a la caída de la ley de proteccionismo y todo esto, prácticamente los caucheros en el Caquetá estamos condenados a desaparecer. Pero ya habíamos alrededor de unas 400 familias en su momento que teníamos caucho y que teníamos que resolver temas (CNMH, entrevista a dirigente ASOHECA, *Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio, investigación sobre el departamento del Caquetá*, Florencia, Caquetá, 2013).

En el caso del municipio de La Macarena (Meta) se identificaron por lo menos 35 asociaciones productivas distribuidas en diferentes territorios del municipio, con actividades similares, re-

lativamente contemporáneas en su fundación y compuestas en su mayoría por colonos campesinos, tal y como se ha configurado el poblamiento en esta zona del país. Estas expresiones de productores han logrado sostenerse frente a los vaivenes de la economía regional, de la producción de coca y del conflicto armado. Actividades como el cultivo de maíz, plátano, yuca, cacao y caucho y la cría de ganado han garantizado, de una parte, una alternativa sostenible frente a las economías fugaces, tanto legales como ilegales, que han existido en este municipio; y de otra parte, han dado lugar a procesos asociativos que lograron sobrevivir gracias a la reconversión de capitales ilegales en actividades productivas legales, y a recursos de programas gubernamentales y no gubernamentales que buscan el fomento de actividades económicas diferentes al cultivo de hoja de coca.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el gobierno central ha realizado inversiones significativas en este municipio con el fin de fortalecer las iniciativas productivas y el desarrollo local, incentivando de ese modo la constitución de tales asociaciones de productores, puesto que los recursos no se desembolsan directamente a cada productor agropecuario sino por medio de una alianza productiva entre el gobierno y una asociación/cooperativa que administra los recursos según se haya aprobado. En este caso específico, esta alianza productiva contó como enlace con el gremio más fuerte de La Macarena: AGGAPAM (Asociación Gremial de Ganaderos y Productores Agropecuarios de La Macarena). En palabras de la presidente de la asociación:

AGGAPAM es una organización que reúne organizaciones sociales de segundo nivel; sus asociados son personas jurídicas con representantes legales de las otras organizaciones. Esta organización nació debido al programa político del gobierno nacional en donde el presidente Álvaro Uribe hablaba del fortalecimiento de las organizaciones agropecuarias y organizaciones sociales, entonces de ahí nació la idea de crear una organización de segundo nivel para tener mayor acogida (...). Eso fue en el año 2008, aproximadamente. En noviembre recogimos las organizaciones que estaban

creadas y dijimos “vamos a crear la de segundo nivel” (...). Iniciamos a darnos a conocer en las diferentes entidades: en la gobernación, las alcaldías y los ministerios y el alcalde en ese entonces (...) inició la tarea de contar que en La Macarena existían asociaciones agropecuarias que estábamos organizadas y dispuestos a trabajar por los productores (...). Iniciamos con 26 asociaciones, iniciamos con 112 productores, cada asociación tenía como 10 a 12 productores y hoy luego de 4 años tenemos 820 productores. (...)

El primer requisito que deben cumplir los asociados es ser productores del campo, es decir, deben tener una finca raíz, deben tener un núcleo familiar y sobre todo, una posesión de tierra, no recibimos a alguien que no tenga una propiedad en el campo. Porque dijimos: no vamos a trabajar con comerciantes, no vamos a trabajar con medianos o grandes productores, sino que vamos con pequeños productores que tengan una tierra porque la finalidad realmente era acoger las políticas del Gobierno Nacional, que era fortalecer a los productores agropecuarios por medio de organizaciones, y es ahí donde iniciamos a tocar puertas (...) Inicialmente, el Banco Agrario de La Macarena, el único banco que existía aquí tenía las puertas cerradas, estábamos vetados, el municipio estaba vetado para créditos con el banco por vencimientos, por morosidad, por una cantidad de inconvenientes que habían existido con el Banco Agrario (CNMH, entrevista a Josefina Uribe, presidenta de AGGAPAM, *Proyecto Tierras, Organización Social y territorio, investigación sobre La Macarena-Meta, La Macarena, Meta, 2013*)<sup>216</sup>.

Las asociaciones de pequeños productores agropecuarios reunidas en AGGAPAM representan una importante iniciativa económica que, como se notó en el trabajo de campo realizado por el equipo de investigadores, cuenta con crecientes capacidades productivas,

---

<sup>216</sup> Nótese la situación ilustrada por la entrevistada acerca del acceso a crédito a través del Banco Agrario en ese municipio, en relación con la discusión planteada en el anterior apartado.

consolidación de la asociatividad y alto impacto en los proyectos familiares de 824 productores (con una tendencia de crecimiento del 22 por ciento anual en sus afiliaciones) en La Macarena.

Como se observa en los casos hasta ahora expuestos, estas asociaciones han jugado un papel fundamental como eslabón entre el gobierno central o departamental y los pequeños y medianos productores del campo. En el caso de Putumayo<sup>217</sup>, por ejemplo, empezó a ejecutarse desde principios de la década de 1990 la política pública de sustitución de cultivos ilícitos (coca) -que continúa hasta hoy-, bajo el Plan de Desarrollo Alternativo – PDA (1991-1995), el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo – Plante (1995-1999) y el Plan Colombia (2000-) (Ramírez, 2005, en Culma, 2010). Desde entonces, uno de los requisitos que tuvieron que cumplir los campesinos para acceder a los recursos económicos y a la asistencia técnica agropecuaria del Estado, fue organizarse en este tipo de esquemas.

Si bien esta política ha funcionado en el departamento de Putumayo desde 1991, fue en el año 2000 cuando hubo un crecimiento considerable de asociaciones productivas campesinas<sup>218</sup>. Esto se debió a que el Plan Colombia, a diferencia del PDA y el PLANTE, contó con mayores recursos económicos y técnicos para “persuadir” al campesinado de que se sentara a negociar con el gobierno la sustitución de cultivos de coca. No obstante las críticas que se han hecho a estos programas, lo cierto es que muchos productores del campo conformaron comités y asociaciones agropecuarias con el fin de ser beneficiarios de las cabezas de ganado, insumos agrícolas y asistencia técnica, todo lo cual se hacía a través de las ONG operarias del Plan Colombia (Chemonics, Fundaempresa, Restrepo Barco, entre otras).

---

217 Esta sección se basa en la investigación regional sobre Putumayo, en esta misma serie.

218 De 131 asociaciones y comités de productores agropecuarios matriculados en la Cámara de Comercio de Putumayo entre 1997 y 2002, 106 fueron registrados a partir del año 2000. Cámara de Comercio de Putumayo, 2006, *Consolidado de Entidades sin ánimo de lucro*, Putumayo. Agradecemos a María Clemencia Ramírez por compartir esta información.

Otro ejemplo ilustrativo al respecto es la Asociación de Productores Agropecuarios Loro Uno (ASOPA), de cuyo origen da cuenta su representante legal:

Nuestra asociación es una asociación sin ánimo de lucro, en la cual nosotros, en el año 2000, por una iniciativa de unas pocas personas, miramos que teníamos que [hacer] una asociación, una agremiación para así poder buscar apoyos para buscar recursos del Estado. Teníamos la problemática en ese momento de los cultivos ilícitos, y éramos afectados tanto por factores armados como por las fumigaciones con glifosato y las erradicaciones. Esa problemática nos llevó a tomar esta iniciativa de organizarnos para así poder canalizar los diferentes recursos que vienen del Estado sobre la sustitución de los cultivos ilícitos (CNMH, entrevista a dirigente de la Asociación de Productores Agropecuarios Loro Uno, Valle del Guamuez, *Proyecto tierras, Organización Social y Territorio, investigación sobre el departamento de Putumayo*, Valle del Guamuez, Putumayo).

No hay duda de que las asociaciones de productores se están constituyendo en un eficaz canal de diálogo entre los intereses de los productores y las esferas gubernamentales de toma de decisiones, tanto del nivel regional como nacional. Pero estas asociaciones también ponen de manifiesto el malestar de los medianos y pequeños productores frente a las políticas agropecuarias del Estado central y, sobre todo, frente a la capacidad de representación efectiva de sus intereses por parte de los gremios de nivel nacional.

Si bien es cierto que los gremios nacionales no se encuentran en “proceso de franco deterioro” como sostiene Rettberg (2003), el surgimiento y consolidación de estas iniciativas pone de presente por lo menos dos cosas. Una, que la brecha entre los productores en las regiones y sus representantes gremiales en las capitales se ha venido acentuando, situación a la que los dirigentes gremiales nacionales no parecen prestar suficiente atención. Dos, muestra la capacidad de los productores para in-

geniar y echar a andar iniciativas organizadas que responden a contextos sociales y económicos muy particulares. Aunque la principal preocupación de los asociados a este tipo de organizaciones es económica, las secuelas del conflicto armado no dejan de ocupar un lugar importante en sus percepciones sobre el problema agrario en el país

### 9.2.2 Conflicto armado

El conflicto armado ha tenido un impacto evidente en la producción agropecuaria del país. En ese punto convergen todas las personas entrevistadas en el marco de esta investigación. Ya sea que se trate de costos directos o indirectos<sup>219</sup>, los productores del campo han tenido que tomar decisiones en un contexto marcado por la confrontación armada.

En términos macroeconómicos, Kalmanovitz y López han concluido que la tasa de crecimiento económico potencial durante la última década de los noventa disminuyó como consecuencia del debilitamiento de las condiciones de seguridad, en tanto se ven afectadas las posibilidades de ahorro, así como las inversiones en el país (Kalmanovitz, Salomón y López, Enrique, 2006, página 377). Por su parte, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD concluye que los costos elevados producto de la violencia rural constituyen uno de los cuatro factores estructurales<sup>220</sup> que han afectado el desarrollo de las actividades agropecuarias en el territorio nacional durante las últimas décadas.

La relación entre grupos armados y población civil es definitiva en la definición de la capacidad para ejercer control por parte de

---

219 Directos tales como secuestros, pagos de extorsiones o “boleteos”, voladura de torres de energía eléctrica, entre otros, e indirectos relacionados con costos en seguridad privada, pérdida de oportunidades de inversión y negocios, entre otros. En: Rettberg, Angelika, (2008), *Explorando el dividendo de la paz. Impactos del conflicto armado en el sector privado colombiano*, Bogotá, Ediciones Uniandes.

220 Junto a la debilidad de los factores de producción, las falencias institucionales y la débil inserción en el mercado internacional (PNUD, 2011, *Colombia rural. Razones para la esperanza*, página 347).

los armados, en tanto la población civil es la base del apoyo social, político y económico de los armados y, en términos generales, el cimiento de la autoridad de un grupo determinado<sup>221</sup>.

En ese sentido, la relación entre guerrillas, paramilitares y productores del sector rural es particular, en tanto estos ostentan el poder económico (y muchas veces político) en zonas de presencia y expansión de los armados. No obstante, y como se mostró en la primera parte, el impacto del conflicto armado sobre la actividad empresarial es diferenciado. Ni la pertenencia sectorial (el sector o subsector donde se desarrolla la actividad productiva), ni los costos percibidos del conflicto armado por parte de los empresarios explican por sí solos que estén bajo la mira de los grupos armados ilegales. Al igual que en el caso de la relación entre actividad empresarial y desplazamiento forzado (Fundación Ideas para la Paz y CONPAZ, 2011), se puede señalar que, en términos generales, ningún bien o producto se encuentra necesariamente ligado con la presencia y dominio de guerrillas o paramilitares<sup>222</sup>.

Contrario a la tesis según la cual los actores armados persiguen objetivos similares y echan mano de repertorios idénticos, existen evidencias y testimonios de que guerrillas y paramilitares, según la región y el periodo, no se relacionan de la misma forma con los productores del campo. Los repertorios de violencia empleados

221 Para profundizar en el estudio de las relaciones entre armados y población civil ver: Gutiérrez, Francisco y Barón, Mauricio (2006), “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia. Notas para una economía política del paramilitarismo, 1978-2004”, en: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Gutiérrez, F., Wills, M. y Sánchez, G. (eds.), *Nuestra Guerra sin Nombre, Transformaciones del Conflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Grupo Editorial Norma; Duncan, Gustavo, 2006, *Los señores de la guerra. De paramilitares y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta; Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, Grupo de Memoria Histórica, 2011, *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, Bogotá, Ediciones Semana.

222 El estudio de Leiteritz, Nasi y Rettberg, uno de los pocos ejercicios comparativos sobre la relación entre actividad empresarial y actividad criminal, concluye que la relación entre recursos y conflicto armado se transforma de manera sustancial a través del tiempo y el espacio. Ver Leiteritz, Ralf; Nasi, Carlo y Rettberg, Angelika (2009), “Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia. Recomendaciones para formuladores de política y activistas”, en *Revista Colombia Internacional* 70, Julio-Diciembre 2009, Bogotá, Universidad de los Andes, páginas 215-229.

por los armados no son homogéneos ni constantes en el tiempo, los mismos se modifican como resultado de la compleja interacción de estos con la población civil, las fuerzas políticas y económicas existentes, así como con otros grupos armados con quienes se disputan determinada autoridad.

Como lo exponen Kalmanovitz y López, una de las fuentes más importantes de financiamiento de guerrillas y paramilitares ha sido el secuestro, lo cual provoca efectos definitivos para el agro colombiano, puesto que como resultado de estos se abandonaron muchas explotaciones agrícolas o tuvieron que ser administradas a distancia, lo cual redundó en niveles de productividad decrecientes. Ello se replicó a nivel nacional “para todas las actividades que generaran un excedente, cuando este no fuera lo suficientemente grande como para financiar la seguridad de sus empresarios” (Kalmanovitz y López, 2006, página 373).

Con respecto al ataque a bienes civiles, las diferencias según actor armado se mantienen. Mientras los paramilitares se caracterizaron por prácticas de bloqueo económico, confinamiento a comunidades y destrucción de bienes civiles durante la perpetración de masacres; las guerrillas focalizaron inicialmente su estrategia en atacar a las élites regionales y locales, aunque dicha estrategia se fue extendiendo hacia las comunidades (Grupo de Memoria Histórica, 2013, página 98).

Como parte de esta dinámica de daño a bienes civiles, la infraestructura energética, eléctrica y vial se vio afectada (en cerca del 80 por ciento de los casos documentados según el Informe *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*), seguido de quema de vehículos y ataques contra propiedades (fincas, empresas, entidades bancarias, entre otros). De los 5137 casos documentados por el Grupo de Memoria Histórica entre 1988 y 2012, las guerrillas fueron responsables del 84,1 por ciento de estas acciones, grupos armados no identificados del 5,9 por ciento, paramilitares del 5,2 por ciento y miembros de la fuerza pública del 3,5 por ciento (Grupo de Memoria Histórica, 2013, página 37).

El Informe continúa exponiendo cómo la depredación de recursos económicos provenientes de los sectores con mayor



crecimiento en las regiones fue mucho más acentuada en contextos donde los actores armados ejercieron control territorial, y ello se expresó fundamentalmente en la figura del pago de extorsiones y las llamadas cuotas de seguridad. Al respecto, conviene discutir el argumento según el cual las guerrillas se asientan mayoritariamente en áreas de bajo control estatal y principalmente pobres en términos de recursos públicos y disponibilidad de bienes naturales. Como lo ponen de presente Vélez (2001) y Bottía (2003), la presencia de las FARC se encuentra relacionada con la existencia de excedentes económicos disputables.

Los testimonios de productores del campo ilustran el panorama expuesto. Al respecto, un ganadero de una de las zonas más afectadas por la confrontación armada (Montes de María), sostiene:

Sí, existen grandes diferencias. La guerrilla supo convivir con los productores del campo, ganaderos, campesinos, comerciantes, fue menos agresiva, no usaba amenazas de muerte, su persuasión fue ideológica y lograba colaboración. Las AUC exigían colaboración por hectáreas a todos, a pequeños, a medianos, exigían pagos anuales a través de amenazas, hurtos, homicidios, desapariciones. Pero en la confrontación con las AUC, la guerrilla se volvió más belicosa. El abandono y el despojo se deben a las AUC, no a la guerrilla (CNMH, entrevista realizada por Rocío Londoño y Marta Salazar a miembro del Comité Municipal de Ganaderos de San Juan Nepomuceno, *Proyecto tierras, organización social y territorio, investigación sobre los Montes de María, Mahates, Bolívar, 2013, junio 28*)<sup>223</sup>.

---

223 Como se verá más adelante (Gráfica 49), los datos recopilados por la Fundación Colombia Ganadera indican que en un 41 por ciento de los casos de violaciones a los derechos humanos de los ganaderos los autores fueron las AUC, seguido de un 36 por ciento que recae sobre las FARC. No obstante, es importante poner de presente que los testimonios recopilados en el informe *Acabar con el olvido* de la Fundación Colombia Ganadera (Fundagan) no son concluyentes sobre este punto, ya que se trata de un número todavía reducido de testimonios recopilados.

Por su parte, un líder gremial ganadero del Putumayo (un departamento geográfica e históricamente diferente a la región de Montes de María) pone de presente la difícil situación de los ganaderos ante la presencia de distintos actores armados y su pragmatismo para sobrevivir en medio de la confrontación armada:

A uno le toca bailar con la que está en la fiesta (...) Como ha sucedido en las épocas de alta violencia, está la guerrilla, entonces llegan los otros y eso se vuelve una matazón que uno no sabe. (...) Y el inocente, porque no lo ha hecho por gusto, ni por simpatía, sino porque le ha tocado, es más, se van los unos y los otros, y entonces llegan las fuerzas militares “ah, usted le estuvo pagando”. O lo secuestran y “ah, usted pagó”, “ah, es que usted pagó” (...)

La violencia fue una crisis grande pero igual el ganadero se tuvo que acomodar a trabajar con el que estuviera mandando. Entonces cuando estuvo la guerrilla se ha tocado trabajar con ellos y pagar; le estoy hablando de pagar la extorsión o el impuesto, como le llamen. Y cuando han estado los otros, también tocó, lo que dijeran, porque uno no se puede poner a pelear con ellos, ni con los unos, ni con los otros (CNMH, entrevista a Manuel Ortiz, profesional de gestión productiva y salud animal de Fedegán-Putumayo y agremiado del Comité Ganadero de Puerto Asís – Coganasis, *Proyecto tierras, organización social y territorio, para la investigación sobre el departamento de Putumayo*, Puerto Asís, Putumayo, 2013).

El caso de Putumayo ilustra estas particularidades regionales y del contexto social y político en el cual se desarrolla la actividad agropecuaria. Frente al secuestro, un ganadero de la región aseguró que el secuestro extorsivo, como fuente de financiación de las FARC, no había sido una práctica extendida en ese departamento. Esto se explica debido a que la economía de la coca ha logrado copar las expectativas financieras de los

frentes 32 y 48 del Bloque Sur de las FARC. Probablemente eso explique en parte las bajas tasas de secuestros extorsivos en Putumayo, en comparación con las altas tasas de la región Caribe<sup>224</sup>. Veamos este testimonio:

Yo pienso que nosotros, en alguna medida, cuando estuvo la coca -y hasta hora todavía se dice que hay coca-, no hemos sido tan afectados por el secuestro. Aunque hubo un momento en que hubo muchos secuestros, pero más que todo (...) como de venganza, pienso yo. Porque no fue para todo mundo. En la medida en que ha habido el impuesto al gramaje, o sea, el impuesto a la coca. Pero donde no hubiese coca, aquí el secuestro y la extorsión habrían sido más grandes (CNMH, entrevista a Manuel Ortiz, profesional de gestión productiva y salud animal de Fedegán-Putumayo y agremiado del Comité Ganadero de Puerto Asís – Coganasis, *Proyecto tierras, organización social y territorio, para la investigación sobre el departamento de Putumayo, Puerto Asís, Putumayo, 2013*)<sup>225</sup>.

Con el fin de ilustrar trayectorias regionales diversas, se describirá brevemente el caso de dos subproductos agropecuarios, a saber, el algodón y la ganadería. El primero ilustra de qué forma las políticas económicas de los gobiernos que abanderaron la apertura económica impactaron decisivamente la producción de algodón en el país, al punto de que hoy es un cultivo marginal en la economía nacional. Así pues, la radical disminución de la producción de algodón en el país es, prin-

224 Es importante aclarar que la Fundación se encuentra elaborando una nueva base de datos que recopila este tipo de información y que busca solventar algunos problemas metodológicos presentes en el documento aquí referido. En ese sentido, se trata de información sujeta a análisis de nuevas bases de datos.

225 En el periodo 1972-2008 Fundagan registró en Putumayo 22 acciones victimizantes en contra de hombres identificados como ganaderos: 17 asesinatos y cinco secuestros (cuatro en Puerto Asís y uno en Sibundoy). Como estos datos solo fueron reportados a Fundagan por Coganasis, lo más probable es que haya mucho subregistro de las victimizaciones de los ganaderos del departamento (Fundagan y Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2009, página 109).

principalmente, una consecuencia de políticas económicas, mientras el conflicto armado parece haber tenido un impacto muy moderado. Por el contrario, la actividad ganadera ha sido uno de los sectores económicos más afectados por la confrontación armada, lo cual ha reconfigurado el tejido social alrededor del ganado en el país.

### 9.2.2.1. El caso del algodón

El algodón es un cultivo con historia en Colombia. La Compañía Industrial de Samacá, con su fábrica de hilados y tejidos de algodón se fundó en 1884. En 1907 nació Coltejer y en 1920 Fabricato, empresas insignes de la industria textil colombiana. El país fue uno de los principales productores y exportadores de fibra de algodón durante varias décadas: entre 1950 y 1977, debido a la capacidad de exportación del sector, la producción de algodón fibra aumentó 15 veces, llegando a producir un total de 160.000 toneladas de fibra de algodón en el país<sup>226</sup>, una situación que se explica en parte como consecuencia de la política de reforma agraria de los años sesenta. Como se desarrolla en Kalmanovitz y López, para el caso del departamento de Cesar el temor a que tierras ociosas fueran expropiadas condujo a que propietarios desmontaran y sembraran como una forma de demostrar el interés productivo de sus propiedades (Kalmanovitz y López, 2006, página 273). Para finales de los años setenta, la producción proveniente de la región Costa Caribe/Meta representaba el 79 por ciento del área total cultivada con algodón en el país, y el departamento del Cesar era para la época el principal productor (Kalmanovitz y López, 2006, página 274).

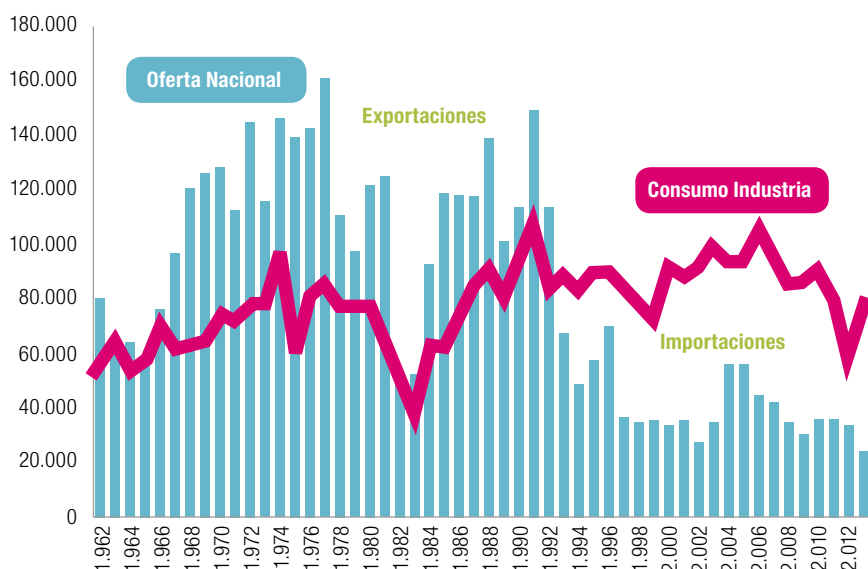
Sin embargo, como lo muestra la Gráfica 45, la exportación disminuyó drásticamente entrada la década de los noventa. Los

---

<sup>226</sup> Información aportada por la dirección de Conalgodón, basado en datos históricos. La misma tendencia histórica se encuentra en Kalmanovitz y López, 2006, página 273.

bajos precios internacionales, la consolidación de otras potencias algodoneras (China, Pakistán) y la reducción de los aranceles, convirtieron al país, hacia los primeros años de los noventa, en un importador neto de fibra de algodón.

**Gráfica 45. Evolución de la oferta y demanda de algodón fibra en Colombia (1962 – 2013)**



Fuente: Gráfica suministrada por la dirección de Conalgodón, basada en datos históricos de la entidad.

Para 2013 Conalgodón registra un total de 4.961 agricultores dedicados al cultivo del algodón, el cual se concentra en los departamentos de Córdoba (que representa el 50 por ciento de la producción), Cesar, Bolívar, Sucre, Huila y Tolima, para un total de 30.500 has. sembradas que producen unas 23.600 toneladas de fibra de algodón<sup>227</sup>.

<sup>227</sup> Datos suministrados por la presidencia de Conalgodón en Bogotá.

Con respecto a la producción de algodón en el país, el presidente de Conalgodón señaló que la drástica reducción del área sembrada no es causa directa del conflicto armado (no obstante el fuerte impacto que tuvo en departamentos productores como Córdoba, Cesar, Bolívar y Sucre), sino que se debió ante todo a cambios económicos relacionados con modelos de desarrollo aperturistas:

Fue una actividad empresarial muy importante para el país. Yo pienso que muchos de los ricos de la Costa Atlántica tuvieron su negocio en el algodón; de ahí viene el origen de muchas fortunas lícitas que se hicieron alrededor del algodón cuando era muy rentable y cuando se exportaba (...) Si bien es cierto pudo tener el efecto general del conflicto armado y del desplazamiento y de toda esta cosa, no fue la causa principal para que hubiera una disminución en el área cultivada y en las posibilidades de negocio que hoy tenemos (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landínez y Rocío Londoño a César Pardo, presidente de Conalgodón, Bogotá, 2013, junio 7).

Desde la perspectiva de los representantes de los gremios del sector rural, el declive del algodón no se debe a factores relacionados con el conflicto armado en los departamentos en que se cultivaba, entre otras razones porque el declive empieza en la primera mitad de los años noventa y el conflicto armado tiende a su recrudescimiento en la segunda mitad de los noventa con las expansiones simultáneas de las guerrillas y los grupos paramilitares. Las políticas económicas que entraron en vigencia con fuerza después de 1990 ocasionaron un cambio en el uso del suelo en departamentos como Cesar, Córdoba y Bolívar, transformando antiguas plantaciones de algodón, muchas veces, en pastizales dedicados a la crianza de ganado bovino. En palabras del presidente de la SAC:

Hay que entender por qué llegamos a ese inventario ganadero y por qué muchas fincas salieron de agricultura y se pasaron a ganadería. Porque durante la presidencia de César Gaviria y el ministerio de hacienda de Rudolf Hommes se arrasó con la agri-

cultura, por la apertura indiscriminada. La gente, para tener uso de la tierra, se cambió a ganadería. Hoy en algunos casos está tratando de ver si vuelve (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Rafael Mejía, presidente de la SAC, Bogotá, 2013, junio 11).

Como lo exponen Kalmanovitz y López, la reducción del área de producción de algodón como consecuencia principalmente de factores económicos produjo en la Costa Caribe colombiana, por una parte, el colapso de nuevos y tradicionales renglones de la economía regional, puesto que el algodón había supuesto el fortalecimiento de otros renglones de producción que abastecían las necesidades generadas por la producción del mismo. Por otra parte, si bien el hato ganadero del Cesar sufrió cierta contracción, la gran mayoría de recursos que quedaron subutilizados debido a la crisis del cultivo fueron direccionados hacia la ganadería (Kalmanovitz y López, 2006, páginas 276-277).

En síntesis, el caso del cultivo de algodón en el país permite ejemplificar la manera como el agro colombiano se ha transformado por factores que, no siempre, están directamente relacionados con el conflicto armado, en contraposición con otra actividad agropecuaria, la ganadería.

#### **9.2.2.2. El caso de la ganadería<sup>228</sup>**

Colombia es y ha sido un país ganadero. Como lo ha puesto de presente Van Ausdal: “Es innegable que el café fue el motor del desarrollo económico del país desde finales del siglo XIX, pero la gran atención puesta en Juan Valdéz ha opacado el papel crucial del ganado en la construcción de la Colombia moderna” (Van Ausdal, 2008, página 29). No obstante, particularidades del contexto colombiano –historia del conflicto armado, estructura

<sup>228</sup> Ver capítulo 7 para un análisis de la relación de la ganadería bovina con la evolución de los usos del suelo en Colombia.

de la propiedad de la tierra, relaciones de poder entre grandes terratenientes y campesinos pobres en las regiones— han propiciado que se legitime una asociación directa y unívoca entre la actividad económica ganadera y la concentración de tierras, llegando a considerarse una actividad que, *per se*, impacta negativamente el medio ambiente y profundiza la inequidad. No obstante, la ganadería sigue siendo una de las principales actividades de pequeños, medianos y grandes productores a lo largo y ancho del campo colombiano. Como resultado de su investigación histórica, Van Ausdal concluye:

En términos geográficos, el ganado habita desde el páramo hasta la Guajira, desde los pastos de tierra fría hasta el recientemente desmontado bosque tropical, desde las agudas pendientes hasta las amplias sabanas naturales. En términos sociales, también parece haber gran diversidad: hay pequeños hogares campesinos con una o dos vacas, un campesinado rico con hatos de 50 a 100 cabezas, inversionistas urbanos que tienen desde pequeños hatos hasta miles de reses, y una variedad de personas que se consideran ganaderos y tienen propiedades de diferentes tamaños (Van Ausdal, 2008, página 109).

Justamente algunos de los municipios que hacen parte de esta investigación presentan altas tasas de producción pecuaria como porcentaje de su producción interna bruta. Los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo son eminentemente ganaderos. La subregión de los Montes de María ha sido un epicentro histórico del desarrollo de la ganadería en el país, y aunque Huila y Tolima tienen vocación hacia el sector de hidrocarburos y la minería y agricultura, la ganadería sigue ocupando un lugar central en el desarrollo económico de esas regiones.

En el caso de Caquetá<sup>229</sup> se registra un crecimiento del inventario bovino de un 400 por ciento entre 1962 y 1965, agenciado

---

229 Esta sección se basa en la investigación sobre Caquetá de este proyecto.



especialmente por el apoyo del INCORA a planes de colonización dirigida y espontánea, dado que para acceder a los procesos de titulación y créditos se requería demostrar tener una parte del fundo en pastos (Bonilla, 1966).

Si bien el inventario bovino ha pasado por diversas etapas de crecimiento y caída (asociado a marchas campesinas, el boom del cultivo de la hoja de coca, entre otros), el inventario en el departamento se mantiene constante. Según datos de la Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá, en el año 2012, el total del inventario bovino ascendía a 1.339.828 cabezas de ganado en el departamento, de las cuales un 46,9 por ciento se ubican en el municipio de San Vicente del Caguán, seguido de Puerto Rico (10,2 por ciento), Cartagena del Chairá (8,4 por ciento) y Florencia (4,5 por ciento). De estas, 330.072 están dedicadas al ordeño, cuyos mayores niveles de producción de leche (tradicional, especializada y doble propósito) corresponden respectivamente a San Vicente del Caguán (473.200 litros), Cartagena del Chairá (105.360) y El Paujil (67.800) (Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá, Florencia, 2013, *Indicadores socioeconómicos del departamento del Caquetá en 2012*, sin página)<sup>230</sup>.

Para 2013 el 0,2 por ciento del suelo departamental (16.573 has.) se dedicaba a cultivos agrícolas, el 20,4 por ciento a pastos y herbazales (1.838.531 has.) y 0 por ciento en plantaciones forestales con fines comerciales (Unidad de Planeación Rural Agropecuaria, 2014, mayo 2, *Presentación institucional*)<sup>231</sup>. Por último, para 2011, la actividad económica “producción pecuaria y caza, incluyendo las actividades veterinarias” representó un 11,15 por ciento del PIB departamental, mientras el “cultivo de café” y el “cultivo de otros productos agrícolas” lo hicieron en un porcentaje de 3,89 por ciento (Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá, Florencia, 2013, *Indicadores socioeconómicos del departamento del Caquetá en 2012*).

230 Los indicadores presentados se basan en datos de la Secretaría de Agricultura Departamental del Caquetá, UMATA, Fedegan y Comité de Ganaderos (2013).

231 Los datos se basan en cálculos del IDEAM en: [https://www.minagricultura.gov.co/Documents/UPRA\\_Oferta\\_Institucional.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Documents/UPRA_Oferta_Institucional.pdf) consultado en octubre de 2014.

En el caso de Putumayo<sup>232</sup>, la ganadería es el sector agropecuario más importante de la economía lícita del departamento, y se concentra, por lo menos en extensión de pastos y cabezas de ganado, en los municipios del bajo y medio Putumayo, y, de manera particular, en los municipios de Puerto Asís y Valle del Guamuez.

En 2011, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de la Gobernación de Putumayo determinó que el 6 por ciento (163.808 has.) del área departamental estaba cubierta con pastos y el 1 por ciento (33.012 has.) con cultivos (lícitos, comerciales o no) (Gobernación de Putumayo, 2011, “Evaluación agropecuaria del Putumayo, Informe preliminar de coyuntura 2011”, página 166). En esas 33.012 hectáreas cultivadas predominaban el plátano (9.104 has.), el maíz (7485 has.), la yuca (6.563 has.) y el cacao (2.620 has.), producción concentrada en el “clima cálido”, es decir, en el medio y bajo Putumayo<sup>233</sup>. De las 163.808 hectáreas cubiertas con pastos, 154.930 (94,5 por ciento) estaban ubicadas en el bajo y medio Putumayo, especialmente en los municipios de Leguízamo (30.140 has.), Puerto Asís (27.678 has.) y Puerto Guzmán (20.026 has.).

Para 2011, la población de ganado en el departamento era de 177.781 cabezas y estaba concentrada en los municipios de Leguízamo (31.313 cabezas), Puerto Asís (31.042 cabezas) y Valle del Guamuez (22.473 cabezas) (Gobernación de Putumayo (2011), “Evaluación agropecuaria del Putumayo, Informe preliminar de coyuntura 2011”, página 170). A su vez, la producción de leche era de 72.782 litros diarios y los municipios con mayor producción lechera eran, en su orden, San Francisco (12.078 litros), Valle del Guamuez (9.244 litros) y Puerto Asís (9.260 litros).

---

232 Esta sección se basa en la investigación sobre Putumayo de este proyecto.

233 El medio Putumayo está conformado por los municipios de Mocoa, Villagarzón y Puerto Guzmán. El bajo Putumayo está conformado por Puerto Caicedo, Puerto Asís, Orito, Valle del Guamuez, San Miguel y Leguízamo. El alto Putumayo por los municipios de San Francisco, Colón, Santiago y Sibundoy. Por cuestiones climáticas y agroecológicas, el plátano, la yuca y el cacao no son producidos en el alto Putumayo. De las 7.485 hectáreas de maíz cultivadas en Putumayo, solo 570 son cultivadas en el alto Putumayo. Gobernación de Putumayo (2011), “Evaluación agropecuaria del Putumayo, Informe preliminar de coyuntura 2011” citado en *Plan Departamental de Desarrollo Putumayo solidario y competitivo 2012-2015*, Mocoa, página 168.

Para 2007, el 88 por ciento de la superficie de la Costa Caribe se destinaba a la actividad pecuaria, correspondiendo un 6,1 por ciento a la agrícola y el resto a bosques naturales y otros usos. El 87 por ciento del suelo en Bolívar se usaba en actividades pecuarias (1.301.625 has.) y el 5,3 por ciento en agrícolas. En el caso del departamento de Sucre, el 84 por ciento (748.930 has.) del suelo correspondía a actividades pecuarias y el 10 por ciento a actividades agrícolas (Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, Centro Regional de Estudios Económicos, CREE, Cartagena, 2008). Si se considera el inventario bovino de la región de los Montes de María<sup>234</sup>, el municipio de San Onofre agrupa el 28 por ciento de las cabezas de ganado, seguido por los municipios de Tolviejo (12 por ciento), María la Baja (11 por ciento), San Juan de Nepomuceno (9 por ciento) y Los Palmitos (8,5 por ciento). De acuerdo a información recolectada por el Programa de Desarrollo y Paz de Montes de María, para 2005, el 45 por ciento de la región se encuentra ocupada en pasto para el ganado, cifra que aumenta a 54 por ciento en 2007 (Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María; INCODER y Comité de Impulso de la Zona de Reserva Campesina de los Montes de María, 2012, página 161).

En el departamento de Sucre (donde se ubican ocho de los municipios de la región de Montes de María), el principal aporte al PIB proviene de la ganadería bovina, que pasó de 25,6 por ciento en 1990 a 21,1 por ciento en 2002. Para 2003, el inventario ganadero de Sucre representa el 11 por ciento de la población bovina de la Costa Caribe y el 3,5 por ciento del hato nacional (Aguilera, 2008, página 58). No obstante, la producción se caracteriza por ser de tipo extensivo, baja preparación tecnológica y poca productividad. Vale la pena reseñar que frente al argumento de que la ganadería en el departamento no ha crecido de forma sostenida, Aguilera asegura que “este bajo crecimiento en

---

234 Sumatoria de los inventarios de cada uno de los quince municipios: Tolviejo, San Onofre, Palmito, Ovejas, Morroa, Los Palmitos, Chalán, Colosó, Zambrano, San Juan Nepomuceno, San Jacinto, María Labaja, El Guamo, El Carmen de Bolívar, Córdoba.

la ganadería de Sucre obedece, entre otros factores, a la inseguridad que ha conducido a los ganaderos a liquidar o reducir sus hatos” (Aguilera, 2008, página 58).

Si se revisa el caso del Huila<sup>235</sup>, la distribución del PIB por actividades en el departamento a precios constantes del año 2000 permite observar que en 2008 la actividad económica que tuvo mayor participación en el valor agregado del PIB fue hidrocarburos y minería con 936.918 millones de pesos, creciendo un 6,1 por ciento con respecto a 2007 (el crecimiento nacional fue de 7,3 por ciento), superando significativamente a la actividad agropecuaria, silvicultura, caza y pesca que tuvo un crecimiento del 1,8 por ciento, manteniéndose en el segundo lugar y por debajo del crecimiento nacional que fue del 2,7 por ciento.

De acuerdo a esta información, el sector agropecuario ha dejado de ser la principal actividad productiva, superada por primera vez por los hidrocarburos y la minería, lo que traza un rumbo incierto para el proceso de reestructuración del desarrollo rural en ese departamento. Aunque exista ahora un apogeo del sector de hidrocarburos y minero energético en el Huila, la explotación minero energética ya había hecho su incursión en el departamento desde la construcción de la represa de Betania en 1985 en el municipio de Yaguará. Así mismo, a pesar de que la explotación petrolera existe desde la segunda mitad de siglo XX en la región del valle del Magdalena, ha aumentado la exploración y la explotación en otras regiones del Huila más cercanas al piedemonte y la cordillera.

En 2011, el Observatorio de Territorios Rurales de la Secretaría de Agricultura del Huila registró al sector agrícola como el sector con mayor participación en la producción agropecuaria en el departamento, con el 77,1 por ciento de la participación con café y 63,7 por ciento sin café, por encima del sector pecuario y piscícola. En este departamento sigue predominando la producción agrícola frente a la pecuaria y piscícola, no obstante, este último ha tenido mucho apogeo en las últimas décadas.

---

235 Esta sección se basa en la investigación sobre Huila de este proyecto.

En 2010, en Tolima<sup>236</sup>, de acuerdo a datos de la Encuesta Nacional Agraria, el 74,4 por ciento del área total de producción del departamento estuvo destinada a la actividad pecuaria y el 14,8 por ciento a la agrícola. La actividad pecuaria no se ha transformado de forma significativa en los últimos diez años en el departamento, en términos del lugar de la actividad económica ganadera en el PIB departamental, no obstante que el sector rural tolimense se caracteriza por “los problemas históricos del agro, los cuales son atraso tecnológico, poco acceso a créditos, ausencia de institucionalidad y concentración de la tierra” (Gobernación del Tolima, 2012, *Plan de Desarrollo Tolima 2012-2015*, página 248). Por su parte, hoy el departamento tiene 110.000 has. sembradas en café en 69.000 fincas que están en propiedad o posesión de 59.000 caficultores, lo cual evidencia un cultivo que se desarrolla sobre la base de las pequeñas economías.

El gremio más significativo en la subregión de La Macarena<sup>237</sup> es el de los productores ganaderos y agrícolas. Para 2012, el inventario bovino en este territorio fue de 25.000 cabezas de ganado<sup>238</sup>, la misma cifra que en 2009, pero representando un aumento con respecto a 2008. Los lecheros, por su parte, han sido un gremio que desde 2009 inició un interesante crecimiento productivo en el departamento al registrar 8.200 vacas inventariadas, de las cuales, en promedio, 984 pertenecen a la jurisdicción de La Macarena. Cultivos de maíz, yuca y plátano (en ese orden de importancia), representan los principales productos agrícolas del departamento.

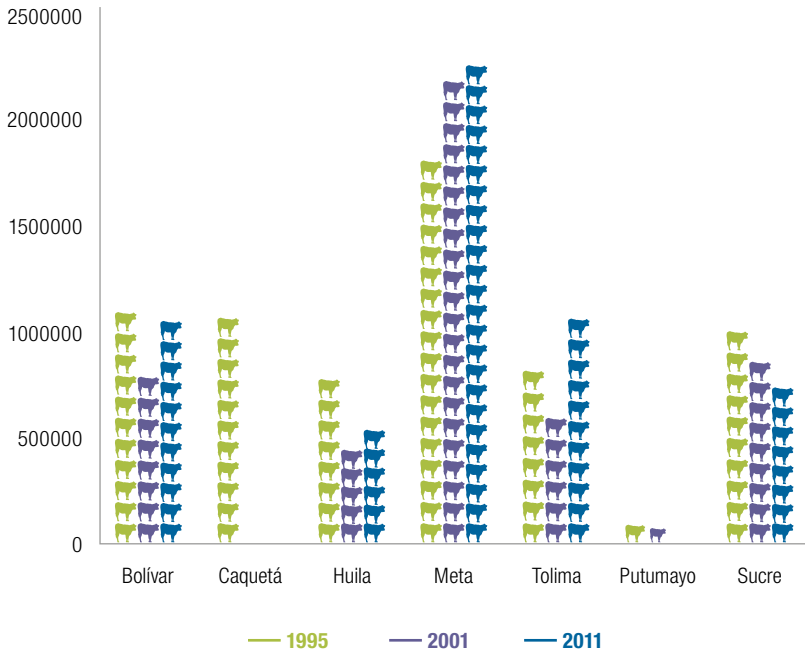
La Gráfica 46 muestra el inventario bovino de los departamentos bajo estudio, en tres temporalidades distintas, señalando qué tanto se ha transformado la población de ganado bovino y permitiendo visualizar las diferencias entre cada región con respecto a la extensión de ganado.

236 Esta sección se basa en la investigación sobre Tolima de este proyecto.

237 Esta sección se basa en la investigación sobre Meta, de este proyecto.

238 Las cifras y gráficas que se presentan a continuación son cortesía de la Gobernación del Meta, publicadas en *Evaluaciones Agropecuarias. Informe de coyuntura año 2012*, página 58.

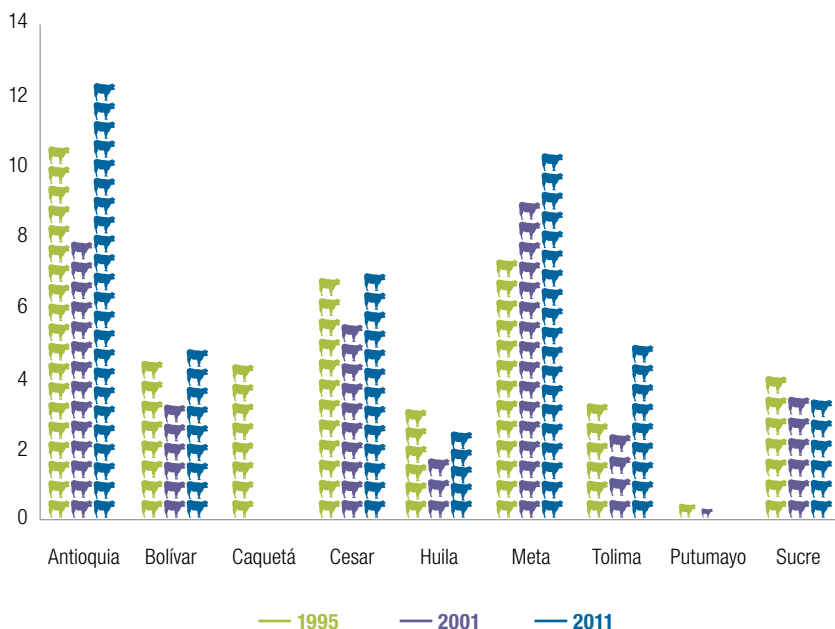
**Gráfica 46. Número de cabezas de ganado por departamento**



Fuente: DANE - Datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria para los años 1995, 2001 y 2011.

En términos relativos, la Gráfica 47 muestra la tasa de participación departamental frente al inventario bovino nacional, mostrando además a los departamentos de Antioquia (el más alto porcentaje de participación) y Cesar (al que se hizo referencia en el caso del cultivo de algodón), con el fin de contextualizar las cifras presentadas.

**Gráfica 47. Tasa de participación departamental en el inventario bovino nacional**



Fuente: DANE - Datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria para los años 1995, 2001 y 2011.

No hay duda de que la ganadería en los departamentos y municipios seleccionados para este estudio es un renglón básico de la economía regional. La presencia histórica de la ganadería en vastas regiones del país ha configurado una serie de relaciones sociales y políticas entre los grandes propietarios de tierras dedicados a la crianza de ganado y los pequeños propietarios, los poderes políticos y los demás poderes económicos locales. La propiedad y usufructo del principal bien de producción en las zonas rurales y la legitimidad que proporciona a sus poseedores, muchas veces grandes propietarios, ha configurado un contexto en el cual, de una u otra forma, los ganaderos estuvieron bajo la mira de los armados.

Kalmanovitz y López (2006, página 286) concluyen que la ganadería en Colombia experimentó una transformación definitiva

durante los últimos años de la década de los noventa: por una parte, se registra una tendencia hacia la tecnificación o renovación productiva, asociada principalmente a las demandas propias del mercado internacional que empezó a demandar ganado proveniente del país; por otro lado, el impacto del conflicto armado. Desde mediados de los años ochenta, las guerrillas han aumentado su presencia en zonas en donde se empezaba a consolidar la ganadería extensiva (Meta, Caquetá, Magdalena Medio y Córdoba) o la agricultura comercial (zona bananera de Urabá y partes de Santander y Cesar), lo cual hizo aún más compleja la relación entre actividad empresarial rural y el conflicto armado.

Como se anotó anteriormente, las guerrillas han sido responsables en su mayoría de secuestros (que principalmente están dirigidos a poseedores de cierto capital económico), lo cual les proporcionó una fuente de financiación fundamental para su sostenimiento. Esta situación forzó -y continúa haciéndolo- a los ganaderos de distintas regiones del país a convivir y negociar con los grupos armados, y en no pocos casos a aceptar las órdenes impartidas por sus jefes. Como lo ilustra un asesor de la presidencia de Fedegan:

Al ganadero pequeño no le quedaba otro remedio -el ganadero pequeño es un campesino, son la inmensa mayoría- que convivir con los actores del conflicto. Ya la justicia y las normas definirán qué tan cerca, qué tan lejos, qué elementos de exculpación hay para decir si eran presionados o no [a colaborar con alguno de los armados]. Otros ganaderos tuvieron la oportunidad de abandonar la región, que fueron muchos, decidieron no ser cómplices de esa problemática ni dejarse matar, y abandonaron el campo. [En] buena parte de la década de los 80 y 90 muchos predios quedaron improductivos porque sus dueños se fueron y no quisieron estar más ahí, y otros forzados propiamente por los actores armados (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Guillermo Naar, asesor Fedegan-Fundagan, 2013 julio 12, Bogotá).

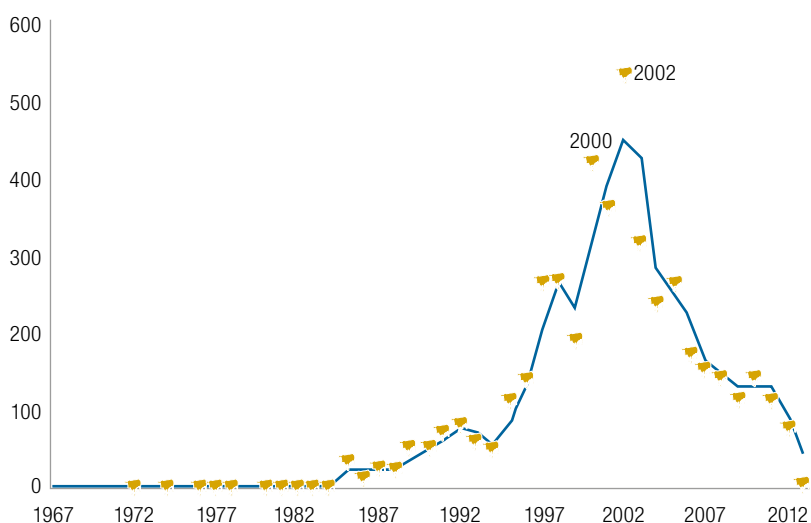
En este contexto, Fedegan, a través de la Fundagan (Fundación Colombia Ganadera), ha recogido, sistematizado y visibilizado los



actos de los cuales han sido víctimas no pocos ganaderos del país durante el extenso periodo de la confrontación armada en el país. En palabras de José F. Lafaurie: “Dentro de estas víctimas olvidadas se encuentran miles de ganaderos colombianos, pues la ganadería, como grupo socioeconómico, ha sido el más golpeado por la violencia rural de todos los orígenes” (Fundagan y Observatorio de Derechos Humanos y DIH, 2009, página 25)<sup>239</sup>.

La Gráfica 48 muestra los delitos contra los ganaderos desde 1967 hasta 2012, los cuales se intensificaron a partir de los años noventa hasta comienzos de la primera década de dos mil, periodo en el cual se profundizó y expandió territorialmente el conflicto armado (Grupo de Memoria Histórica, 2010).

**Gráfica 48. Delitos contra el sector ganadero. Colombia, 1967-2012**

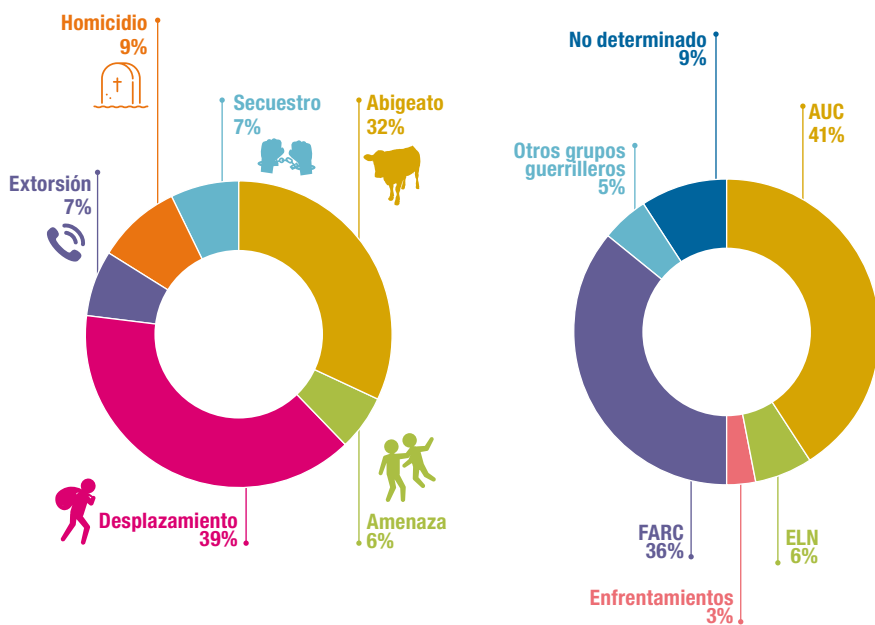


Fuente: tomado de Fundación Colombia Ganadera (Fundagan), (s.f), Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Memoria histórica. Visibilización de los delitos en contra del sector ganadero, Bogotá.

239 De hecho, en 1965 fue secuestrado y asesinado el ganadero Oliverio Lara, considerado como el primer ganadero secuestrado en el país; a su vez, el 30 de septiembre de 1995 fue asesinado, en un intento de secuestro, José Raimundo Sojo, quien fue dirigente del gremio. Por este motivo, el 30 de septiembre se conmemora el día del ganadero colombiano.

Como se advierte en la Gráfica 49, elaborada con base en la información recopilada por Fundagan, los principales delitos cometidos por grupos armados contra los ganaderos son el desplazamiento forzado (39 por ciento) y el abigeato (32 por ciento), seguidos por el homicidio (9 por ciento), el secuestro (7 por ciento), la extorsión (7 por ciento) y la amenaza (6 por ciento).

### Gráfica 49. Delitos contra el sector ganadero y presuntos responsables



Fuente: Tomado de Fundación Colombia Ganadera (Fundagan), (s.f), Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Memoria histórica. Visibilización de los delitos en contra del sector ganadero*, Bogotá.

La principal responsabilidad de los delitos cometidos contra los ganaderos del país no recae exclusivamente en las guerrillas de las FARC y el ELN, sino también en los paramilitares. El dominio y control ejercido por bloques paramilitares y frentes guerrilleros en distintas regiones del país impactó decisivamente la producción pecuaria. Una de las principales consecuencias fue el

abandono forzado de tierras al que fueron obligados pequeños y medianos ganaderos. Dicho destierro ha estado acompañado, antecedido y motivado por múltiples extorsiones monetarias, secuestro, expropiaciones de ganado y el uso restringido de los predios de las fincas por la siembra de minas antipersona, esto último especialmente en algunas zonas de Putumayo:

Hay ganaderos que no han aguantado la presión, digamos, el sistema de extorsiones y de requerimientos de la parte económica, la entrega de animales y últimamente la inseguridad para verificar los predios por las famosas minas quiebra patas o las minas antipersonales (...). Entonces eso ha generado un ambiente de inseguridad que ha perjudicado mucho. Hay ganaderos que se han ido, se han retirado. Ganaderos que trabajan de una manera muy reprimida, no mostrando lo que realmente pueden tener o no realizando sus metas, sus propósitos, por temor a que sean más ajustados en la parte económica. Ha habido ganaderos secuestrados, ganaderos muertos. Aquí en Putumayo ha habido varios casos en que la guerrilla ha sacado los ganaderos y se ha apoderado de las tierras y el ganado. Hay unos casos muy puntuales con consecuencias muy graves: conocimos a un ganadero que le quitaron sus tierras y sus ganados y le dijeron que no volviera; eso le ocasionó la enfermedad y la muerte. [Eso pasó] en el municipio de Puerto Asís. Esa finca ahora la tiene otro dueño; no sé cómo haría para adquirirla pues esas tierras son muy buenas; están ubicadas en una buena región (...) muy productiva. (...); [la guerrilla] vendió el ganado y la propiedad quedó ahí. No sé si eso lo habrán parcelado (...), no sé cómo quedaría esa situación después de la muerte del señor; no se si los herederos exigirían la restitución (CNMH, entrevista a Diego Orozco, exfuncionario del Fondo Ganadero del Putumayo, directivo del Comité Ganadero de Puerto Asís -Coganasis- y gerente de la Cogamayo (Corporación Ganadera del Putumayo), *Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio, Informe sobre el departamento de Putumayo*, Puerto Asís, Putumayo, 2013).

Esta situación ha tenido un impacto significativo en la estructura agraria de las regiones bajo estudio. Los predios abandonados han quedado subutilizados o han sido comprados por nuevos empresarios que al utilizarlos, ya sea para ganadería u otras actividades como siembra de maderables o palma, están modificando el uso del suelo en las regiones, como lo pone de presente un ganadero de Montes de María:

En aquella época habrían 40.000 cabezas de ganado [primeros años de 2000], pero San Juan [Nepomuceno] perdió mucho ganado a causa del robo por parte de los grupos paramilitares. Con la desaparición del señor José Vicente Bustillo salieron 10.000 reses y así muchas más. El señor Bustillo tenía fincas en San Juan y en El Guamo, aproximadamente mil hectáreas, que se quedaron abandonadas. Luego sus familiares las fueron vendiendo a bajo precio, entre 300 mil y 500 mil pesos por hectárea. Las compraron locales. Pero este hecho causó el desplazamiento de ganaderos, ventas de ganado y de tierras por temor (CNMH, entrevista realizada por Rocío Londoño y Marta Salazar a miembro del Comité Municipal de Ganaderos de San Juan Nepomuceno, *Proyecto tierras, organización social y territorio, investigación sobre los Montes de María*, Mahates, Bolívar, 2013, junio 28).

Una situación similar se registra en Caquetá:

Mucha gente que ha sido desplazada de las diferentes zonas -tanto de la zona sur como de la zona norte- tiene que ver con que los [acusen] de ser sapos, de ser del gobierno, de ser informantes, que porque no pagaron la vacuna o el impuesto, eso no es porque quieran quitarle la tierra, no (...) para nadie es un secreto que hay que pagar vacuna, que ya eso se volvió una costumbre. Si usted puede y quiere tener sus animales, tener su tierra, y poder ir las veces que quiera y estarse allá, pues llega a un acuerdo y paga un impuesto, como pagarle un impuesto al gobierno. Eso quiere decir que si usted no paga ese impuesto, pues deja de volver a la tierra, le recogen su ganado y a usted le toca dejar su tierra

sola (CNMH, entrevista a dirigente de Fedeganca, *Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio, investigación sobre el departamento del Caquetá*, Belén de los Andaquíes, Caquetá, 2013).

No obstante la posibilidad de volver a sus predios -especialmente porque perciben que ha mejorado el clima de seguridad-, la incertidumbre continúa afectando los negocios de los ganaderos, puesto que pueden volver a ser objeto de extorsiones y otros delitos. Además, poner a producir otra vez la tierra no siempre es posible para pequeños y medianos ganaderos que retornan y no cuentan con suficientes recursos para ello. Como se verá en el siguiente apartado, los dirigentes gremiales consideran que sin una política de largo plazo que garantice a los productores del campo no solo seguridad sino apoyo económico para poner a producir sus tierras, el proceso de restitución de tierras será otro capítulo incompleto en la historia del país:

Con el conflicto quedaron una cantidad de tierras abandonadas, fueron 10 años de abandono. Uribe le dio un golpe fuerte a las Farc y la gente empieza a volver a sus parcelas, pero no hay apoyo ni políticas, así que la gente empieza a vender a los empresarios que llegan a comprar. Y venden hasta a bajo precio. Está el caso de una persona que conozco que vendió 180 hectáreas más o menos en 53 millones de pesos. Están comprando empresas antioqueñas en San Cayetano, Corralito y Porquera, y están destinando esas tierras al eucalipto. Entonces para ellos sí hay subsidios porque la destinan a la reforestación (CNMH, entrevista realizada por Rocío Londoño y Marta Salazar a ganadero de Montes de María, *Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio, para la investigación sobre los Montes de María*, Cartagena, 2013, junio 30).

Como lo pone de presente la historia de vida de una mujer ganadera que retornó voluntariamente a su predio en el Putumayo –después del segundo desplazamiento forzado–, es evidente la incertidumbre y la desmotivación, que probablemente comparten muchos de los habitantes del bajo Putumayo. Al regresar a su pre-

dio encontró sus cultivos y pastizales convertidos en rastrojos. Desde entonces ha tenido temor de invertir trabajo y dinero en sus tierras, pues podría ser víctima de nuevas extorsiones y amenazas, y tendría que salir huyendo.

Sin embargo, la consideración según la cual los propietarios de tierras que retornan deben vender sus predios a precios bajos es puesta en duda por el asesor de Fedegan. En su opinión, en las regiones a las cuales llega inversión de grandes productores, la tierra se valoriza y el mercado de tierras se dinamiza, ofreciendo precios competitivos a los propietarios:

Se mejora la situación, la gente recupera sus tierras; supongamos que se las hayan quitado en alguna notaría, vienen y la recuperan por la ley de restitución de tierras. ¿Qué sucede? Lo que está sucediendo: como ya hay una situación favorable y esas tierras pueden ser productivas para algo, aparecen los empresarios y entonces usted me dice que “las compran a muy bajo precio”; yo le diría: de pronto al principio, pero cuando en una zona la gente se entera de que va a tener un vecino importante, las cosas se valorizan (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Guillermo Naar, asesor Fedegan-Fundagan, 2013 julio 12, Bogotá).

Al respecto, es importante hacer mención al debate en torno a la “ganaderización” del campo colombiano, esto es, el crecimiento del uso del suelo en actividades pecuarias en detrimento de aquellas de tipo agrícola.

La información presentada por el Informe del PNUD acerca del uso de la tierra pone de manifiesto que entre 1995 y 2009 ha aumentado en un 29,32 por ciento la tierra destinada a pastos, frente a un decrecimiento del 20,45 por ciento del suelo dedicado a actividades agrícolas. Para 2011, tomando como universo los 22 departamentos estudiados por la Encuesta Nacional Agropecuaria del DANE, el 77,5 por ciento del suelo correspondió a uso pecuario, y un 7,8 por ciento a uso agrícola (DANE, *Resultados Encuesta Nacional Agropecuaria 2011*, páginas 18-19).

Así mismo, el 42 por ciento del área estudiada por el IGAC hasta 2010 (55,9 millones de hectáreas) tiene conflictos de uso del suelo (16 por ciento de subutilización y 26,15 por ciento de sobrealtilización) (PNUD, 2011, página 92), lo cual pone de manifiesto que ha habido una expansión en el uso de la tierra en el país que se explica principalmente por la actividad económica ganadera (ganadería extensiva).

De acuerdo al asesor de Fedegan, la explicación para esta tendencia radica principalmente en la violencia misma. A su parecer, las dinámicas del conflicto armado expulsan a medianos y grandes empresarios del campo (expulsa capacidad de atención de negocios) y ello exige la reconversión del uso de dichos terrenos.

En ese sentido, la ganadería extensiva se constituye en una actividad rentable que implica menores riesgos en tanto el negocio puede administrarse a distancia (en contraposición con cultivos de ciclo corto), con visitas esporádicas un par de veces al año. No obstante, no es esta la única explicación aportada por los representantes de gremios del sector rural. Para el presidente de la SAC, como ya se mencionó, la apertura indiscriminada debilitó o arrasó con la agricultura, provocando que el capital tuviera que moverse a otros renglones de producción más rentables. Como se expuso para el caso del algodón en el Cesar, Kalmanovitz y López señalan de qué modo recursos provenientes de este cultivo se redireccionaron hacia la ganadería (Kalmanovitz y López, 2006, páginas 276-277), provocando una eventual expansión de la tierra sembrada con pastos y una contracción de la tierra de uso agrícola. Para el asesor de Fedegan, puede constatar una regularidad semejante en algunos predios del norte del Valle y del Quindío, regiones en las cuales una economía cafetera en crisis ha dado paso a potreros y sembradíos de pastos.

En síntesis, la ganadería ha sido uno de los sectores productivos del país que más se ha visto afectado por la confrontación armada, junto a la actividad petrolera. Como lo evidencian los testimonios aquí citados y los estudios sobre el conflicto armado colombiano, pequeños, medianos y grandes ganaderos han

tenido que afrontar el pago de cuotas, el robo de ganado, el abandono forzado o el despojo de sus tierras, así como la disminución del inventario ganadero en las regiones donde operan o han operado guerrillas y paramilitares. Pero el sector ganadero, al igual que otros productores del campo, también se sienten afectados por políticas gubernamentales que privilegian al país urbano, lo cual explica en parte sus percepciones sobre el presente y futuro del país.

### 9.3. LOS GREMIOS ANTE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS, Y LA PAZ

Lo expuesto anteriormente permite contextualizar las percepciones de los productores del campo sobre la paz y los procesos de reparación a las víctimas del conflicto armado y de restitución de tierras en el país. Según Rettberg y Landínez (2013), la complejidad que caracteriza las relaciones de los productores del agro, tanto con la institucionalidad como con los grupos armados, incide en las preferencias, los temores y la desconfianza de los empresarios del sector rural, así como en sus posturas frente a la guerra y la paz. A esto se suma un factor, según el cual, los empresarios suelen esperar resultados verificables de una política de paz determinada, que muchas veces es cuestionada por falta de efectos cuantificables.

#### 9.3.1. Los gremios ante la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Ante una historia de violencia que genera costos directos e indirectos significativos, todas las personas entrevistadas para este trabajo coinciden en señalar la necesidad de un ambiente no violento para el ejercicio del negocio y el crecimiento económico. De frente a este contexto, empresarios del sector rural han liderado diversas iniciativas en busca de la paz: algunos han contratado la elaboración de informes técnicos que esperan se conviertan en insumos



que sustenten la discusión<sup>240</sup>, otros han promovido alianzas productivas con pequeños y medianos campesinos que les permitan sustituir cultivos ilícitos o mejorar sus condiciones de vida<sup>241</sup>, incluso han desarrollado programas con el objetivo de acompañar a las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras que buscan su derecho a la restitución<sup>242</sup>, mientras otros intentan contribuir mediante la oferta de empleo para las personas desmovilizados de los grupos armados ilegales.

Con respecto a la política de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), los dirigentes gremiales consideran que el Estado debe poner en marcha una política seria, eficaz y de largo plazo, e indican que esta política debe cumplir al menos tres condiciones. La primera es blindar el proceso de restitución de timadores que ven en los mecanismos legales una posibilidad de adquisición o acaparamiento ilegal de tierras. En opinión de un ganadero del Putumayo, la Ley 1448 puede generar oportunidades para que personas que se hacen pasar por víctimas del despojo o abandono de tierras alcancen ciertos beneficios por parte del Estado, e incluso promuevan la expropiación por vía administrativa de tenedores de buena fe:

---

240 Por ejemplo, el libro *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*, de 2013, fue un estudio contratado por un número de instituciones (FINAGRO, INCODER, Banco Agrario, con el liderazgo de la SAC) y que se proponía indagar acerca de cuatro temas estratégicos sobre el desarrollo de la agricultura colombiana, con miras a un contexto de mediano plazo donde este tipo de temas, seguramente, harán parte del debate nacional.

241 Fedecacao fue uno de los operadores del programa MIDAS (Más Inversión en Desarrollo Alternativo Sostenible) de USAID, hasta 2010, cuyo objetivo era la sustitución de cultivos ilícitos por medio de la siembra de cacao, en los departamentos de Santander, Antioquia, Córdoba y Nariño. De acuerdo al gremio, los resultados del programa fueron satisfactorios. Ver: Federación Nacional de Cacaoteros (2009), *Revista Colombia Cacaotera*, N. 4, abril-junio de 2009, páginas 12-17. Por su parte, Fedepalma ha liderado el modelo de alianzas productivas estratégicas, que consiste en contratos de asociatividad entre pequeños productores y una empresa ancla que compra los frutos de la palma, lo cual busca asegurar un mercado y ofrecer precios sostenibles; sobre este modelo se hará referencia más adelante.

242 Fedegan es el único gremio colombiano que cuenta con un programa estructurado (la Fundación Colombia Ganadera - Fundagan) con la responsabilidad, entre otros, de reconstruir la memoria histórica de las violaciones de derechos humanos de ganaderos, así como acompañarles en el proceso de solicitud de restitución de sus tierras abandonadas forzosamente.

Yo pienso que la ley es buena en la medida en que no se salga de lo que han prometido. Por ejemplo, que se filtre a los que se quieran aprovechar de eso, o a los que dicen mentiras para quitarle a alguien que compró y todo eso (...). La otra es que no se [utilice] para hacer expropiación por vía administrativa, o por legislación, a la persona que no quiere, o que la esté haciendo producir (CNMH, entrevista a Manuel Ortiz, profesional de gestión productiva y salud animal de Fedegán-Putumayo y agremiado del Comité Ganadero de Puerto Asís – Coganasis, *Proyecto tierras, organización social y territorio, para la investigación sobre el departamento de Putumayo*, Puerto Asís, Putumayo, 2013).

Justamente esta última consideración es la segunda condición que los gremios exigen del proceso de restitución de tierras en curso. Es decir, su apoyo a la Ley 1448 y los mecanismos que esta crea se encuentra supeditado a que se respete la propiedad privada *bien habida*. Es decir, desde la perspectiva de los empresarios del campo, los procesos judiciales que estudian las demandas de restitución deben tener en cuenta que muchos inversionistas compraron tierras rurales a sus poseedores legales y que si se revisa la documentación de compra-venta no se encontrarán irregularidades. En el caso de los dueños de plantaciones de palma africana y extensos hatos de ganado, esto es particularmente sensible, como lo pone de presente un asesor de Fedepalma:

Yo no tengo ninguna prevención, no me genera ninguna incomodidad, lo que quiero ver es transparencia en esos procesos, el debido proceso, el derecho de defensa. Y los palmeros están acudiendo a todo eso (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Andrés Castro, asesor gremial Fedepalma, 2013, junio 13, Bogotá).

Por su parte, un asesor de Fedegan, gremio que abiertamente expresó sus diferencias con el proyecto de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, comparte la preocupación antes señalada:

(...) ese es un tema que tiene demasiados intereses, no necesariamente legítimos; la verdad es que si toda esta reglamentación que tiene que ver con tierras no es lo suficientemente transparente frente a temas como los derechos adquiridos, frente a la actitud de personas que de manera dolosa ven ahí un instrumento para cometer fraudes, ahí hay unos puntos que son de mucho cuidado. En su momento Fedegan hizo sus críticas, algunas de las cuales fueron acogidas por el gobierno. Me refiero a un caso puntual -que en el trámite parlamentario se dio ya al final en últimos debates-: el de establecer mecanismos disuasivos para evitar la actuación dolosa por parte de los agitadores profesionales en el tema de tierras o los invasores, que tiene que ver con penas para los que realicen fraudes. Usted revisa el proyecto original y hasta bien avanzado el trámite del proyecto no contemplaba eso. Fedegan, en algunos casos de manera individual, en otros de manera concertada con otros gremios, [así como] la SAC, hizo comentarios, observaciones y algunos de ellos quedaron consignados en la ley. Una vez aprobada la ley, de manera decidida se dice “vamos a apoyar la implementación de la ley”, obviamente desde nuestra orilla, porque nosotros tenemos un deber institucional con nuestras víctimas y creamos el Programa de Atención a Víctimas (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Guillermo Naar, asesor Fedegan-Fundagan, 2013 julio 12, Bogotá).

En tercer lugar, y en este punto coinciden todas las personas entrevistadas, tanto en las regiones como en Bogotá, la restitución de tierras no debe ser un fin en sí mismo. En concreto, la restitución, por sí sola, no es suficiente. En opinión de las personas entrevistadas, tanto grandes como medianos y pequeños productores necesitan acceso a tierras productivas, en condiciones óptimas para desarrollar actividades agropecuarias. Pero esto no es posible sin el decidido apoyo del gobierno nacional y de los entes territoriales. Es decir, sin una política rural articulada, de largo plazo y concedora de las condiciones reales del campo colombiano, la restitución de tierras no sería sino un engranaje más de la larga cadena de despojo y abandono de tierras a la que

se han visto expuestos campesinos y productores del campo, no exclusivamente como consecuencia del conflicto armado. Para el presidente de Conalgodón:

Aquí estamos hablando con mucha vehemencia del proceso de restitución de tierras, pero resulta que lo que puede suceder, si no hay un buen acompañamiento y una buena decisión de los proyectos, es que vamos a embarcar a esos campesinos a los cuales se les restituye la tierra en un proceso que se vuelve a repetir, y ya no por problemas de desplazamiento forzado sino por unos problemas de desplazamiento económico, porque la gente va, le entregan la tierra, no la orientan ni la acompañan para que tenga un proyecto productivo que le de unos ingresos suficientes para vivir y mantenerse en esas tierras. Entonces el problema hoy no es solamente tener unos mecanismos jurídicos que nos permitan restituir las tierras por ese desplazamiento forzado, sino tener un gran programa de desarrollo rural que hasta ahora se ha anunciado en unas líneas muy generales en lo que tiene que ver con los acuerdos de La Habana, pero que no se ve cómo va a concretarse para que esas personas a las cuales se les va a restituir la tierra puedan permanecer en ella y no se repita el fenómeno de que van a venderlas para venirse a Bogotá porque tienen mejores posibilidades de tener ingresos en la ciudad (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a César Pardo, presidente de Conalgodón, Bogotá, 2013, junio 7).

Coincidiendo con este dirigente, el presidente de Fedecacao afirma que: “No basta con distribuir la tierra, sino distribuirla de manera adecuada. Es decir, a un agricultor no lo podemos llevar a un desierto a que produzca, a un agricultor tiene que proporcionársele la cantidad de tierra mínima” (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Jacob Rojas, gerente técnico de Fedecacao, Bogotá, 2013, mayo 29).

Desde la perspectiva de los ganaderos entrevistados en Putumayo y Montes de María, la restitución de tierras no resuelve el problema real del campo colombiano, que consiste en la falta de

una política seria de fomento de la producción agropecuaria que le permita a la población campesina quedarse en sus tierras para no verse así obligada a vender sus predios a empresarios con mayor capital. En palabras de un ganadero de Montes de María: “la situación que se generó de deudas, embargos, compras masivas, tampoco se resuelve con la implementación de la ley de restitución” (CNMH, entrevista realizada por Rocío Londoño y Marta Salazar a miembro del Comité Municipal de Ganaderos de San Juan Nepomuceno, *Proyecto tierras, organización social y territorio, investigación sobre los Montes de María*, Mahates, Bolívar, 2013, junio 28).

Al respecto cabe señalar que para algunos representantes gremiales de los ganaderos, el fenómeno de despojo y abandono forzado de tierras no se explica exclusivamente por el conflicto armado. Consideran que si bien algunos actos de violencia pueden explicar en parte este fenómeno, también lo explican las compras de predios a costos inferiores a los del mercado por parte de compradores foráneos a la región. Dicen algunos que en muchas compras de tierras no hubo coacción armada y que ello explicaría el carácter legal de la transacción, que, en últimas, no constituiría necesariamente un acto de mala fe, aclarando las implicaciones éticas que supone convertir la vulnerabilidad provocada por el conflicto armado en una oportunidad de mercado. No obstante, detrás de este tipo de transacciones por lo general hay circunstancias, como las deudas de campesinos y campesinas desplazados o presiones, que las facilitan.

Para el asesor de Fedegan, es difícil distinguir entre ventas forzadas producto de la coacción armada y ventas legales en una situación de inestabilidad. En sus palabras: “Si alguna persona tenía un pequeño predio y lo vendió en esa época [años noventa] al precio que había (200.000), ¿qué es lo malo que hay ahí? ¿A él lo sacaron a punta de fusil? No. Le ofrecieron un precio y vendió. No tiene que ver con el conflicto, sino con las regulaciones y las reglamentaciones” (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Guillermo Naar, asesor Fedegan-Fundagan, 2013 julio 12, Bogotá). Con esta opinión coincide un ganadero de Putumayo, al afirmar:

(...) estaba pobre [el campesino] y llegó el otro [el empresario, refiriéndose a Montes de María] y le dijo ‘yo te compro’ y le mostró unos pesos. Y al que estaba ahí llevado, le pareció mucho y le vendió y se quedó manicruzado. Y ya con el tiempo llegan los otros a decir ‘hombre vea pero si nosotros tenemos derecho a la tierra’ y nos la están quitando. Pero si es que él vendió, nadie lo obligó, me imagino que habrá casos que obligaron pero la mayoría fue porque vendió y ¿por qué vendió? Por la berraca pobreza, porque a él nunca lo apoyaron, [nunca le] dijeron ‘ah, bueno usted venga tenga crédito para que surja, para que compre sus vacas y no sé qué’. (...) dónde estuvo el Estado en su momento para decirles [a los campesinos] ‘vea, no vendan, aquí le vamos a poner escuela, aquí le vamos a poner eso’. Ahora el que ya tiene su tierra y pagó por ella o ha sido de herencia, así pues no la va soltar tan fácil y la va a pelear hasta lo último (CNMH, entrevista a Manuel Ortiz, profesional de gestión productiva y salud animal de Fedegán-Putumayo y agremiado del Comité Ganadero de Puerto Asís – Coganasís, *Proyecto tierras, organización social y territorio, para la investigación sobre el departamento de Putumayo*, Puerto Asís, Putumayo, 2013).

Con respecto a las Zonas de Reserva Campesina, las personas entrevistadas coincidieron en señalar que se trata de un instrumento importante para la consolidación de economías campesinas sostenibles, siempre y cuando no se entiendan como entidades autónomas sobre las cuales el Estado, y en particular la fuerza pública, no deban ejercer dominio. En palabras del presidente de la SAC:

Nosotros las hemos analizado [Zonas de Reserva Campesina] y deben seguir como [dice la ley]. No se deben volver unas zonas independientes como trató de propiciarlo públicamente en declaraciones la contraparte del gobierno. Nacieron y tienen un objetivo: no es propiamente crear repúblicas independientes o circunscripciones como los territorios indígenas; no estamos de acuerdo con eso (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Rafael Mejía, presidente de la SAC, Bogotá, 2013, junio 11).

Por su parte, ganaderos de la región de Montes de María coinciden con este punto de vista, al señalar que “Si es bajo el control de la guerrilla o con la autonomía de otro Estado dentro del Estado, no estarían de acuerdo” (CNMH, entrevista realizada por Rocío Londoño y Marta Salazar a miembro del Comité Municipal de Ganaderos de San Juan Nepomuceno, *Proyecto tierras, organización social y territorio, investigación sobre los Montes de María*, Mahates, Bolívar, 2013, junio 28).

Para el presidente de Conalgodón, las ZRC son una posibilidad de focalizar la acción estatal en un territorio y con un alcance determinados, aunque mantiene la condición expresada por sus contrapartes de otros gremios. En su opinión:

Las ZRC son un instrumento muy importante para enfocar la coordinación de todas las entidades del Estado y enfocarla en un territorio específico y lograr unos resultados importantes. Lo que definitivamente no pueden ser las ZRC son entidades administrativas autónomas, porque ahí sí ya entramos en contradicción con el régimen territorial y se presentan toda una serie de conflictos, es decir, ese es un tema casi de reforma constitucional, porque es el tema de los territorios, de los municipios y los departamentos (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a César Pardo, presidente de Conalgodón, Bogotá, 2013, junio 7).

En el caso de los ganaderos asociados en Fedeganca, se observa una lectura semejante, lo cual permite considerar que la percepción sobre las Zonas de Reserva Campesina es bastante similar entre diferentes subsectores del sector rural que producen en distintas zonas del país:

Para mí las zonas de reserva campesina son muy importantes; que se den pero hay que ponerles unas condiciones porque lo que yo he alcanzado a percibir donde ellos piden es que a esas zonas de reserva se les dé el aval a la vez que no están de acuerdo con que en esas zonas haya presencia de la fuerza pública, me parece que eso es ya crear pequeñas repúblicas y eso no (...) (CNMH, entrevista a José Antonio dirigente de Fedeganca, *Proyecto Tierras*,

*Organización Social y Territorio, investigación sobre el departamento del Caquetá, Belén de los Andaquíes, Caquetá, 2013).*

### 9.3.2 Los gremios frente al proceso de paz con las FARC

En general, se constata un apoyo de los gremios del sector rural a las negociaciones del Gobierno y las FARC en La Habana (Cuba), aunque cauteloso y condicionado. Según la Encuesta de Opinión Empresarial Agropecuaria (abril-junio de 2013), el 74 por ciento de las personas encuestadas aseguraron estar de acuerdo con el proceso de paz que viene adelantando el actual gobierno. A la pregunta *¿aceptaría una ley de perdón y olvido para los crímenes de la guerrilla?*, el 54 por ciento respondió que no; el 46 por ciento restante respondió sí (Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, 2013, *Encuesta de Opinión Empresarial Agropecuaria, EOE, Primer trimestre de 2013*).

No obstante, con respecto a este proceso, los dirigentes gremiales se muestran escépticos acerca de las posibilidades reales de llegar a un acuerdo final con las FARC, así como sobre la capacidad institucional, política y económica para cumplir los compromisos que se pacten. Según el presidente de la SAC, la firma de acuerdos con las guerrillas significa retos inmensos para el aparato estatal y para la sociedad civil:

Cuando usted entrega una tierra, la persona tiene que tomar una de tres decisiones: la vendo, la arriendo o produzco; y produzco no en lo que yo quiera sino en lo que haya demanda y pueda ser rentable y para que yo pueda estar y vivir de la tierra y salir de esos niveles de pobreza. Y una de las cosas más importantes que el país debe entender es que el proceso de paz no lo paga el sector agrícola, sino que lo va a pagar todo el país. Y eso quiere decir que no solo le exijan al agricultor precios baratos para ellos tener más disponibilidad de recursos en las zonas urbanas, sino que entiendan que el país agrícola también tiene derecho a generar patrimonios, utilidades, riqueza, bienestar, salir de la pobreza, mejorar en educación, servicios (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Rafael Mejía, presidente de la SAC, Bogotá, 2013, junio 11).



También señaló que el éxito de un proceso de negociación de paz se encuentra en la preparación del posconflicto: “El posconflicto representa un 75 por ciento del éxito, mientras la negociación propiamente dicha ocupa un 25 por ciento de importancia”. Por eso, gremios como la SAC y Fedepalma (solo por citar dos casos) han avanzado en diseñar y evaluar propuestas que, esperan, aporten a un escenario posconflicto. Estas iniciativas, que ponen de presente que algunos gremios económicos del sector rural piensan el posconflicto, ponen igualmente de presente los retos que este tipo de iniciativas tienen que afrontar, especialmente en regiones particularmente afectadas por el conflicto armado.

La SAC ha venido liderando grupos de trabajo con miras a aportar a un eventual acuerdo de paz<sup>243</sup>, mientras que Fedepalma ha consolidado el modelo de “Alianzas Estratégicas Productivas”, que se basa en una serie de arreglos formales entre una empresa ancla (empresa palmera) y uno o más proveedores aliados (asociaciones de productores) con el fin de garantizarle a estos la compra y el pago a precios justos del fruto de la palma. De acuerdo a cálculos del gremio, más del 30 por ciento del área sembrada con palma en el país se encuentra bajo este esquema (Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) y Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, 2010). Según la evaluación hecha por Fedepalma, los productores aliados al modelo muestran grados de satisfacción importantes<sup>244</sup>.

Son estos resultados los que han llevado al gremio palmero a proponer dichas alianzas como una posibilidad real para el mejoramiento

243 Se refiere al libro *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*, referenciado anteriormente (Perfetti, Juan José (Coordinador); Balcázar, Álvaro; Hernández, Antonio; Leibovich, José, 2013, *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*, Fedesarrollo, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Incofer, Finagro, Banco Agrario).

244 Es interesante notar que “mercado asegurado” (81 por ciento de los encuestados) y “acceso a crédito” (81 por ciento) son los principales factores de éxito identificados, en evidente relación con los problemas del campo colombiano reseñados en la primera parte de este documento. Datos tomados de Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) y Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, (2010) *Evaluación del modelo de Alianzas Productivas en Palma de Aceite*, Bogotá, documento sin publicar.

de las condiciones de pequeños productores del campo, especialmente de cara a las tareas propias de una situación de posconflicto que, entre otras cosas, debe generar oportunidades satisfactorias de empleabilidad a las personas desmovilizadas.

No obstante, han sido diversas las críticas efectuadas a este modelo. Si bien se ha puesto de presente que, estadísticamente, es muy poco significativa la relación entre concentración de la propiedad rural y el cultivo de palma (excepto para la zona oriental del país, donde dicha relación resultó positiva) (PNUD, 2011, página 82), son múltiples las preocupaciones que este cultivo continúa suscitando<sup>245</sup>.

Para la investigadora Yamile Salinas, por ejemplo, el crecimiento de este cultivo ha acentuado la especulación en los precios de la tierra, como se ha anotado para el caso de regiones del Meta y del Catatumbo. En esta última, donde se han dado compras masivas de tierras por parte de compañías con el fin de extender plantaciones de palma. Así mismo, menciona que en algunas oportunidades se ha recurrido a firmas adulteradas, poderes sin los requisitos necesarios, y pagos sobre la base de avalúos catastrales sin actualizar. Otro de las preocupaciones centrales tiene que ver con la escasez e incremento de alimentos de la canasta básica familiar a causa de políticas que priorizan el cultivo para la producción de biodiesel (Salinas, 2010).

Por su parte, el senador Jorge Robledo denunció el modelo de alianzas productivas en el caso específico de la cooperativa Coopsabana I (Sabana de Torres, Santander, en convenio con Indupalma), al denunciar el malestar de las personas asociadas para quienes esta alianza es poco benéfica: los frutos deben ser vendidos únicamente a Indupalma y, según ellas, los precios de compra son bajos en comparación con otras empresas que cuentan con una planta procesadora del fruto. Sumado a ello, las comisiones que cobra Indupalma, como ejecutora del proyecto, al parecer son excesivas, aunque la inversión de base haya sido puesta por los campesinos asociados y sean ellos los

---

245 Ver capítulo 7 para un análisis de este asunto.

únicos responsables del pago de préstamos para la producción ante los bancos (Robledo, Jorge Enrique (Senador), Unidad de trabajo legislativo, 2013).

El cultivo de palma continúa creciendo en el país. Reconocer y prevenir los riesgos señalados, así como hacer claridad sobre áreas de cultivo, modalidades y precios de compra, habitantes anteriores y posibles conflictos con propietarios, son retos definitivos que deben revisarse y sobre los cuales debe generarse consenso de cara a una sociedad en posconflicto.

Por último, es importante tener en cuenta la oposición del presidente de Fedegan y otros dirigentes de este gremio a los diálogos de paz en La Habana. Para ellos, las condiciones en las cuales se está llevando a cabo ese diálogo no son las adecuadas, especialmente por dos razones. La primera tiene que ver con que no creen que las FARC tengan un interés real en la paz. En su opinión, la guerrilla busca sacar ventaja de la publicidad de las negociaciones para legitimarse como un actor político a nivel internacional. Por otra parte, no están de acuerdo con la impunidad que para ellos un proceso como este podría acarrear:

Se quiere partir de una premisa: quienes han delinquido toda la vida no pueden pretender que de un momento a otro van a desconocer a las miles de víctimas, van a estar en capacidad de ejercer cargos públicos o de representación popular; hay un tema de impunidad (CNMH, entrevista realizada por Jaime Landinez y Rocío Londoño a Guillermo Naar, asesor Fedegan-Fundagan, 2013 julio 12, Bogotá).

Un dirigente de los ganaderos de Montes de María, agremiados en Fedegan, expresó una opinión similar a la anterior, aunque con ciertos matices:

No lo vemos [el proceso en La Habana] con mucho optimismo. No se puede negociar la paz en medio del conflicto, sin cese al fuego. Creo que falta claridad. No estoy de acuerdo con la participación en política de los miembros de las FARC. Deben hacerse

acuerdos de paz sin impunidad (CNMH, entrevista realizada por Rocío Londoño y Marta Salazar a miembro del Comité Municipal de Ganaderos de San Juan Nepomuceno, *Proyecto tierras, organización social y territorio, investigación sobre los Montes de María*, Mahates, Bolívar, 2013, junio 28).

Para cerrar esta sección, es pertinente considerar que, como se concluyó en Rettberg y Landínez, son los ganaderos quienes, mayoritariamente, se oponen o expresan una fuerte desconfianza hacia los distintos procesos de paz que han tenido lugar en el país (Rettberg y Landínez, 2013). Si se revisan estos procesos (1985-2006), se constata que si bien los ganaderos se mostraban a favor del cese del conflicto armado, fueron insistentemente escépticos frente a las negociaciones de paz con las guerrillas, argumentando que existía poco interés por parte de los armados en la paz y que lo que en realidad buscaban era fortalecerse militarmente, posición que sigue sosteniendo Fedegan.

Más allá de una crítica simplista según la cual los ganaderos “no quieren la paz”, aquí hemos querido llamar la atención sobre las condiciones que inciden en la conformación de sus percepciones y opiniones, no solo sobre los efectos del conflicto armado, sino también sobre sus críticas a las políticas estatales para el sector rural.

#### 9.4. CONCLUSIONES

Los gremios económicos son organizaciones empresariales en constante cambio. En el caso de los gremios del sector agropecuario colombiano -algunos de los cuales se fundaron durante los primeros años del siglo XX- se han anotado importantes transformaciones especialmente en la comprensión que hacen del contexto que circunda las actividades productivas que representan. Ello se hace patente en las posturas públicas y algunas decisiones de los líderes de gremios en torno a temas como la paz y el desarrollo rural que, no obstante, como se mostró, no son asuntos nuevos en la agenda de estas organizaciones.

En primer lugar, se encuentra que los gremios del sector critican fuertemente la ausencia de una política estatal hacia el campo que sea articulada, eficiente y con resultados a largo plazo. Este estado de cosas, desde la perspectiva de algunos dirigentes gremiales, es consecuencia de un sesgo anti-rural en la definición del desarrollo económico en el país. Si bien no se trata de una política intencionada, sí se basa en el supuesto de que el crecimiento económico es resultado de una industria sólida en lo urbano, en detrimento del sector rural, concebido como pobre o atrasado. Decisiones políticas que desconocen los problemas reales del agro colombiano, especialmente aquellas de apertura indiscriminada han ocasionado que no pocos productores rurales se desplacen como consecuencia de políticas que les sumen en la pobreza.

En síntesis, no solo las dinámicas del conflicto armado desplazan a productores del campo en Colombia. Las dificultades de acceso a crédito, la imposibilidad de tenencia de la tierra y las consecuencias de tratados de libre comercio con países que producen a menores costos, han expulsado, y continúan haciéndolo, a productores rurales.

No obstante, las asociaciones y cooperativas de productores se han convertido en una estrategia que ha hecho frente a estas dificultades, con resultados satisfactorios en distintas zonas del país. Además, este tipo de organización pone de presente la creciente distancia entre algunos gremios nacionales y ciertos productores en las regiones, quienes demandan mayor atención de los representantes en Bogotá, así como una participación más paritaria en la toma de decisiones acerca de la política económica y los recursos de los fondos parafiscales. De la lectura que los representantes de los gremios nacionales lleven a cabo de esta situación, depende, entre otros, el futuro de este tipo de organizaciones en términos de su responsabilidad de representar, aglutinar y fomentar los intereses de los productores afiliados.

Las percepciones de los gremios del sector rural acerca del conflicto armado y la paz se encuentran estrechamente vinculadas al hecho de que estos han sido, a lo largo y ancho del país, fre-

cuentemente coaccionados y violentados de diversas formas por parte de actores armados, lo cual se suma a condiciones históricas de ausencia de una política estatal frente al agro. Este grupo de factores explicaría el apoyo cauteloso de líderes gremiales del sector a los diálogos de paz en La Habana, así como a la política de restitución de tierras actualmente en curso. Si bien evidentemente todos convergen en la urgencia de la paz, al reconocer las nefastas consecuencias que ha acarreado para los habitantes y productores rurales el conflicto armado, aún guardan muchas dudas con respecto al proceso actual.

En el caso de la restitución de tierras, como se mostró, las personas entrevistadas manifiestan apoyar dicha política siempre y cuando se garantice el respeto a la propiedad privada bien habida y que tenga un enfoque integral: no solo se necesita tierra, se necesitan tierras cultivables, programas de crédito y políticas públicas de largo plazo para el agro colombiano. En el caso de las Zonas de Reserva Campesina, las personas entrevistadas coinciden en señalar que se trata de una estrategia que podría permitirle al gobierno central focalizar políticas y programas hacia el campo, pero en algunos casos se puso en duda su impacto real en la transformación de las condiciones de vida de los campesinos y campesinas, a la vez que se condicionó su apoyo a la presencia efectiva de la fuerza pública en estas zonas.

Con respecto a los diálogos de paz, la principal preocupación tiene que ver con las posibilidades reales de llegar a acuerdos que satisfagan a las partes, en tanto se pone en duda los intereses reales de los voceros de las FARC en la mesa de diálogo. Esta postura se radicaliza en el caso de los ganaderos, para quienes las guerrillas no tienen un interés genuino en la paz y las negociaciones con el gobierno solo les estarían otorgando ventajas estratégicas.

Considerar estas percepciones y las posturas públicas de los gremios del sector rural resulta primordial en tanto sus decisiones de cuánto, cómo y en dónde invertir impactan definitivamente las estructuras agrarias locales y regionales. Ello pasa por reconocer que son heterogéneos, representan intereses y desa-

rrollan estrategias con impacto diferente, a la vez que no actúan como una sola organización monolítica con una supuesta capacidad ilimitada de transformar las decisiones políticas que les afectan. Sumado a ello está el conocimiento que han acumulado durante estos últimos años, muchas veces canalizado a través de programas, fundaciones y secretarías técnicas conformadas por personal especializado. Este panorama actual de los gremios les sitúa como un aliado primordial en la construcción de una Colombia rural más equitativa.





---

# CUARTA PARTE

---

## RECAPITULACIÓN Y CONSIDERACIONES FINALES



---

## DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS Y ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS

A lo largo del siglo XX, como la mayoría de los países de América Latina, Colombia experimentó transformaciones demográficas relacionadas con los procesos de industrialización, expansión urbana, ampliación de los servicios de salud y educación, disminución de las tasas de mortalidad y natalidad, migraciones masivas de las zonas rurales a las ciudades, e incorporación de la mujer al mercado laboral (Flórez, 2000).

Entre 1938 y 1993 se invirtió la distribución espacial de la población colombiana. En ese lapso, la población urbana aumentó su representación del 21,9 por ciento al 71 por ciento de la población nacional, en tanto que la población rural disminuyó su participación del 70,9 por ciento al 29 por ciento de la población nacional (Tabla 63). Para el año 2005, el Informe de Desarrollo Humano 2011 proporciona una nueva estimación de la proporción de los habitantes rurales con relación a la población nacional que se sitúa en 32 por ciento a partir del índice de ruralidad (PNUD, 2011)<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> El índice de ruralidad (a) combina la densidad demográfica con la distancia de los centros poblados menores a los mayores; (b) adopta el municipio como unidad de análisis y no el tamaño de las aglomeraciones (cabecera, centro poblado y rural disperso en el mismo municipio); y (c) asume la ruralidad como un continuo (municipios más o menos rurales), antes que como una dicotomía (urbano-rural).

A partir del segundo tercio del siglo XX, la presión demográfica y el agotamiento de la tierra disponible en la región andina central propiciaron la migración rural no solo a las ciudades y los cascos urbanos municipales, sino también a zonas de frontera abierta en el sur y el oriente del país. Se produjo entonces una redistribución espacial de la población a favor de los centros urbanos, en particular de la capital nacional, y de la región Caribe y las nuevas áreas de colonización. De acuerdo con un estudio de la CEPAL, “Entre 1938 y 1993, la población rural de la región Caribe aumentó su representación sobre el total nacional, pasando del 13 por ciento al 22 por ciento; la región pacífica se [mantuvo] alrededor del 20 por ciento y las regiones Oriental y Central perdieron importancia, pasando del 68 al 55 por ciento” (Murad Rivera, Rocío, 2003, página 45)<sup>247</sup>.

---

<sup>247</sup> En este estudio se acoge la regionalización del CORPES (Consejo Regional de Política Económica y Social), que al parecer era la más utilizada en los años noventa. Región Atlántica (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre); Región Oriental (Boyacá, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander y Santander); Bogotá D.C; Región Central (Antioquia, Caldas, Caquetá, Huila, Quindío, Risaralda y Tolima); Región Pacífica (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca), Territorios Nacionales (Amazonas, Arauca, Casanare, Guanía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada).

**Tabla 63. Colombia, Evolución de la población en el periodo 1938 - 2005<sup>248</sup>**

AÑO	TOTAL	CABECERA	RESTO	% CABECERA	% RESTO
1938	8.701.816	2.533.680	6.168.136	29.1	70.9
1951	11.228.509	4.441.386	6.787.123	39.6	60.4
1964	17.484.508	9.093.088	8.391.420	52.0	48.0
1973	20.666.920	12.637.750	8.029.170	61.1	38.9
1985	27.867.326	18.710.087	9.157.239	67.1	32.9
1993	33.109.840	23.514.070	9.595.770	71.0	29.0
2005	41.489.253	30.846.231	10.643.022	74.3	25.7

Fuente: esta tabla está tomada de Sardi Perea, Edgar, (sin fecha), “Cambios sociodemográficos en Colombia: periodo intercensal 1993-2005”, DANE, *Revista Virtual*, Vol.2, No.2  
 La fuente del documento original de Sardi es: DANE, censos de población  
 Censo 1938: 5 de julio de 1938; censo 1951: 9 de mayo de 1951  
 Censo 1964: 15 de julio de 1964; censo 1973; 24 de octubre de 1973  
 Censo 1985: 15 de octubre de 1985; Censo 1993; 24 de octubre de 1993  
 Censo 2005: 11 de Noviembre de 2005.

Las mayores tasas de crecimiento de la población rural en este periodo corresponden a Caquetá, Putumayo, Casanare, Arauca, Guaviare, Amazonas, Guanía y Vichada. Sin embargo, la densidad poblacional de estos territorios es muy baja en relación con su superficie. En 1993, los llanos orientales de la Amazonia y la Orinoquia abarcaban el 42 por ciento del territorio nacional (Sardi Perea, Édgar, (sin fecha), en DANE).

Aun cuando no hay una relación directamente proporcional entre las tasas de crecimiento de la población rural en las diferentes regiones del país y la adjudicación de baldíos a particulares, la asignación de hectáreas por habitante aumentó progresivamente entre 1938 y 2005. A nivel nacional, la asignación de tierra *per*

<sup>248</sup> “El DANE utiliza el concepto de cabecera y resto, teniendo en cuenta que la definición de urbano y rural tiene otras connotaciones de tipo económico. La Cabecera es el área geográfica que está definida por un perímetro cuyos límites se establecen mediante un Acuerdo del Concejo Municipal; es donde se localiza la sede de la Alcaldía. El Resto es el área geográfica por fuera del límite de la cabecera y contiene los centros poblados, corregimientos y áreas dispersas” (Sardi Perea, Édgar, (sin fecha), en DANE).

*cápita* aumentó de 0,4 a 1,9 hectáreas (Tabla 64). Y en los departamentos tuvo variaciones considerables que reflejan, entre otros aspectos, la concentración de tierras baldías en inmensos territorios escasamente poblados.

Recuérdese que una de las principales motivaciones de la política estatal de baldíos ha sido promover la expansión de la frontera agraria a través de la colonización campesina y las grandes concesiones de tierras a empresarios y a ganaderos. Para ilustrar la disparidad regional en la asignación de tierra por habitante, basta con estos datos. Los departamentos de antiguo poblamiento, como Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Cauca recibieron en promedio menos de media hectárea por habitante. En cambio, departamentos nuevos, con extensas zonas de colonización, como Meta y Caquetá, recibieron mucha más tierra: por ejemplo, en 2005, teniendo en cuenta la población de ese año y la superficie de baldíos adjudicada desde 1938 hasta entonces, Meta había recibido 16,7 hectáreas por habitante y Caquetá, 8,4. Un lugar intermedio corresponde a Antioquia, Valle del Cauca, Tolima, Huila y Santander, los cuales en 2005 habían recibido en promedio más de una hectárea por habitante.

**Tabla 64. Superficie adjudicada en baldíos y población rural según cortes censales. Colombia 1938-2005**

Año censo	Total acumulado superficie adjudicada	Población rural	Hectáreas <i>per cápita</i>
1938	1.106.561	2.753.000	0,402
1951	1.960.809	7.079.735	0,277
1964	5.182.107	8.391.414	0,618
1973	9.504.153	8.059.071	1,179
1985	13.665.714	9.094.066	1,503
1993	17.403.938	9.595.770	1,814
2005	20.228.587	10.524.226	1,922

Fuentes: elaboración propia a partir INCODER, Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012, Censos de población 1938, 1951, 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005.

POLÍTICAS DE TIERRAS Y ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD AGRARIA

A lo largo del siglo XX, la legislación agraria buscó, entre otros objetivos, ordenar los movimientos espontáneos de colonización y racionalizar y legalizar la tierra explotada por colonos o cultivadores independientes. A la vez mantuvo la concesión de grandes extensiones de tierras públicas a ganaderos y a empresarios bajo la condición de que se comprometieran a cultivar una determinada porción del terreno concedido en el término de cinco años, compromiso que debía ser fijado mediante un contrato con la entidad estatal encargada de administrar los baldíos de la nación (Anexo legislativo).

Como se muestra en la primera parte de este informe, entre 1903 y 2012 las adjudicaciones de baldíos a particulares se atuvieron en gran medida a los límites establecidos legalmente. Sin embargo, las leyes agrarias establecieron excepciones relativas a la cantidad de tierra adjudicable que le restaron coherencia a la política de tierras y se prestaron para la asignación de grandes extensiones de tierra que al parecer fueron utilizadas principalmente en la expansión ganadera. Tal es el caso de las sabanas de Bolívar y los llanos de San Martín, zonas que la legislación agraria de la primera mitad del siglo XX definió como de uso ganadero, gracias a lo cual los gobiernos autorizaron concesiones que superaban ampliamente los topes legales.

No obstante lo anterior, a partir del segundo tercio del siglo XX, la legislación de baldíos se hizo más democrática, al ratificar la prelación de los colonos y campesinos sin tierra en la transferencia de derechos de propiedad del Estado, al simplificar los trámites de adjudicación, al restringir aún más la cantidad de tierra adjudicable y al imponer obligaciones a los beneficiarios en lo relativo a la explotación de la tierra y a la no enajenación del predio antes de un determinado tiempo.

Se observa asimismo una tendencia a la desconcentración de la adjudicación de baldíos en beneficio de la mediana y pequeña propiedad, entre otras razones porque, además de cultivos de exportación como el café, en las fincas medianas y pequeñas se han

producido de tiempo atrás alimentos e insumos para el mercado interno. Paradójicamente, esta tendencia comenzó a revertirse en la última década del siglo XX con la entrega de grandes extensiones de baldíos a personas naturales y jurídicas que no cumplían los requisitos legales, como en el caso de concesiones de tierras en la Altillanura que actualmente son objeto de investigación por indebida adjudicación.

Otros aspectos que incidieron en el progresivo aumento de la titulación de tierras a colonos y campesinos sin tierra fueron, por una parte, el desarrollo del aparato administrativo y técnico del INCORA en los territorios, y por otra, las campañas de titulación y los programas de colonización en el marco de la reforma agraria del Frente Nacional (Ley 135 de 1961) y de la aplicación de las leyes agrarias de 1988 y 1994.

La enorme cantidad de tierra que el Estado colombiano ha adjudicado a individuos y a sociedades o empresas se aprecia en estas cifras: en 109 años se adjudicaron en total 23.707.900 hectáreas a 554.473 personas (naturales y jurídicas). Con relación a la propiedad privada registrada en el catastro rural para 2009, las adjudicaciones estatales representan el 15,4 por ciento de los propietarios y el 61 por ciento de la superficie, proporciones que corroboran el enorme peso de las grandes concesiones de baldíos en la conformación de la estructura de la propiedad agraria. Seguramente, la proporción de propietarios de predios originados en una resolución de adjudicación de baldíos ha aumentado a lo largo del tiempo, debido a que muchos de esos predios se han subdividido por sucesiones hereditarias y transacciones en el mercado de tierras. Sin embargo, estos cambios no se aprecian en su real magnitud, ya sea porque los propietarios no los han notificado o por la desactualización de los catastros municipales.

De la distribución territorial de la superficie de tierra baldía adjudicada entre 1903 y 2012, se destaca el hecho de que un poco más de la mitad se concentró en seis departamentos: Meta (16,6 por ciento), Vichada (9,9 por ciento), Antioquia (9,5 por ciento), Casanare (8 por ciento), Caquetá (7,3 por ciento) y Arauca (6 por



ciento). En estos departamentos, excepto Antioquia, predominaron en superficie, pero no en número de adjudicatarios las adjudicaciones de más de 200 hectáreas.

Aunque las propiedades de más de 200 hectáreas son clasificadas por el *Atlas de la Propiedad Rural* como gran propiedad, no hay que olvidar las enormes variaciones regionales de las que precisamente ha intentado dar cuenta la delimitación de las UAF (Unidades Agrícolas Familiares) según zonas relativamente homogéneas de los municipios del país. Tomemos como ejemplo dos valores extremos de las UAF. En Cundinamarca, el tamaño de la UAF varía, según la zona, entre 2 y 37 hectáreas; y en el Meta, entre 28 y 1.840 hectáreas. En otras palabras, en ciertas zonas del Meta, un predio de casi dos mil hectáreas, que en el Valle del Cauca o en Cundinamarca sería un inmenso latifundio, equivale a una UAF, es decir, la cantidad de tierra que requeriría una familia para obtener en promedio unos ingresos equivalentes a dos salarios mínimos (Véase la Tabla 33 de este informe). Por eso, las clasificaciones de la propiedad por rangos de tamaño fijos en Colombia es una abstracción que ignora las enormes variaciones regionales.

En la contabilidad de las tierras asignadas por el Estado también hay que incluir las tierras de los resguardos indígenas y los consejos comunitarios afrocolombianos. Al sumar las adjudicaciones a personas (naturales y jurídicas) y a colectivos, entre 1903 y 2012, el Estado colombiano transfirió sus derechos de propiedad sobre cerca de 60 millones de hectáreas de tierras baldías, cifra que equivale a un poco más de la mitad de la superficie nacional (114 millones de hectáreas).

En conclusión, a lo largo del siglo XX, la estructura de la propiedad agraria caracterizada por la contraposición latifundio/minifundio se transformó en una estructura multimodal en la que predominan, en términos de superficie, la mediana y la gran propiedad y las tierras de uso colectivo (resguardos indígenas y consejos comunitarios afrocolombianos). A estas formas de propiedad hay que agregar las Zonas de Reserva Campesina, cuya normatividad impone restricciones al tamaño de la propiedad individual y a la compraventa de las parcelas de los asociados.

Un estudio reciente del CEDE sobre la política de adjudicación de baldíos constata el inequitativo reparto de estas tierras, pero a la vez muestra, en términos estadísticos, un impacto positivo de esta política en los siguientes indicadores municipales: la tasa de cobertura educativa, el NBI, los ingresos y los gastos municipales *per cápita*. Y a la vez confirma que la adjudicación de baldíos a particulares no ha disminuido los coeficientes de desigualdad en el acceso a la tierra, excepto en la región suroriental (USAID Colombia, 2013, octubre).

Aunque la titulación de baldíos a colonos y campesinos, y los programas de reforma agraria, no modificaron radicalmente la acentuada inequidad en la distribución de la propiedad agraria en Colombia, crearon sin embargo un gran número de pequeños y medianos propietarios que junto con los territorios étnicos hoy día constituyen una apreciable fuerza que comienza a ser reconocida social y políticamente, como fue evidente en los paros agrarios de 2013 y 2014.

## DESPLAZAMIENTO FORZADO Y ABANDONO DE TIERRAS

De acuerdo con los documentos de trabajo regionales de esta investigación, el desplazamiento forzado y el abandono de tierras interactúan con otros tipos de desplazamiento. Por ejemplo, el desplazamiento forzado por el conflicto armado se traslapa y se refuerza con el desplazamiento por razones económicas (v gr. proyectos de desarrollo minero y petrolero) y ambientales (por ejemplo, la presencia de agroindustrias). A su vez, los tipos de desplazamiento se entrecruzan indistintamente y tienen diferentes grados de incidencia en los territorios, de acuerdo con los grupos (armados y no armados) que actúan en cada región.

Lo anterior tiene por lo menos dos implicaciones: una, la necesidad de caracterizar adecuadamente estos movimientos de población en cada municipio para que el proceso posterior a la restitución de tierras permita el desarrollo de los “proyectos de vida” de las víctimas; dos, en las políticas públicas que im-

pulsan el desarrollo de determinadas actividades económicas, es preciso tener presente la tensión inherente entre derechos humanos e “interés público” que acarrearán los proyectos de desarrollo (Twomey, 2014, página 16). También hay que ponderar los conflictos potenciales que estos proyectos pueden generar en la población rural y los territorios.

Las investigaciones regionales del proyecto tierras, territorio y organización social evidencian la interacción del desplazamiento por conflicto armado con otros tipos de desplazamiento forzado. No obstante el énfasis en la violencia y la guerra como causas del desplazamiento forzado, la literatura académica internacional muestra que no solo la violencia obliga a los hogares a cambiar y abandonar su territorio y que cada vez son más frecuentes los desplazamientos forzados por transformaciones ambientales y por proyectos económicos a gran escala. A este respecto, Van Hear propone que en la categoría de migración forzada se incluyan “individuos o comunidades obligados o inducidos a trasladarse, cuando en otro caso estos hubieran preferido mantenerse en su sitio de residencia; la fuerza que induce el desplazamiento forzado puede ser directa, abierta y focalizada o indirecta, encubierta y difusa” (Van Hear, 1998, página 10). En esta definición se pueden incluir varios tipos de desplazamiento forzado, a saber: a) por conflicto, b) por proyectos de desarrollo, c) por razones ambientales y d) por catástrofes.

Ahora bien, entre los factores asociados al desplazamiento forzado en zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia, los informes de Meta, Caquetá y Putumayo de este proyecto, subrayan, de un lado, la fumigación de cultivos ilícitos, y de otro, la estigmatización de los habitantes de zonas con presencia de la guerrilla, que incluso ha motivado incursiones represivas de la fuerza pública. Citemos al respecto a Domingo Pérez, exalcalde de San Vicente del Caguán: “Una cosa fue antes del despeje y otra después del despeje, el estigma es muy fuerte (...). Es tan grande ese lastre que tenemos, que los padres de familia mandan a sus hijos a Neiva a que saquen la cédula, porque no quieren que en la cédula digan que son de San Vicente del Caguán porque las opor-

tunidades laborales en otras regiones se cierran” (CNMH, entrevista a Domingo Pérez, Alcalde de San Vicente del Caguán, 2013).

En resumen, una comprensión integral del desplazamiento forzado debe incluir el análisis de las categorías antes mencionadas, y de la incidencia que ciertas políticas de desarrollo económico han tenido en el desplazamiento forzado en Colombia. Examinar las diferencia y las relaciones entre los diferentes tipos de desplazamiento forzado, es una tarea necesaria para una adecuada formulación de políticas de desarrollo rural integral.

La relación entre abandono, despojo y concentración de la tierra es difícilmente verificable en términos estadísticos, especialmente en zonas de colonización reciente, entre otras razones por la informalidad en la tenencia de la tierra, o la carencia de catastros técnicos. Como se indicó en el capítulo 6, no existe información adecuada para identificar una relación entre altos índices de abandono y concentración de la tierra. Existen, sin embargo, casos en los que esta relación es fuerte y está asociada principalmente a la acción paramilitar, como por ejemplo en Los Montes de María. Pero no hay evidencias (cuantitativas y cualitativas) sólidas para afirmar que se trata de una tendencia nacional.

Entre las dificultades para verificar esta relación en términos estadísticos, se cuentan: inexistencia o desactualización del catastro rural, ocultamiento del tamaño real de grandes predios rurales, testaferrato y desarticulación entre la información de tierras del INCODER, la información catastral del IGAC, los catastros autónomos y las bases de datos de la Superintendencia de Notariado y Registro.

En cambio, sí hay una relación positiva del abandono de tierras con indicadores socioeconómicos. Por ejemplo, se identificó una correlación positiva entre el índice de necesidades básicas insatisfechas, el índice de ruralidad y el abandono. En los municipios más rurales y con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas, es más probable encontrar altos índices de abandono. Esto sugiere que las probabilidades de abandono de tierras por motivos asociados al conflicto armado se potencian cuando la población vive en condiciones precarias. A su vez estos factores contribuyen al desplazamiento forzado.

La tendencia histórica del abandono de tierras muestra dos momentos críticos. El primero entre 2000 y 2002, relacionado principalmente con la expansión paramilitar en el norte del país. El segundo entre 2005 y 2008, relacionado con los efectos y las medidas adoptadas por la fuerza pública, la guerrilla y los paramilitares luego del fracaso de las negociaciones de paz en San Vicente del Caguán y durante la implementación de la Política de Seguridad Democrática del gobierno de Uribe Vélez. Aunque el segundo periodo presenta algunos indicadores positivos en términos de seguridad, la magnitud del abandono en esos años indica que la violencia había continuado en varias regiones del país y que las cifras de homicidios, presencia de actores armados ilegales y enfrentamientos no son suficientes para caracterizar el conflicto armado.

Una primera recomendación al respecto es cualificar y ampliar los indicadores tradicionalmente usados sobre conflicto armado para ver de forma integral el fenómeno de la violencia rural. Una segunda recomendación, resultado de los análisis regionales sobre este periodo, es lograr una mejor caracterización del rol y del impacto (directo e indirecto) de las acciones del Estado, y en particular de la fuerza pública, en los distintos conflictos sobre el territorio.

#### INFORMALIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA Y VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

En estudios antiguos y recientes sobre el problema agrario colombiano se ha insistido en que uno de los determinantes de la pobreza del campesinado, además de la carencia de tierra o de suficiente tierra para el sustento de la familia, es la carencia de títulos debidamente registrados que certifiquen su calidad de propietarios. Esta carencia limita el acceso del campesino al crédito bancario y al mercado regulado de tierras, y lo coloca en condición de vulnerabilidad en distintas circunstancias: desde la repartición de la tierra por sucesiones hereditarias hasta la venta forzada o la usurpación por actores armados o civiles.

Respecto de los motivos que explicarían la informalidad de la tenencia de la tierra entre el campesinado, se han enfatizado el desconocimiento de los trámites legales, el elevado costo y los complicados procedimientos para legalizar propiedades de facto. Hay que decir, sin embargo, que además de las campañas de titulación, sobre las cuales informamos en este trabajo, ha habido avances en la simplificación de los procedimientos de titulación de baldíos y la eliminación de algunos de los costos.

Como lo señalamos en la primera parte de este informe, consideramos que hay otros motivos, quizá más importantes, por los cuales muchos campesinos y colonos no legalizan sus fincas. Uno, porque en Colombia impera la costumbre de adquirir tierra ya sea por herencias no formalizadas o por transferencias informales de derechos de posesión o de mejoras. Más aún, en zonas de colonización, como La Macarena y San Vicente del Caguán, las Juntas de Acción Comunal y las alcaldías expiden certificaciones de la posesión de tierras por parte de colonos<sup>249</sup>. Otro, porque un número indeterminado de campesinos o colonos poseen extensiones de tierra que superan el tope legal de una UAF, de manera que para legalizarlas tendrían dos opciones: o devolver al Estado la tierra excedente, o comprarla al precio que fije el INCODER.

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, más o menos un 40 por ciento de los predios registrados en el catastro rural carecen de títulos registrados en las oficinas de instrumentos públicos. Lo que no se sabe es cuántos predios jamás han sido registrados en el catastro.

Cabe pensar que de lograrse un acuerdo final entre el Gobierno nacional y las FARC, las campañas de titulación en las zonas con influencia de esta organización insurgente serían mucho más efectivas, entre otras razones, porque la legalización de la tierra es uno de los puntos del Acuerdo de Desarrollo Rural Integral en el proceso de paz. Es más, si se logra legalizar un alto porcentaje de los baldíos ocupados y explotados por colo-

---

<sup>249</sup> Véanse los documentos de trabajo sobre las investigaciones del Caquetá y Meta del Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio.

nos, es muy probable que se reduzca de manera considerable el número de familias rurales que figuran con muy poca tierra. De acuerdo con el *Atlas de la Propiedad Rural*, en 2009 el 70,7 por ciento de los propietarios rurales (1.886.881) tenían predios de menos de 5 hectáreas, y ocupaban apenas el 5,7 por ciento de la superficie bajo propiedad privada.

Como argumentamos en el capítulo 5, a la informalidad y la inequitativa distribución de la tierra se suman las prácticas (viejas y nuevas) de usurpación de los derechos de propiedad, prácticas que no solo son avaladas por notarios, registradores de instrumentos públicos y otros funcionarios públicos, sino que también cuentan con la anuencia de políticos y son toleradas socialmente.

## DESARROLLO AGROPECUARIO Y CONFLICTO ARMADO

Para tener una mejor comprensión del impacto del conflicto armado en la producción agropecuaria, es necesario tener en cuenta diferentes variables asociadas al desempeño del sector agrícola, entre estas:

- a. Los cambios macroeconómicos y las dinámicas de los mercados internacionales,
- b. Las políticas agrarias y la gestión institucional,
- c. El desplazamiento forzado y el abandono de tierras.

Esto contribuiría a comprender mejor los diferentes tipos de afectación a las personas desplazadas, como también los cambios sufridos por la población que ha resistido en sus territorios.

Sobre este punto se recomienda al Gobierno nacional tener en cuenta en las políticas de desarrollo rural, no solo la reparación de los derechos de las víctimas del conflicto armado, sino también a los que no han abandonado sus territorios.

Las situaciones de adversidad enfrentadas por los pobladores rurales, en particular por el desplazamiento forzado y la pérdida de tierras y otros bienes, no se reflejan estadísticamente en una disminución drástica de la superficie cultivada. Aparte de limitaciones de la información sobre cultivos, esto confirma la capacidad

de las economías campesinas de enfrentar las crisis económicas y de sobrevivir en medio de la violencia armada. Sin embargo, otros indicadores como la disminución del valor de la producción agrícola de la década de 1980, sugieren que la capacidad de resistir en el territorio no ha estado acompañada de políticas que garanticen un nivel de precios adecuado.

El análisis de la producción agropecuaria entre 1985 y 2012, presentado en el capítulo 7, pone de relieve la fortaleza de las economías campesinas y su capacidad de sobrevivencia en medio de las crisis económicas, la globalización, e incluso el conflicto armado. Aun cuando en los últimos años ha habido una disminución de la producción de alimentos, los cultivos campesinos siguen aportando más del 50 por ciento de la producción nacional de estos.

Puesto que las economías campesinas han venido mutando rápidamente, es urgente avanzar en una nueva conceptualización de estas que tenga en cuenta las transformaciones en su estructura interna y en su articulación con la economía monetaria. Entre las transformaciones de las fincas campesinas destacamos los siguientes aspectos: combinan distintas formas de trabajo (familiar, asalariado, compañías, etc.); tienen mayores niveles de comercialización y producen excedentes monetarios.

También han cambiado los patrones de asentamiento y vivienda. Hay familias que prefieren vivir en los poblados urbanos, puesto que esto les garantiza un mayor acceso a bienes públicos y en particular a una mejor educación para los hijos. El empleo de mano de obra familiar ha disminuido drásticamente gracias a la expansión de la educación rural y a la migración (voluntaria y forzada) de los jóvenes del campo a los cascos urbanos municipales y las ciudades. En el trabajo de campo encontramos campesinos que trabajan sus fincas, no con sus hijos, sino con jornaleros o en compañía de parientes, vecinos o amigos. Como dijo uno de los líderes de la comunidad negra de La Bonga, su aspiración no es que sus hijos trabajen directamente la tierra sino que sean profesionales en Cartagena y trabajen la tierra con “empleados”.

La expansión geográfica de los cultivos y plantaciones agroindustriales no siempre ha tenido un impacto estadísticamente



significativo en la concentración de la propiedad agraria a nivel nacional. En cambio, sí ha modificado radicalmente el paisaje rural y el equilibrio ecológico de algunos territorios, además de que ha restringido el uso comunal de caminos, humedales y pozos de agua, entre otros bienes públicos o comunitarios.

Aun cuando la relación entre cultivos de palma de aceite, conflicto armado y despojo no es universal, la existencia de plantaciones agroindustriales o de explotaciones mineras, sí produce transformaciones en los ecosistemas, en la calidad de vida y en el uso de bienes colectivos, todo lo cual puede impactar negativamente la producción campesina y propiciar el abandono de la tierra.

En los Montes de María, por ejemplo, el arrendamiento monetario de la tierra se usa cada vez más en cultivos agroindustriales como la palma de aceite. También arriendan tierras los campesinos que carecen de este recurso y prefieren trabajar de manera independiente y no como jornaleros o asalariados. Sobre el arrendamiento de la tierra para cultivos agroindustriales, un cultivador de palma de aceite en el Meta nos dijo que como en Colombia la tierra es muy costosa, resulta más rentable tomarla en arriendo que comprarla.

## ORGANIZACIONES DE LA POBLACIÓN RURAL

De las organizaciones rurales las más persistentes y de mayor cobertura geográfica son las Juntas de Acción Comunal, creadas en 1958 por el primer gobierno del Frente Nacional. Y entre las organizaciones que surgieron en el marco del conflicto armado interno, sobresalen las asociaciones de víctimas. Según la Unidad de Víctimas, son más de dos mil y actúan en casi todo el país.

Tanto en la organización como en la movilización social, y en la resistencia civil a la violencia armada, se destacan las comunidades indígenas y las mujeres. Aun cuando las mujeres siguen siendo una minoría en los cargos directivos de las organizaciones rurales, han tenido un notable protagonismo en las luchas sociales y los movimientos en defensa de los derechos de las víctimas del conflicto.

Uno de los aspectos más importantes de la dinámica organizativa de la población rural y de los productores del campo es la creación de mecanismos de coordinación gremial y territorial, y de redes sociales que agrupan y movilizan a organizaciones de distintas regiones del país y de diferentes corrientes políticas. Estas innovaciones, más la creación de medios de información y comunicación modernos e independientes (como Prensa Rural, REDHER, Colombia Informa y otros), han facilitado la coordinación horizontal de peticiones y las iniciativas de negociación con el Estado.

Se observa asimismo una considerable diversificación de los intereses y motivos de movilización de los pobladores del campo, así como también la elaboración de proyectos independientes de reforma agraria y desarrollo rural integral. Aun cuando la antigua reivindicación del derecho a la tierra sigue vigente en las organizaciones campesinas, nuevas reivindicaciones como la defensa de los derechos humanos y de los recursos naturales, más la oposición a los tratados de libre comercio y a las políticas estatales de fomento de la explotación de hidrocarburos y de la minería, han cobrado notable importancia en las peticiones al Estado y las movilizaciones.

Cabe destacar por último la conformación y consolidación de asociaciones y cooperativas de productores agropecuarios, cuya capacidad de movilización y de presión al Estado fue evidente en los paros agrarios de 2013 y 2014. En contraste con ello, los sindicatos agrarios, muchos de ellos duramente afectados por el conflicto armado, muestran una escasa influencia entre los trabajadores rurales.

Pese a sus limitaciones, las organizaciones sociales rurales activas conforman un apreciable capital social y político para la consolidación del proceso de paz y para afrontar los complejos y difíciles retos de la implementación de los acuerdos que suscriban el Gobierno nacional y las FARC-EP.

## GREMIOS AGROPECUARIOS

Contrario a lo que suele decirse, los gremios del sector rural colombiano no son entes monolíticos que comparten una misma

visión de la realidad política y económica del país basada exclusivamente en sus intereses sectoriales. Son organizaciones dinámicas, cuyo poder político es relativo y varía según la relación de cada gremio con el gobierno y las políticas objeto de negociación. Cuentan además con personal técnicamente cualificado y sus posturas por lo general están bien informadas. Su capacidad de incidencia regional varía según el gremio y la región.

En general, los dirigentes gremiales critican la ausencia de una política estatal de desarrollo rural integral, eficiente y con resultados a largo plazo. Este estado de cosas, desde la perspectiva de algunos, es consecuencia de un sesgo anti-rural en la definición del desarrollo económico en el país, apreciación en la que muestran ciertas coincidencias con posiciones de izquierda, pese a las diferencias ideológicas de unos y otros.

Los dirigentes gremiales son particularmente críticos de las políticas de apertura económica indiscriminada, con el argumento de que han ocasionado quiebras de productores que se han visto obligados a abandonar las actividades agrícolas, fenómeno al cual se hace referencia como *desplazamiento económico*. No solo las dinámicas del conflicto armado desplazan a productores del campo en Colombia: las dificultades de acceso a crédito, la imposibilidad de acceder a la propiedad agraria por parte de muchos pobladores y trabajadores rurales, más las consecuencias de los tratados de libre comercio con países que producen a menores costos, han expulsado, y continúan haciéndolo, a campesinos y a empresarios.

Con respecto a los diálogos de paz, su principal preocupación tiene que ver con las posibilidades reales de llegar a acuerdos que satisfagan a las partes. Además, ponen en duda la sinceridad de los voceros de las FARC en la mesa de La Habana. Esta postura es más radical en los dirigentes nacionales de FEDEGAN, pues creen que las guerrillas no tienen un interés genuino en la paz y las negociaciones con el gobierno solo les estarían otorgando beneficios.

Frente a la restitución de tierras, los dirigentes nacionales entrevistados manifestaron apoyar esta política, siempre y cuando se garantice el respeto a la propiedad privada *bien habida* y se tenga

un enfoque integral, pues no solo se necesita tierra, se requieren tierras cultivables, programas de crédito y políticas públicas de largo plazo para el agro colombiano.

#### SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR RURAL

Pensar en políticas agrarias adecuadas a la diversidad regional, y en función de una paz estable y duradera, y con enfoque territorial, que tengan en cuenta al conjunto de la población rural, requiere información sistemática y confiable sobre los temas fundamentales de la vida social en el campo y del desarrollo rural. Seguramente, el Tercer Censo Nacional Agropecuario aportará información fundamental para las políticas de desarrollo agrario del futuro próximo, entre estas las que hacen parte del acuerdo agrario entre el Gobierno nacional y las FARC.

Por la importancia del Sistema de Información de Desarrollo Rural del INCODER, urge mejorar la calidad de sus bases de datos y cruzar la información que estas arrojan con otras fuentes como las del IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro. También es urgente la actualización periódica del catastro rural y la realización de un inventario de las tierras de dominio estatal que permita saber, entre otras cosas, qué tanta tierra queda libre para asignar al campesinado sin tierra. Convendría asimismo investigar qué pasó con la información de las tierras administradas por el Fondo Nacional Agrario en los años 2001 a 2003, acerca de las cuales el INCODER no tiene información, así como los predios que han retornado al Estado por procesos de extinción de dominio o de juicios de deslinde, entre otras causales.

En los asuntos relacionados con el abandono y despojo de tierras, subrayamos por lo menos dos vacíos. Uno, la falta de atención estatal a la pérdida de bienes patrimoniales distintos a la tierra, que para muchas personas y familias son tan importantes como la tierra, por ejemplo: la vivienda, los animales, las escuelas, los carreterales y las fuentes de agua. Dos, el escaso conocimiento sobre

los agentes del despojo: con excepción de los estudios de caso que dan cuenta de estos, los investigadores académicos no disponemos de la información que al respecto tienen la Unidad de Restitución de Tierras y la Fiscalía.

Existen otros vacíos de información y conocimiento sobre el mundo rural colombiano que merecen pronta atención de las agencias estatales y de los académicos, entre ellas:

1. Además de series estadísticas confiables sobre la propiedad agraria, se requieren estudios empíricos sobre la explotación productiva de los predios adjudicados por el Estado a particulares y a comunidades étnicas; y sobre el mercado de tierras y la tradición de dominio de los predios rurales. Estos estudios permitirían plantear hipótesis más sólidas respecto de lo que ha pasado con las tierras que el Estado ha entregado no solo a colonos y campesinos, sino a grandes concesionarios.
2. También se requieren estudios empíricos de las economías agrarias de pequeño y mediano tamaño. A estas economías por lo general se las denomina campesinas y se dan cifras agregadas sobre su mayor productividad en relación con las grandes propiedades, pero se sabe muy poco del funcionamiento económico y su rentabilidad. El Tercer Censo Agropecuario aporta nueva información sobre los productores residentes en las unidades de producción (UPAS) y sobre las características productivas de estas explotaciones.
3. Las Zonas de Reserva Campesina requieren información confiable e investigación empírica, tanto sobre las ya creadas como sobre las que ha propuesto la Asociación de Reservas Campesinas ANZORC. Con base en la lectura de los planes de desarrollo de las Zonas existentes, y de algunos escritos sobre esta figura, queda la impresión de que es una fórmula ideal para proteger las economías campesinas. Pero al indagar qué tanto conocen esta figura los campesinos y campesinas y si les gustaría pertenecer a una ZRC, se advierte desconocimiento y cierta

- desconfianza o prevención, puesto que se cree que la regulación podría ser exagerada y afectaría a los colonos que poseen más de una UAF.
4. Se sabe muy poco de los conflictos entre campesinos, colonos, grupos étnicos y grandes propietarios de tierras. Un conocimiento de la conflictividad rural en los municipios que serían epicentros del proceso de paz, es crucial, entre otras razones porque generalmente el mejoramiento del clima social y político como resultado de acuerdos de paz permite que afloren y se expresen conflictos y tensiones silenciados o apaciguados por la violencia armada. Es de esperar, además, movilizaciones en torno al cumplimiento de los acuerdos del gobierno nacional y las FARC.
  5. Sobre los trabajadores asalariados del campo, hay información dispersa sobre salarios, niveles educativos, NBI, etc., pero se sabe muy poco sobre las condiciones de trabajo y las relaciones laborales en los cultivos y plantaciones agroindustriales, así como sobre las relaciones de las personas asalariadas con el resto de la población rural. De los datos sobre los asalariados rurales, mujeres y hombres, es particularmente importante el que, en comparación con los trabajadores independientes, aquellos tienen niveles educativos más altos y perciben mayores ingresos. No sorprende entonces que los hijos de los campesinos y campesinas, en general mucho más educados que sus padres, prefieran emplearse como asalariados, ya sea en el campo, en el casco urbano o en la ciudad, a ser trabajadores familiares sin remuneración o con muy baja remuneración.
  6. Para la vida social de la población rural, y para su representación en las instancias de participación, es crucial la realización de un nuevo censo de las Juntas de Acción Comunal. También lo es la indagación sobre por qué no han funcionado las instancias de participación de la población rural en la formulación de políticas agrarias y de desarrollo rural, así como en la planeación y ejecución de programas.

No obstante las falencias y carencias antes señaladas, la producción de información y de conocimiento sobre el campo colombiano ha aumentado considerablemente en los últimos años, en parte por el resurgimiento del interés académico internacional por los temas agrarios y rurales, y en parte por las leyes de Justicia y Paz y de Reparación de las Víctimas y Restitución de Tierras que han obligado a las agencias estatales y a los organismos de control a documentar y examinar de manera más rigurosa la vulneración de los derechos de la población civil por efecto del conflicto armado, con miras a la reparación jurídica, administrativa y simbólica de las víctimas.

Colombia cuenta actualmente con nuevos sistemas de información y con una importante masa crítica sobre diversos temas relacionados con historia agraria y el desarrollo rural del país, que permitirían fundamentar mejor las políticas enunciadas en el acuerdo agrario entre el Gobierno nacional y las FARC, y que permitirían solucionar los viejos y graves problemas de inequidad, pobreza y desigualdad en la sociedad rural, así como disminuir radicalmente la brecha entre el campo y la ciudad.

Un hecho importante en esa dirección es la creación de la *Misión para la Transformación del Campo*, cuya principal tarea consistió en proponer y diseñar soluciones viables para “saldar la deuda histórica con el campo”. La Misión produjo importantes documentos que sintetizan información y conocimiento sobre temas claves para el mejoramiento de las condiciones sociales y el nivel de vida en el campo, así como para el desarrollo rural<sup>250</sup>.

Entre las investigaciones recientes sobre temas agrarios que constituyen un punto de referencia importante para el conocimiento y la fundamentación de las políticas agrarias, destacamos las siguientes:

- El Informe de Desarrollo Humano 2011, *Colombia. Razones para la esperanza*, coordinado por Absalón Machado, que además de ser una buena síntesis de información y

<sup>250</sup> Los documentos de la *Misión para la transformación del campo* pueden consultarse en la Web del Departamento de Planeación Nacional.

conocimiento sobre la historia agraria y los problemas del sector rural, aporta una propuesta de “reforma rural integral” que ha sido tenida en cuenta en los foros agrarios y en el acuerdo sobre el punto agrario entre el Gobierno y las FARC.

- Las investigaciones del CINEP y ODECOFI que indagan, entre otros aspectos, las relaciones entre el conflicto armado, el conflicto agrario y la conformación de órdenes sociales locales bajo la influencia de los actores armados<sup>251</sup>.
- Los trabajos de información e investigación del Observatorio de Restitución de Tierras y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria, dirigido por Francisco Gutiérrez, que aportan nuevos enfoques conceptuales y metodológicos para observar y analizar problemas críticos, entre estos los relativos al “diseño institucional” de la legislación agraria, la asignación de los derechos de la propiedad agraria y la aplicación de la política de restitución de tierras abandonadas o despojadas en el contexto del conflicto armado<sup>252</sup>.
- Las investigaciones cuantitativas del Centro de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, dentro de las cuales destacamos, por afinidad temática, el estudio sobre *Tendencias históricas en la adjudicación de baldíos*, elaborado en 2014 para USAID, del cual desafortunadamente

---

251 Por ejemplo: González, Fernán (ed.) (2008) *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Bogotá, CINEP-ODECOFI; García, Clara Inés y Aramburo, Clara Inés (eds.) (2011) *Geografías de la guerra y la resistencia: Oriente y Urabá antioqueños 1990-2008*, Bogotá, CINEP, ODECOFI; Torres, María Clara (2011) *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso del Putumayo*, Bogotá, CINEP, ODECOFI; González, Fernán y Vásquez, Teófilo (2012), “An Old War in a New Context The Interactions between the Agrarian Problem and Armed Conflict in Colombia 1966-2010” en *Global Journal of Human Social Science*, vol. 12, número 9, páginas 17-30; Guzmán Álvaro y Rodríguez, Alba Nubia, (2014), *Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del norte del Cauca (1990-2010)*.

252 Sobre los trabajos del Observatorio de Restitución de tierras véanse los escritos publicados en la Revista de *Estudios Socio jurídicos* de la Universidad del Rosario, 2014, Bogotá, volumen 16 (1).



nos enteramos cuando ya habíamos terminado este informe<sup>253</sup>. Destacamos así mismo los trabajos de Ana María Ibáñez y otros investigadores del CEDE sobre pobreza, despojo y conflicto armado. También la Encuesta Longitudinal de Colombia.

- Para el debate sobre los orígenes “agrarios” del conflicto armado colombiano de los últimos cincuenta años, conviene leer los textos de los miembros de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas publicados en febrero de 2015.

De nuestro trabajo, consideramos particularmente útil para el desarrollo práctico del acuerdo agrario de La Habana, “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma integral”, los siguientes aportes:

- La compilación, depuración y sistematización de las estadísticas sobre adjudicación de baldíos y compraventa de predios originados en resoluciones de baldíos.
- La revisión sistemática de las estadísticas sobre desplazamiento forzado, abandono y despojo de tierras, y el análisis de las repercusiones del conflicto armado en la producción agrícola en general y de las economías campesinas en particular.
- La descripción histórica de la legislación agraria y de su aplicación práctica, gracias a la cual se detectaron vacíos, ambigüedades e inconsistencias de las políticas de tierras del Estado colombiano que, por supuesto, deben evitarse en la legislación y las políticas agrarias para el *posconflicto*.
- La relectura de los programas de reforma agraria de la segunda mitad del siglo XX y la valoración de sus resultados en una perspectiva histórica relativamente amplia.
- La documentación y el análisis de las organizaciones sociales y los gremios del sector agropecuario, de las diferentes modalidades de protesta y movilización social de la población rural, y de las posiciones de los dirigentes gremiales

---

253 Con respecto a este trabajo, tenemos ciertas diferencias en la interpretación de la legislación agraria y en el manejo de las cifras históricas de la adjudicación de baldíos; pero coincidimos bastante en la ponderación de esta política de tierras del Estado colombiano.

en torno a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, lo que contribuye a ponderar el potencial social para la consolidación de la paz en los territorios y permite vislumbrar los asuntos que podrían dar lugar a tensiones, conflictos y movilizaciones de la población rural.

---

## ABREVIATURAS

- ACCU Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
- ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los  
Refugiados
- AMAR Comité de Amas de Casa Rurales
- AMARS Comité de Amas de Casa Rurales de Sucre
- ANDRI Asociación Nacional de Usuarios del DRI
- ANTA Asociación Nacional de Trabajadores Agrícolas
- ANUC Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
- ANUCUR Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad  
y Reconstrucción
- ASDI Asociación Sueca de Cooperación Internacional para el  
Desarrollo
- ASOCOBRA Asociación de Beneficiarios de la Reforma Agraria
- ATCC Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare
- AUC Autodefensas Unidas de Colombia
- BCB Bloque Central Bolívar
- BSP Bloque Sur Putumayo
- CAJ Comisión Andina de Juristas
- CCJ Comisión Colombiana de Juristas
- CECORA Central de Cooperativas de la Reforma Agraria
- CEDE Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (Universi-  
dad de los Andes)
- CEGA Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CERAC Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto  
CIAT Centro Internacional de Agricultura Tropical  
CIDA Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola  
CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
CINEP Centro de Investigación y Educación Popular  
CISA Central de Inversiones  
CNMH Centro Nacional de Memoria Histórica  
CNRR Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación  
COALICO Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes  
COCOMACIA Consejo Comunitario Mayor de la Asociación  
CODHES Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento  
CONA Comité Agrario Nacional  
CONALGODON Confederación Colombiana del Algodón  
CORPOICA Corporación Nacional de Investigación Agropecuaria  
CUC Consejo de Unidad Campesina  
DANCOOP Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas  
DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística  
DAS Departamento Administrativo de Seguridad  
DIH Derecho Internacional Humanitario  
DNP Departamento Nacional de Planeación  
DRI Programa de Desarrollo Rural Integrado  
ELN Ejército de Liberación Nacional  
ENA Encuesta Nacional Agropecuaria  
EPL Ejército Popular de Liberación  
FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
FARC Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia  
FEDEGAN Federación Colombiana de Ganaderos  
FEDEGANCA Federación Departamental de Ganaderos  
FENSA Federación Nacional Sindical Agraria  
FINAGRO Fondo para el financiamiento del sector agropecuario  
FNG Fondo Nacional de Ganado  
GMH Grupo de Memoria Histórica  
ICI Instituto de Colonización e Inmigración

IEPRI Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
 IGAC Instituto Geográfico Agustín Codazzi  
 ILSA International Law Student Asociation  
 INCODER Instituto Colombiano de Desarrollo Rural  
 INCORA Instituto Colombiano de la Reforma Agraria  
 PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
 MADR Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
 ONU Organización de las Naciones Unidas  
 PCDSD Política de Consolidación de Defensa y Seguridad  
 PCN Proceso de Comunidades Negras  
 PCNM Proyecto Colombia Nunca Más  
 PDSO Política de Defensa y Seguridad Democrática  
 PENAGRO Primera Encuesta Nacional Agropecuaria  
 PGN Procuraduría General de la Nación  
 PNR Plan Nacional de Rehabilitación  
 PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
 RTDAF Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente  
 RUPD Registro Único de Población Desplazada  
 RUPTA Registro Único de Predios y Territorios Abandonados  
 RUV Registro Único de Víctimas  
 SAGROCOL Sociedad Agrológica Colombiana  
 SAT Sistema de Alertas Tempranas  
 SINPEAGRICUN Sindicato de pequeños agricultores de Cabrera  
 SIPOD Sistema de Información de Población Desplazada  
 SNAIPD Sistema Nacional de Atención Integral a la Población  
 Desplazada  
 TIAR Tratado de Asistencia Recíproca  
 TLC Tratado de Libre Comercio  
 UAEGRTD Unidad Administrativa Especial para la Gestión de  
 Restitución de Tierras Despojadas  
 UAF Unidad Agrícola Familiar  
 UDH Unidad de Derechos Humanos  
 UMATAS Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria  
 UNIANDES Universidad de los Andes  
 URPA Unidades Regionales de Planeación Agropecuaria



---

## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

### ARTÍCULOS Y REVISTAS

- Arango, Mariano, (1987, mayo- agosto), “Esquemas de políticas de reforma agraria en Colombia”, en *Lecturas de Economía*, Número 23, páginas 197–220, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia.
- Banco de la República, (1955, octubre 20), “El desarrollo económico de Colombia. Resumen de los aspectos más importantes del informe sobre Colombia”, presentado por la CEPAL en su sexto periodo de sesiones, en *Revista del Banco de la República* Vol. XXVIII No.336, páginas 1234-1246, Bogotá,
- Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, Centro Regional de Estudios Económicos, CREE, Cartagena, (2008), *Boletín económico regional, Costa Caribe*, Número 08, Primer trimestre de 2008, Cartagena, Banco de la República.
- Bejarano, Ramiro, (2014, octubre 16), “Resurrección de una jurisdicción”, en [ambitojuridico.com](http://ambitojuridico.com)
- Berry, Albert, (2014, enero-junio), “Aspectos jurídicos, políticos y económicos de la tragedia de la Colombia rural de las últimas décadas: hipótesis para el análisis”, en *Revista de Estudios Socio Jurídicos*, volumen 16, número 1, Bogotá, Universidad del Rosario.

- Berry, Albert, (2002) “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, en *Revista de Economía Institucional*, volumen 4, número 6, páginas 24-70.
- Bonilla, Víctor Daniel, (1966), “Caquetá 1 el Despertar de la selva, Colonización campesina en Colombia” en *Revista Tierra (de Economía agraria)* Número 2, Octubre-Diciembre, Bogotá, Tercer Mundo.
- Bonilla, Víctor Daniel, (1966a), “Tolima 1, primer proyecto de la reforma agraria”, en *Revista Tierra (de Economía agraria)*, No 1, julio-septiembre, páginas 16-17.
- Bonilla, Víctor Daniel, (1967a), “De la lucha por la tierra al Atlántico 3”, en *Revista Tierra (de Economía agraria)*, Número 4, Abril-Junio, Bogotá, Tercer Mundo.
- Bonilla, Víctor Daniel, (1967b), “La Reforma Agraria frente al minifundio nariñense” en *Revista Tierra (de Economía agraria)* Número 5, Julio-Septiembre, Bogotá, Tercer Mundo.
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (2011, junio 16), *Empresa Petrolera y Ejército Nacional arremete contra campesinos*, disponible en: <http://justiciaypazcolombia.com/Empresa-petrolera-y-ejercito>)
- Cubides, Fernando, (marzo, 2006), “La participación política del campesinado en el contexto de la guerra: el caso colombiano”, en *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, de Grammont, Hubert C, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/Co5CubidesC.pdf>
- Cuenca, Noel; Chavarro, Fernando y Díaz, Oscar, (2008), “El sector de ganadería bovina en Colombia. Aplicación de modelos de series de tiempo al inventario ganadero”, en *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, Número XVI (1), páginas, 165-177, Bogotá, Escuela Colombiana de Ingeniería.
- Diot, Joelle (1976), “Estadísticas históricas de baldíos 1931-1971. Legislación y adjudicaciones”, en Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, *Boletín mensual de Estadística*, Número 296, Seminario Permanente de Problemas Colombianos, Bogotá.



- Duncan Cruz, Gustavo y Reyes, Alejandro (2009, septiembre). Policy Paper: plan de consolidación de la Macarena en: [http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/Policy\\_Paper\\_Duncan\\_Reyes.pdf](http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/Policy_Paper_Duncan_Reyes.pdf)
- Fajardo, Darío, (2002b), “Tierra, poder político y reformas agraria y rural”, en *Cuadernos Tierra y justicia* Número 1.
- Fajardo, Darío (2006, octubre), “Las Reservas Campesinas: otra experiencia en la brega por la tierra y la organización”, en *Agencia de Prensa Rural*, <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article302>
- Fajardo, Darío, (2012, diciembre), “Experiencias y perspectivas de las Zonas de Reserva campesina”, ponencia presentada en el V Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, Santa Rosa, La Pampa, marzo de 2013..
- Fajardo, Darío, (2013, abril), “Colombia: dos décadas en los movimientos agrarios”, *Cahiers des Amériques Latines*, número 71, páginas 145-168.
- Forero-Álvarez, J. (2013), The Economy of Family Farming Production, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, volumen 10, número 70, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Goebertus, Juanita (2008), “Palma de aceite y desplazamiento forzado en Zona Bananera: “trayectorias” entre recursos naturales y conflicto”, en *Revista Colombia Internacional*, número 67, Enero-Junio 2008, Bogotá, Universidad de los Andes.
- González, Fernán y Vásquez, Teófilo (2012), “An Old War in a New Context. The Interactions between the Agrarian Problem and Armed Conflict in Colombia 1966-2010” en *Global Journal of Human Social Science*, vol. 12, número 9.
- Gutiérrez Sanín, Francisco (2014, enero-junio), “Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar”, en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Número 16 (1), páginas 43-74, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Gutiérrez, Javier (2009), “La estadística estratégica del sector agropecuario en Colombia: un nuevo modelo de oferta”, *Revista de La Información Básica*, volumen 3, número 2, Bogotá, Departamento Nacional de Estadística, DANE.

- Gutiérrez, Omar, (septiembre-diciembre 2004) “La oposición regional a las negociaciones con el ELN”, en *Revista Análisis Político*, Número 52, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez de Pineda, Virginia (1958), “El país rural colombiano”, *Revista Colombiana de Antropología*, Número 7, páginas 1–125, Bogotá.
- Kongsager, Rico y Reenberg, Anette (2012), “Contemporary Land-Use Transitions: The Global oil Palm Expansion”, en *The Global Land Project International Project Office. GLP Report*, Número, 4, Copenhague, University of Copenhague en [http://www.globallandproject.org/arquivos/Kongsager,\\_R\\_and\\_Reenberg\\_A\\_%282012%29\\_Contemporary\\_land\\_use\\_transitions\\_The\\_global\\_oil\\_palm.pdf](http://www.globallandproject.org/arquivos/Kongsager,_R_and_Reenberg_A_%282012%29_Contemporary_land_use_transitions_The_global_oil_palm.pdf)
- Legrand, Catherine, (1983), “Campesinos y asalariados en la Zona Bananera de Santa Marta (1900-1935)”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Número 11, páginas 235-250, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Leiteritz, Ralf; Nasi, Carlo y Rettberg, Angelika (2009), “Para desvincular los recursos naturales del conflicto armado en Colombia. Recomendaciones para formuladores de política y activistas”, en *Revista Colombia Internacional* 70, Julio-Diciembre 2009, Bogotá, Universidad de los Andes.
- León, Magdalena, (2006), “Neutralidad de género y políticas públicas en las reformas agrarias de América Latina”, en *Revista Nómadas*, Número 24(1), páginas 44–53, Bogotá.
- Londoño, Rocío, (1997), “Los Sindicatos y Juntas de Acción Comunal en Colombia”, en *Revista América Latina Hoy*, Número 17, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Mahecha, Liliana; Gallego, Luis y Peláez, Francisco, (2002), “Situación actual de la ganadería de carne en Colombia y alternativas para impulsar su competitividad y sostenibilidad”, en *Revista Colombiana de Ciencias Pecuarias*, Número 15(2), página 213–225, Bogotá.
- Marin, V., Lovett, J., y Clancy, J. (2011), “Biofuels and Land Appropriation in Colombia: Do Biofuels National Policies

- Fuel Land Grabs?” en *The Global Land Grabbing*, Brighton, University of Sussex.
- Martin-Ortega, Olga (2008), “Business and Human Rights in Conflict”, en *Ethics and International Affairs*, Volume 22, Issue 3, páginas 273-183.
- Maughan, Mark (2011), “Land Grab and oil Palm in Colombia”, presented at the Global Land Grabbing, University of Sussex.
- Pabón, Rosemberg, (2010), “Editorial”, en *Revista Solidario*, Número 17, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial).
- Prada, Esmeralda, (2003), “La protesta en el campo colombiano, De la lucha por la tierra a la defensa de los derechos humanos (1990-2003)”, *Observatorio Social de América Latina-OSAL*, Año 4, número 11.
- Ramírez, Renzo, (1999), “De la distribución de baldíos a la consolidación de una región cafetera: Dinámica comercial y estructuras agrarias en el Líbano – Tolima, 1866-1897”, en *Anuario Colombiano de la historia social y de la cultura*, Número 26, Bogotá, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia.
- Rettberg, Angelika, (2007) “Business and Peace in El Salvador, Guatemala, and Colombia”, en *Journal of Latin American Studies*, Número 39 (3).
- Reyes, Alejandro (1988), “Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica”, en *Revista Análisis Político* No 5, sept/dic.
- Rincón, John Jairo, (2001), “Problemática campesina: una mirada al movimiento campesino en los noventa”, en *Revista Colombiana de Sociología*, Volumen 6, Número 1, páginas, 87-108, Bogotá, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez, Gonzalo, (1988), “Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional”, en *Revista Análisis Político*, número 4, mayo-agosto, páginas 21-46, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

- Sardi Perea, Edgar, (sin fecha), “Cambios sociodemográficos en Colombia: periodo intercensal 1993-2005”, en DANE, *Revista Virtual*, Vol.2, No.2.
- Uribe, G., y Ferro, J. G. (2002), “Las marchas de los cocaleros del departamento de Caquetá, Colombia: contradicciones políticas y obstáculos a la emancipación social”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, número 49, Pontificia Universidad Javeriana, *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal* (REDALYC), en <http://repositoriodigital.academica.mx/jspui/handle/987654321/199184>
- Valdés, Alberto, (2011), “Evolución de la política comercial del sector agrícola de algunos países latinoamericanos: implicaciones en su inserción en el mercado internacional e impacto social”, en *La política comercial del sector agrícola en Colombia. Cuadernos de Fedesarrollo*, páginas 49-74, Bogotá, Centro de Investigación Económica y Social, Fedesarrollo.
- Valencia, Luis Emiro, (2012), *Historia, realidad, pensamiento y perspectivas de la acción comunal en Colombia*, Bogotá, Corporación Viva la Ciudadanía, [semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)
- Van Ausdal, Shawn, (2009), “Potreros, ganancias y poder, Una historia ambiental de la ganadería en 1850-1950”, en *Revista Historia Crítica, (Edición especial)*, páginas 126-149, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Vargas Velásquez, Alejo, (2011), “La economía campesina: consideraciones teóricas”, en *Cuadernos de Economía*, Volumen 8, Número 10, páginas 93-123, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Vega, Renán, (2004), “Las luchas agrarias en Colombia en la década de 1920”, en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Volumen 1(52), Bogotá, Estudios Ambientales y Rurales, Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Pontificia Universidad Javeriana.
- Vélez, María Alejandra, (2001, marzo), “FARC-ELN: evolución y expansión territorial”, en *Revista Desarrollo y Sociedad*, número 47, páginas 151-225, Bogotá, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Zamosc, León, (1992, enero-abril), “Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: Un balance retrospectivo

(1950-1990)", en *Revista Análisis Político*, No 15, páginas 35-66, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.

## CAPÍTULOS DE LIBROS

- Arrubla, Mario (compilador), (1976), "Informe del comité evaluador de la reforma agraria," en *La agricultura colombiana en el siglo XX*, páginas 594-600, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura.
- Bejarano, Ana María, (1991), "Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones de Betancur y de Barco", en *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, Leal, Francisco y Zamosc, León (editores), Bogotá, Tercer Mundo.
- Bejarano, Jesús Antonio, (1994), "La Política de Paz durante la administración Barco", en, *Política, economía y desarrollo social. El gobierno de Barco 1986-1990*, Deas, Malcolm y Ossa, Carlos (Coordinadores), páginas 79-98, Bogotá, Fedesarrollo, Fondo Cultural Cafetero.
- Currie, Lauchlin, (1961), "La Operación Colombia", en *10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, *Revista Tierra*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Currie, Lauchlin. (1976), "El problema agrario", en *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Instituto colombiano de cultura, Bogotá.
- Dávila, Carlos, (1996), "Estado de los estudios sobre la historia empresarial de Colombia", en Dávila, Carlos (compilador), *Empresa e historia en América Latina: un balance historiográfico*, Bogotá, Colciencias, Tercer Mundo.
- Echeverri Montes, Sergio, (2009), "Los Jesuitas y el sindicalismo", en Rubén Sierra Mejía (editor), *República Liberal: sociedad y cultura*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.
- Fajardo, Darío, (2004), "El conflicto armado y su proyección en el campo", en *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Bogotá, Foro Nacional Ambiental, Fundación Alejandro Ángel Escobar, Universidad de los Andes.

- Fajardo, Darío, (2014), “Colombia: agricultura y capitalismo”, en *Capitalismo: Tierra y poder en América Latina (1982-2012)*, Volumen II, páginas 65-122, México D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Ediciones Continente y CLACSO.
- Forero, Jaime, (2010), “Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia”, en Forero, Jaime (editor), *El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*, Bogotá, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Garay, Luis Jorge, Barberi, Fernando y Cardona, Iván (2010), “Caracterización de la economía campesina en Colombia”, en *Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia*, Bogotá, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un derecho alternativos, ILSA.
- González, Elisa, (2008), “Tierra, oro y conflictos”, en *En busca del tesoro equivocado*, Bogotá, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, INDEPAZ.
- González, María Eugenia, s.f. Entrevista realizada a doña Eulalia, documento inédito
- Hirschman, Albert (1964), “La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia”, en *Estudios sobre política económica en América Latina*, páginas 150-180, Madrid, Aguilar.
- Ibáñez, A. M., y Muñoz, J. C., (2012), “La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2009?”, en *Justicia distributiva en sociedades en transición*, Oslo, Torkel Opsahl Academic EPublisher.
- Kalmanovitz, Salomón, (2010), “El pobre desempeño agrario de Colombia”, en *Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, y Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, PPTPD, Bogotá.
- Lleras Restrepo, Carlos, (1961), “Estructura de la reforma agraria”, en *10 ensayos sobre la Reforma Agraria en Colombia*, *Revista Tierra*, páginas 11-84, Bogotá, Tercer Mundo.

- Londoño, Rocío, (1989), “Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)” en *Nueva Historia de Colombia*, Volumen III, capítulo 11, Bogotá, Planeta.
- Londoño, Rocío, (1994), “Los nuevos hacendados de la provincia de Sumapaz (1890-1930)” en *Territorios, Regiones, Sociedades*, en Silva, Renán (editor), Bogotá, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad del Valle y CEREC.
- Londoño, Rocío, (1994), “Una visión de las organizaciones populares en Colombia”, en *Escuela de Liderazgo Democrático*, Bogotá, Gazeta.
- Londoño, Rocío, (2009), “Concepciones y debates en torno a la cuestión agraria (1920-1938)”, en Sierra Rubén (Editor) *La república Liberal: Sociedad y Cultura*, páginas 53-65, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Londoño, Rocío, (2012), “El anticomunismo en Colombia”, en Sierra, Rubén (Editor), *La restauración conservadora, 1946-1957*, páginas 169–203, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, Absalón; Salgado, Carlos y Naranjo, Sandra, (2013), “Territorios para el desarrollo de las sociedades y economías campesinas”, en *Reflexiones Sobre la Ruralidad y el Territorio en Colombia*, OXFAM, Cooperación Alemana GIZ, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, CODHES, la Embajada del Reino los Países Bajos y Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Corcas Editores SAS.
- Mesa, Darío, (1976), “El problema agrario en Colombia 1920-1960”, en Arrubla, Mario (Editor), *La agricultura colombiana en el siglo XX*, 1976, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura.
- Mondragón, Héctor, (1999), “Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras” en *El Mercado de tierras en Colombia ¿una alternativa viable?* Absalón Machado y Ruth Suárez, compiladores, páginas 197-219, Bogotá, CEGA, IICA, Tercer Mundo.
- Nasi, Carlo, (2010), “Saboteadores de los procesos de paz en Colombia. Los actores y sus estrategias”, en *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Rettberg*, Angelika (compilador), Bogotá, Universidad de los Andes.

- Pécaut, Daniel, (2003), “Ciudadanía aleatoria, transacciones y violencia”, en *Violencia y política en Colombia. Elementos de reflexión*, Medellín, Hombre Nuevo / Facultad de Ciencias Sociales y Económicas Universidad del Valle.
- Pérez, Honorio, (1938), “Ley 200 de 1936”, en *Comentarios al estatuto sobre el régimen de tierras*, páginas 155–170, Bogotá, Cooperativa Nacional de Artes Gráficas.
- Ramos, Manuel, (2002), “Historia de la reforma agraria: un repaso a la historia”, en Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, *Colombia: Tierra y paz, Experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961 – 2001*, Bogotá.
- Rettberg, Angelika y Rivas, Ángela, (2012), “Sector privado y construcción de paz en Colombia: Entre el optimismo y el desencanto”, en Rettberg (compiladora), *La construcción de paz en Colombia*, páginas 305–346, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Rettberg, Angelika, (2010), “La participación del sector privado en la construcción de paz: inventario e identificación de algunos ejemplos ilustrativos”, en *La RSE en contextos de conflicto y postconflicto: de la gestión del riesgo a la creación de valor*, María Prandi y Josep Lozano (editores), Barcelona, Escola de Cultura de Pau, ECP, e Instituto de Innovación Social, ESADE.
- Rettberg, Angelika, (2003), “Entre el cielo y el suelo: Una mirada crítica a los gremios colombianos”, en *La crisis política colombiana: más que un conflicto armado y un proceso de paz*, Ann Mason y Luis Javier Orjuela (editores), páginas 253–268, Bogotá, Universidad de los Andes/ Alfaomega Editores.
- Rojas, Manuel, (1999), “Una mirada institucional de la negociación voluntaria de tierras rurales como estrategia de redistribución y equidad”, en *El Mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Machado, Absalón y Suárez, Ruth (compiladores), Bogotá, CEGA, IICA, Tercer Mundo.
- Salinas, Yamile, (2010), “Expansión de la palma de aceite en Colombia”, en *La Colombia de los agrocombustibles*, Bogotá, Grupo Semillas.



- Twomey, Hannah (2014, julio), “Displacement and Dispossession through Land Grabbing in Mozambique”, en *The Limits of International and National Legal Instruments*, Oxford, Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- Van Ausdal, Shawn, (2008), “Ni calamidad ni panacea, Una reflexión en torno a la historiografía de la ganadería colombiana”, en Flórez-Malagón, Alberto (editor), *El poder de la carne, Historias de ganaderías en la primera mitad del siglo XX en Colombia*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

## TESIS

- Bottía, Martha, (2003), *La presencia y expansión municipal de las FARC es avaricia y contagio, más que ausencia estatal*, tesis de maestría, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Bustamante, Jorge, (2005), *Concentración de la propiedad rural y el conflicto violento en Colombia un análisis espacial*, tesis de maestría, Bogotá, Universidad de Los Andes.
- Cancimance, Jorge Andrés, (2014), *Echar raíces en medio del conflicto armado: resistencias cotidianas de colonos en Putumayo*, tesis doctoral, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Celis, Juan Carlos, (2004), *Sindicalismo y territorio. Siete estudios de caso de la Colombia de la década 1990*, tesis de maestría, Medellín, Universidad de Antioquia.
- Celis, Luis Eduardo, (2009), *Las dinámicas de la colonización campesina del Sarare, la organización comunitaria, la acción colectiva y el devenir de parte de este movimiento campesino en guerrilla 1959-1980*, tesis de grado, Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Culma, Edinso, (2010), *La presencia de las AUC en Putumayo a partir de la entrada en vigencia del Plan Colombia*, tesis de pregrado para optar al título de Sociólogo, Bogotá, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Echandía, Camilo y Sandoval, Yesid, (1985), *La historia de la quina desde una perspectiva regional, 1850-1882*, tesis de grado,

Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Externado de Colombia.

Jaramillo, Jefferson, (2011), *Las comisiones de estudio sobre la violencia en Colombia: tramas narrativas y ofertas de sentido temporal para comprender la violencia*, tesis de doctorado, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, en <http://flacsoandes.edu.ec/dspace/handle/10469/3328>

Jaramillo, Olga, (2009), *El ejercicio del poder en las juntas de acción comunal rurales: el caso del municipio de Sonsón, Antioquia*, tesis de maestría, Bogotá, Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana en <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/eambientales/tesis18.pdf>.

Montalvo, José Antonio, (1914), *Apuntes sobre legislación de tierras baldías (Doctor en jurisprudencia)*, Bogotá, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Colombia.

Patarroyo, Liz, y Serna, John (2010), *Evolución del grado de concentración de la tierra en los municipios de Mesetas, San Juan de Arama y Puerto Gaitán 1997-2007*, tesis de pregrado, Villavicencio, Universidad de los Llanos.

Pinto Ocampo, María Teresa, (2004), *Entre la represión y la concertación: los cocaleros en el Chapare y en el Putumayo*, Bibliotecas Virtuales de CLACSO, Buenos Aires, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/.../pinto%20ocampo%20articulo.doc>, consulta: junio de 2015.

Rincón, Claudia, (1997), *Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras*, tesis de maestría, Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Villamizar, Juan Carlos, (2013), *La influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL en 1948-1970*, tesis doctoral, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

## LIBROS

Arango, Mariano, (2014), *La propiedad de la tierra en la historia de Colombia*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

- Arango, Mariano, (1977), *Propiedad territorial, producción de café y acumulación de capital, 1830-1930*, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas (CIE), Universidad de Antioquia.
- Archila, Mauricio y otros (2002), *25 años de luchas sociales en Colombia: 1975-2000*, Bogotá, Centro de Investigación en Estudios Populares, CINEP.
- Bejarano, Jesús Antonio, (1985), *Economía y poder, La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*, Bogotá, SAC-CEREC.
- Bonilla, Víctor Daniel, (1967), *La colonización del Meta y sus problemas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, mimeografiado.
- Botero Villa, Juan José, (1994), *Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales, Evolución histórico-legislativa, 1830-1930*, Bogotá, Banco de la República.
- Cardona, Guillermo, (2010), *La Acción Comunal vista desde sus congresos comunales*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, IDPAC.
- Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA y Llorente, Luis; Salazar, Armando, y Gallo, Ángela (1985), *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*, Ministerio de Agricultura, Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, (2011), *La masacre de El Tigre, Un silencio que encontró su voz*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, Taurus, Semana.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, (2012a), *Justicia y paz: tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, Taurus, Semana.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, (2012b), *El Placer. Mujeres, coca y guerra en el Bajo Putumayo*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica, Taurus, Semana.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, (2013a), *La política de reforma agraria y tierras en Colombia, Esbozo de una memoria institucional*, Bogotá.
- CNMH, Aguilera, Mario, (2013b), *Guerrilla y Población Civil, La trayectoria de las FARC, 1949-2013*, Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH (2014b), *“Patrones” y campesinos: Tierra poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012)*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica.

- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH y Riveros, Catalina, Vanegas, Francisco, Vivas, Julián, y Convers, Pablo (2014c), *Pueblos arrasados. Memorias del desplazamiento forzado en El Castillo, Meta*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, (2015), *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH (2015a), *Informe sobre el departamento de Caquetá del Proyecto tierras, organización social y territorio* (documento inédito), Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH (2015b), *documento de trabajo de la investigación sobre los Montes de María* (Municipios Mahates y María La Baja (Bolívar) y Ovejas (Sucre), *Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH (2015c), *documento de trabajo de la investigación sobre el departamento de Meta (Municipio de la Macarena), Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, (2015d), *Memorias, territorio y luchas campesinas Aportes metodológicos para la caracterización del sujeto y el daño colectivo con población campesina en la región caribe desde la perspectiva de memoria histórica*, Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, (2015e), *documento de trabajo de la investigación sobre el departamento de Huila (Municipios Tello y Pitalito) del Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, (2015f), *documento de trabajo de la investigación sobre el departamento de Tolima (Municipio de Libano y Planadas), del Proyecto Tierras, Organización Social y Territorio, Informe* Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, Área de Memoria Histórica, (2009), *El despojo de tierras y territorios, Aproximación conceptual*, Bogotá, CNRR, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

- CNRR-Grupo de Memoria Histórica y Peñaranda Daniel Ricardo (2010) *El Movimiento Armado Quintín Lame: una guerra dentro de otra guerra*, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, Bogotá.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, Grupo de Memoria Histórica, (2010, junio) *Tierras, Ciénagas y Territorios: Memoria de campesinos sobre el despojo en los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar, 1960-2010*, Documento interno de la Línea de Investigación Tierra y Conflicto, Área de Memoria Histórica (CNRR), Río de Janeiro, Brasil, 2010, junio 2, Documento final para lectura, Bogotá.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR y Grupo de Memoria Histórica GMH, (2010), *La tierra en disputa, Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe 1960-2010*, Bogotá, CNRR, GMH, Fundación Semana, Taurus.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, Grupo de Memoria Histórica, 2011, *Mujeres y guerra. Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*, Bogotá, Ediciones Semana.
- Cordovez Moure, José María, (1962), *Reminiscencias de Santafé y Bogotá*, Bogotá, Aguilar.
- Currie, Lauchlin, (1951), *Bases de un programa de fomento para Colombia: informe de una misión*, Bogotá, Banco de la República.
- Dávila, Carlos (compilador), (2003), *Empresas y empresarios en la historia de Colombia. Siglos XIX-XX. Una colección de estudios recientes*. Bogotá, Norma, CEPAL, Uniandes.
- Delgado, Álvaro, (1984), *Política y movimiento obrero, 1970-83*, Bogotá, CEIS.
- Delgado, Oscar, (1965), *Reformas agrarias en la América Latina, Procesos y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Duncan, Gustavo, (2006), *Los señores de la guerra. De paramilitares y autodefensas en Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta.
- Escobar, Cristina, (sin fecha), *Trayectoria de la ANUC*, Bogotá, CINEP.
- Fajardo, Darío, (1986), *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en 1920-1980*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, Universidad Nacional de Colombia.

- Fajardo, Darío, (2002a), *Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra: comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales, IDEA, Bogotá.
- Fals Borda, Orlando, (1957) *El hombre y la tierra en Boyacá*, Ediciones Documentos Colombianos, Bogotá, Primera edición.
- Flórez, Carmen Elisa, (2000), *Las Transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el Siglo XX*, Bogotá, Banco de la República y Tercer Mundo Editores.
- Fundación Ideas para la Paz y Programa de Investigación sobre conflicto armado y construcción de paz (CONPAZ), (2011), *Sector privado y desplazamiento forzado interno (DFI) en Colombia*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, CONPAZ.
- García, Clara Inés y Aramburo, Clara Inés (eds.) (2011) *Geografías de la guerra y la resistencia: Oriente y Urabá antioqueños 1990-2008*, Bogotá, CINEP, ODECOF.
- Galindo, Aníbal (1978), *Estudios económicos y fiscales*, edición compilada por Jesús Antonio Bejarano, Bogotá, Anif-Colcultura.
- Gilhodés, Pierre (1973), *Luchas Agrarias en Colombia*, Medellín, La Carreta.
- González, José Jairo (1992), *Espacios de exclusión: El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*, Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP.
- González, Fernán (ed.) (2008) *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Bogotá, CINEP-ODECOFI
- Grupo de Memoria Histórica, CNMH (2013), *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Gutiérrez, Francisco y Barón Mauricio (2006), “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia. Notas para una economía política del paramilitarismo, 1978-2004”, en: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Gutiérrez, F., Wills, M. y Sánchez, G. (eds.), *Nuestra Guerra sin Nombre, Transformaciones del Conflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Grupo Editorial Norma.

- Guzmán Germán, (1968) *La Violencia, parte descriptiva*, Cali, Progreso.
- Guzmán Campos, Germán; Fals Borda, Orlando y Umaña, Luna, Eduardo, (1986), *La Violencia en Colombia, estudio de un proceso social*, novena edición, Tomo 1, Bogotá, Carlos Valencia Editores.
- Guzmán Álvaro y Rodríguez, Alba Nubia, (2014), *Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del norte del Cauca (1990-2010)*.
- INCODER/Universidad Nacional de Colombia, (2013), *Territorio campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*, Bogotá.
- Kalmanovitz, Salomón y López, Enrique (2006), *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Bogotá, Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Lafaurie, José Félix, (2006), *Posconflicto y desarrollo, Inversiones sustitutivas de impuestos: una propuesta de inclusión y desarrollo rural*, Bogotá, Fedegan.
- Leal, Francisco y Zamosc, León, (1990), *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80: memorias*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia.
- Legrand, Catherine, (1980), *From Public Lands into Private Properties: Landholding and Rural Conflict in 1870-1936*, Ann Arbor, University of Stanford.
- Legrand, Catherine, (1988), *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Londoño, Rocío, (2011), *Juan de la Cruz Varela: sociedad y política en la región de Sumapaz, (1902-1984)*, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Londoño, Rocío, (2014, segunda reimpresión), *Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Bogotá, páginas 563-564.
- Londoño, Rocío y Velásquez, Fabio (1974), *Proceso económico y jurídico-político de Colombia*, Bogotá, Ediciones Camilo.
- López Duque, A., (2010), *Estimación de conflictos de uso de la tierra por dinámica de cultivos de palma africana usando sensores remotos, Caso: Departamento del Cesar*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia.

- López, Alejandro, (1976), *Problemas colombianos*, segunda edición, Medellín, La Carreta.
- Losada, Rodrigo, (2000) *Los gremios empresariales en Colombia en los inicios del siglo XXI*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Machado, Absalón; Samacá P., Henry y otros (2000), *Las organizaciones del sector agropecuario: un análisis institucional*, Bogotá, Cega, Colciencias, Tercer Mundo.
- Machado, Absalón, (1986), *Políticas agrarias en Colombia 1900-1960*, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Marulanda, Elsy, (1991), *Colonización y conflicto: Las lecciones del Sumapaz*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Medina, Medófilo y Sánchez, Efraín (2003), *Tiempos de paz: Acuerdos en Colombia, 1902-1994*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Mondragón, Héctor, (2006), *Los movimientos sociales: una alternativa democrática al conflicto colombiano*, Colectivo Maloka-Colombia.
- Mora, Jorge, (Abril de 2013) *Desarrollo rural y ciudadanía social: Territorios, instituciones y actores locales*, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, en [http://mpr.ub.uni-muenchen.de/46671/1/MPRA\\_paper\\_46671.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/46671/1/MPRA_paper_46671.pdf)
- Murad Rivera, Rocío, (2003), *Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia*, CEPAL, Proyecto regional de población Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Santiago de Chile.
- Nelson, Jane, (2000) *The Business of Peace: Business as Partner in Conflict Resolution*, Londres, International Alert. The Prince of Wales Business Leaders Forum,
- International Alert, Council on Economic Priorities
- Ocampo, José Antonio (compilador), y otros (1988), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo/Siglo XXI.
- Ordóñez Gómez, Freddy; Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, ILSA; Sindicato de Pe-



- queños Agricultores de Cundinamarca-Cabrera, SINPEA-GRICUN, e INCODER, (2012), *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate*, recuperado en [http://www.clacso.org.ar/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_305.pdf](http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_305.pdf).
- Ortiz, César; Pérez, Manuel; Castillo, Daniel y Muñoz, Alfredo, (2004), *Zonas de Reserva Campesina: aprendizaje e innovación para el desarrollo rural*, Bogotá, Estudios Ambientales y Rurales, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Pontificia Universidad Javeriana.
- Ots Capdequí, José María, (1952), *España en América: las instituciones coloniales*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Segunda edición.
- Palacios, Marco, (2011) *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*, Bogotá, Facultad de Administración, Universidad de Los Andes/ Fondo de Cultura Económica.
- Palacios, Marco, (2009), *El café en Colombia 1850-1970. Una historia económica, social y política*, 4ª edición *corregida y actualizada*, México, El Colegio de México.
- Parsons, James, (1997), *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*, Bogotá, Banco de la República/ Áncora editores.
- Pérez, Jesús, (2010), *Luchas campesinas y reforma agraria, Memorias de un dirigente de la ANUC en la Costa Caribe*, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, Grupo de Memoria Histórica, Bogotá.
- Peña Huertas, Rocío P., Parada Hernández, María M., Zuleta Ríos, Santiago (2014), *La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010)*. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1).
- Perfetti, Juan José (Coordinador); Balcázar, Álvaro; Hernández, Antonio; Leibovich, José, (2013), *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*, Fedesarrollo, Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Incoder, Finagro, Banco Agrario.
- Pizarro, Eduardo, (1991), *Las FARC (1949-1966): de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Tercer Mundo.

- Planeta Paz, (2002), *Documentos de caracterización sectorial. Sector campesinado*, Bogotá.
- Prada, Esmeralda; Archila Mauricio; Bolívar, Ingrid; Delgado Álvaro y otros, (2006), *Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP-Colciencias.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (2011), *Colombia Rural. Razones para la esperanza*, Informe de Desarrollo Humano, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (2011a), *Desplazamiento Forzado, Tierras y Territorios. Agendas Pendientes: La Estabilización Socioeconómica y La Reparación*. Colección Cuadernos INDH, Bogotá
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (2012), “El campesinado, Reconocimiento para construir país”, en *Cuaderno del Informe de desarrollo humano, Colombia 2011*, Bogotá.
- Ramírez, María Clemencia, (2005), *El Plan de Desarrollo Alternativo (PDA) de las Naciones Unidas*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Ramírez, María Clemencia, (2001), *Entre el Estado y la guerrilla: Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia y COLCIENCIAS.
- Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto (1988), *Actores en conflicto por la paz, El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur*, Bogotá, Siglo XXI editores.
- Ramos, Manuel, (2004), *Justicia Agraria: La experiencia colombiana*, Instituto Interamericano de cooperación para la agricultura (IICA), Cuaderno Técnico de desarrollo rural No 32.
- Restrepo, Juan Camilo, y Bernal, Andrés, (2014), *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*, Bogotá, Debate.
- Rettberg, Angelika, (2008), *Explorando el dividendo de la paz. Impactos del conflicto armado en el sector privado colombiano*, Bogotá, Ediciones Universidad de los Andes.
- Reyes, Alejandro, (2009), *Guerreros y campesinos, El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Norma.

- Rincón, John Jairo, *¿Y entonces, quién la puede tener y cómo? Acceso a la tierra en Colombia 1960-2012*, texto inédito escrito para un convenio entre CINEP y el INCODER.
- Rivera, Silvia, (1982), *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano. El caso de la ANUC*, Bogotá, United Nations Research Institute for Social Research y Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP.
- Romero, Mauricio, (2011), *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*, Corporación Nuevo Arcoiris, Bogotá, Random House Mondadori.
- Salgado, Carlos y Prada, Esmeralda, (2000), *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*, Bogotá, Centro de Investigación en Estudios Populares, CINEP.
- Salgado, Carlos, (2010), *Situación y problemática de la población campesina. Grandes tendencias. Documento de consultoría PNUD*, INDH
- Sánchez, Gonzalo (1985), “Las ligas campesinas en Colombia”, en *Ensayos de historia social y política del siglo XX*, El Áncora Editores.
- T. Lynn Smith, (1967), *Colombia: Social Structure and the Process of Development*, University of Florida Press, Gainesville.
- Torres, María Clara (2011) *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso del Putumayo*, Bogotá, CINEP, ODECOFI.
- Tovar, Hermes (1975), *El movimiento campesino en Colombia durante los siglos XIX y XX*, Bogotá, Ediciones Libres.
- Urrutia, Miguel, (1978), *Historia del sindicalismo en Colombia*, Tercera edición, Bogotá, La Carreta.
- Van Hear, Nicholas, (1998), *New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities*, Seattle, University of Washington Press.
- Centro de Investigación en Estudios Populares, CINEP, (2011), *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, Vásquez, Teófilo; Vargas, Alejo y Restrepo, Jorge, (editores), Observatorio Colombiano para el Desarrollo Integral, la Convivencia Ciudadana y el Fortalecimiento Institucional, ODECOFI; COLCIENCIAS; CERAC, Bogotá, Editorial Universidad Javeriana.

Zamosc, León, (1978), *Los Usuarios campesinos y las luchas por la tierra en los años 70*, Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP y United Nations Research Institute For Social Research.

INFORMES Y DOCUMENTOS DE ORGANISMOS OFICIALES  
NACIONALES E INTERNACIONALES

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, y Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (2009), *Identificación de los agentes colectivos responsables del abandono de tierras en los municipios colombianos*, Serie Documentos de trabajo, consultores Reyes, Alejandro; Duica, Liliana y Pedraza, Aníbal.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, y Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, (2010a), *Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia*.

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID Colombia, (2013 octubre), *Informe de efectos e impactos de la adjudicación de baldíos en el desarrollo local*, Bogotá, documento inédito.

Aguilera, María, (2008), “La economía del departamento de Sucre: ganadería y sector público”, en *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, Número 63, Cartagena, Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, Centro Regional de Estudios Económicos – CREE.

Aguilera, María, (2012), *La yuca en el Caribe colombiano: de cultivo ancestral a agroindustrial*, Documento de Trabajo sobre Economía Regional, Número 63, Cartagena, Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, Centro Regional de Estudios Económicos – CREE

Banco Mundial, (1987), “Community Participation in Development Projects”, en *Project Completion Report: Colombia Integrated Rural Development*, Washington, Project World Bank.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, FAO, e IICA, (2015), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas, Una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016*, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL; y Balcázar, Álvaro; López, Nelson; Orozco, Martha y Vega, Margarita, (2001), *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC.
- Comité Interamericano de desarrollo agrícola, CIDA, (1966), *Tenencia de la tierra y desarrollo económico del sector agropecuario de Colombia*, Washington D.C.
- Contraloría General de la República (1947), *Primer Censo Sindical de Colombia*, Bogotá.
- Contraloría General de la Nación y Vargas, Fernando (2010) *Mine- ría, conflicto armado y despojo de tierras*, Bogotá.
- Contraloría General de la República, (2013), *II Informe de segui- miento al proceso de restitución de tierras*, Bogotá.
- Contraloría General de la Nación, (2014, febrero), *Informe de ac- tuación especial, (ACAES), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura Colombiana (año 2012)*, Bogotá.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico, (1999, junio), *Guate- mala, Memoria del Silencio*, primera edición.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, (1970), “La reforma Agraria”, en *Boletín Mensual de Estadística* Número, 234, Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, (1971), “Debate agrario. Documentos”, *Boletín mensual de esta- dística*, Número 243, Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, (2011), *Resultados Encuesta Nacional Agropecuaria 2011*, Bo- gotá, en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/ena/doc\\_anexos\\_ena\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/ena/doc_anexos_ena_2011.pdf) consultado en octubre de 2013.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. *Resultados Encuesta Nacional Agropecuaria* (años 1995, 2001 y 2011), Bogotá, en: <http://www.dane.gov.co/index.php/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria> consultado en octubre de 2013
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, y Ocampo, José Antonio (Jefe de Misión), (2014, octubre), Misión para la transformación del campo, *Saldar la deuda histórica con el campo*. Marco conceptual de la Misión para la transformación del campo, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, (2014a, octubre) Misión para la Transformación del Campo, *Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano*, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP; y Misión para la transformación del campo, (2015), Tomos 1,2 y 3, en [www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx](http://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx)
- Federación Nacional de Cacaoteros (2009), *Revista Colombia Cacaotera*, N. 4, abril-junio de 2009.
- Gobernación de Putumayo (2011), “Evaluación agropecuaria del Putumayo, Informe preliminar de coyuntura 2011”, citado en *Plan Departamental de Desarrollo Putumayo solidario y competitivo 2012-2015*, Mocoa.
- Gobernación del Meta, (2012), *Evaluaciones Agropecuarias. Informe de coyuntura año 2012*, Villavicencio.
- Gobernación del Tolima, (2012), *Plan de Desarrollo Tolima 2012-2015*, Ibagué.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP, (2013, junio 21), “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”, en *Acuerdo entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Revolucionarias de Colombia FARC-EP*, La Habana.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, (2011), *Procedimiento de constitución y reactivación de zonas de reserva*, Subgerencia de Tierras Rurales, Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo. Presentación Power Point.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María, Comité de

- Impulso de la Zona de Reserva Campesina de los Montes de María, (2012) *Plan de desarrollo sostenible, Zona de Reserva Campesina Montes de María*, Bogotá.
- INCODER/ ILSA, (2012), *Zonas de reserva campesina. Elementos introductorios y de debate*, Bogotá.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, (2013), *Balace de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio*, Bogotá.
- Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA (2002), *Colombia, Tierra y paz, Experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI, 1961 – 2001*, Bogotá.
- Instituto Colombiano para la Reforma agraria, INCORA y Peñalosa Camargo, Enrique, (1962), “Carta de presentación al presidente de la república Guillermo León Valencia”, en *Primer año de reforma agraria: informe de actividades del INCORA*, Bogotá.
- Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, (1963), *Informe de actividades en 1962*, Bogotá.
- Instituto Colombiano para la reforma Agraria, INCORA, (1964), *Informe de actividades en 1964*, Bogotá.
- Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, (1970), “La realidad rural y la Reforma Agraria como Factor de cambio”, en DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, Número 294, Bogotá.
- Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, (1974), *Juridicidad de la reforma agraria*, Bogotá.
- Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA e Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA (1974), *La colonización en Colombia: una evaluación del proceso*, Tomo I, Bogotá.
- Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, y Ministerio de Agricultura, (1988), *25 años de reforma agraria en Colombia*, Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, (2012), *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano*, Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, y Universidad de Antioquia, (2012), *Atlas de la distribución de la propiedad rural 2000-2009*, Bogotá, IGAC, Universidad de los Andes, Universidad de Antioquia.

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica, (2002), *Uso adecuado y conflictos de uso de las tierras en Colombia*, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/INCORA, (2003), *Ley 160 de 1994. Normas que la reglamentan y la desarrollan*, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, DNP, (1990), *Misión de estudios del sector agropecuario. El desarrollo agropecuario en Colombia. Informe final de la misión de estudios de sector agropecuario*, Tomos I, II y III, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Restrepo, Juan Camilo (2013), *Implementación de la política integral de tierras 2010-2013*, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, y Banco Mundial, (2003), *Informe final, Hacia una estrategia de estabilización de la frontera agrícola con desarrollo humano*, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección de Política Sectorial, (2012), *Anuario estadístico del sector agropecuario y pesquero 2011*, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corporación Colombiana Internacional y DANE, (2011), “Oferta agropecuaria, ENA, Cifras 2010”, *Encuesta Nacional Agropecuaria 2010*, Bogotá.
- Ministerio de Industrias, (1931), *Memoria del Ministerio de Industrias al Congreso Nacional en las sesiones ordinarias de 1931*, Tomos I a VI, Bogotá, Imprenta Nacional.
- Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación, y USAID, (2014), *Informe Anual del Observatorio sobre la Gestión de la Restitución de Tierras 2013-2014*, (Informe anual) (página 83), Bogotá.
- Organización para las Naciones Unidas, ONU, (1998), *Principios rectores de los desplazamientos internos*.
- Presidencia de la República, 2009, página 2, en [http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva\\_presidencial%20\\_salto\\_estrategico.pdf](http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Directiva_presidencial%20_salto_estrategico.pdf)



- Secretaría de Agricultura Departamental del Caquetá, UMATA, Fedegan y Comité de Ganaderos (2013), en: <http://www.ccflorencia.org.co/descargas/informes%20presidencia/Indicadores%20Socioecon%C3%B3micos%202011%20-%202012.pdf> consultado en febrero de 2014
- Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, (s.f), *Normatividad agraria y registro*, Bogotá, en, <https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/capacitacion2014/normatividad%20agraria%20-%20registro.pdf>
- Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada- PTPPD, (2012), *Procedimiento ruta de protección individual detallado*, Bogotá, en <http://www.supernotariado.gov.co/supernotariado/images/smilies/rupta/RutaIndividual/procedimirutaindivi.doc>
- Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, SNR, (2011a), *Situación registral de predios rurales en los Montes de María (Diagnóstico registral)*, Bogotá.
- Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, SNR, (2011b), *Situación registral de predios rurales en los municipios de Apartadó, Arboletes, Necoclí, San Pedro de Urabá, San Juan de Urabá y Turbo - región Urabá antioqueño (Diagnóstico registral)*, Bogotá.
- Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, SNR, (2011c), *Situación registral de predios rurales en seis municipios del oriente antioqueño - ORIP de Marinilla (Diagnóstico registral)*, Bogotá.
- Superintendencia delegada para la protección, restitución y formalización de tierras, SNR, (2011d), *Situación registral de predios rurales pertenecientes al círculo de San Martín de los Llanos – Meta, (Diagnóstico registral)*, Bogotá.
- Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, (2012a), *Informe ejecutivo Situación Registral de predios rurales pertenecientes al Círculo de Valledupar, Cesar*, Bogotá.

- Superintendencia delegada para la protección, restitución y formalización de tierras, SNR, (2012b), *Situación jurídica actual parque nacional natural Sierra Nevada de Santa Marta zona Lengüeta (propiedad, tenencia y ocupación) (Diagnóstico registral)*, Bogotá.
- Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, SNR, (2012c), *Situación jurídico registral de las matrículas inmobiliarias de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia - Caquetá (Diagnóstico registral)*, Bogotá.
- Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, SNR, (2012d), *Situación jurídico registral de las matrículas inmobiliarias de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Vicente del Caguán (Diagnóstico registral)*, Bogotá.
- Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, SNR, (2012e), *Situación jurídico registral de las matrículas inmobiliarias de los predios donados por la fundación por la paz de Córdoba - FUNPAZCORD, (Diagnóstico registral)*, Bogotá.
- Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, SNR, (2012f), *Situación jurídica actual del parque nacional natural Tayrona (Propiedad, tenencia y ocupación) (Diagnóstico registral)*, Bogotá.
- Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, (2014, abril), *Informe ejecutivo sobre la situación jurídico registral de los Círculos Registrales de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Orocué, Paz de Ariporo y Yopal- Departamento del Casanare*.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Equipo Nacional de Verificación, y Superintendencia de Notariado y Registro Delegada para Protección, Restitución y Formalización de Tierras, (2013), *Aproximaciones a la identificación registral de presuntas tipologías de despojo de tierras y otras irregularidades jurídicas en Magdalena*, Círculo registral de Plato y Ciénaga (Magdalena).
- Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, s.f., <http://www consolidacion.gov.co/?q=content/unidad-administrativa-para-la-consolidaci%C3%B3n-territorial-uact>; consultado en marzo 16 de 2015.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, (2014, mayo 2), *Presentación institucional*, en: [https://www.minagricultura.gov.co/Documents/UPRA\\_Oferta\\_Institucional.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Documents/UPRA_Oferta_Institucional.pdf) consultado en octubre de 2014.

#### INFORMES Y DOCUMENTOS DE ENTIDADES NO OFICIALES

- Amnistía Internacional, (2014), *Un título de propiedad no basta. Por una restitución sostenible de tierras en Colombia*. Amnistía Internacional.
- Arias, Mauricio e Ibáñez, Ana María, (2012), *Conflicto armado en Colombia y producción agrícola: ¿aprenden los pequeños productores a vivir en medio del conflicto?*, Documento CEDE, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Número 44, Bogotá, Facultad de Economía.
- Borras, Saturnino (Jr), y Franco, Jennifer, (2010), *La política del acaparamiento mundial de tierras: replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia*, Transnational Institute, TNI, Land Deal Politics Initiative, LDPI, Initiatives in Critical Agrarian Studies, ICAS, *Working paper Series*, número 001.
- Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá, Florencia, (2013), *Indicadores socioeconómicos del departamento del Caquetá en 2012*.
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, (2011), *Colombia en movimiento*, análisis descriptivo basado en la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes ELCA, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Centro de Investigación en Estudios Populares, CINEP, (2013), *Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado 1988-2012, Informe especial*, Bogotá, Programa por la Paz.
- Centro de Investigación en Estudios Populares, CINEP, Programa por la Paz, (2014, abril), *Luchas sociales en Colombia 2013*, Bogotá.
- Comisión Colombiana de Juristas, (2012), *Informe sobre la implementación de las medidas de restitución de tierras de la población desplazada contempladas en la Ley de Víctimas*, Bogotá, Comisión Colombiana de Juristas.

- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, y Consultoría para los Derechos Humanos, Codhes, (2009), *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes* (Vol. 5), Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, (2009) *Décimo Primer Informe. Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación.*
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado, (2011, enero), *Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia*, Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado, *Proceso Nacional De Verificación de los Derechos de la Población Desplazada*, Primer informe a la Corte Constitucional (febrero de 2008), Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado, III Encuesta Nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, resumen de resultados en materia de bienes rurales, (octubre 2010), Bogotá.
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, (2012), *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate*, en [http://www.clacso.org.ar/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_305.pdf](http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_305.pdf)
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, (2011) *¿Consolidación de qué?* Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010, Número 77, Bogotá.
- De Moor, Nicole y Cliquet, An, (s.f), *Environmental Displacement: A New Challenge for European Migration Policy*, Oxford, Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- Duncan, Gustavo, Reyes, Alejandro (septiembre de 2009), *Policy Paper: Plan de consolidación de la Macarena*, Bogotá, [http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/Policy\\_Paper\\_Duncan\\_Reyes.pdf](http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/Policy_Paper_Duncan_Reyes.pdf)

- Fajardo, Darío, (2000), *Productos del proyecto piloto para las zonas de reserva campesina a dos años de iniciación*, documento mimeografiado, Bogotá.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, INDEPAZ, (2012), *Consolidación territorial y resurgimiento de paras y guerrilla*, VII Informe sobre narcoparamilitarismo y guerrilla, Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, y Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas, CEGA (1994), *El Mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: estudios de casos*, Bogotá.
- Borras, Saturnino; Franco, Jennifer; Kay, Cristóbal, y Spoor, Max, (2011), *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO; Borrador, 65 páginas.
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) y Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, (2010) *Evaluación del modelo de Alianzas Productivas en Palma de Aceite*, Bogotá, documento sin publicar.
- Fundación Colombia Ganadera (FUNDAGAN) y Observatorio de Derechos Humanos y DIH, (2009) *Acabar con el olvido*, Bogotá, Fundagan.
- Fundación Colombia Ganadera (Fundagan), (s.f), Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Memoria histórica. Visibilización de los delitos en contra del sector ganadero*.
- Fundación Ideas para la Paz, FIP, USAID y Organización Internacional para las Migraciones, OIM, (2014), “Conflicto armado en Caquetá y Putumayo y su impacto humanitario” en *Unidad de análisis siguiendo el conflicto*, Boletín Número, 73, Bogotá, en <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/53b6e9ba1a5f2.pdf>
- Contraloría General de la República, (2013), *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*, Bogotá.
- García, Helena y Calderón, Laura, (2012), *Evaluación de la política de biocombustibles en Colombia*, Bogotá, Centro de investigación

- económica y social, Fedesarrollo, en <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Evaluaci%C3%B3n-de-la-pol%C3%ADtica-de-Biocombustibles-en-Colombia.pdf>
- WWF-International (2013), *Palm Oil Buyers Scorecard, Measuring the Progress of Palm Oil Buyers*, Switzerland: en <http://www.wwf.se/source.php/1430727/Palm%20Oil%20Buyers%20Scorecard%202011.pdf>
- Gündüz, Canan; Nick, Killick y Banfield, Jessica (eds.), (2006) *Local Business, Local Peace: The Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector*, Londres, International Alert.
- Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo, (2004), *Acceso a tierras y desplazamiento forzado*, Documento CEDE, Número 23, Bogotá, Universidad Nacional de los Andes.
- Offstein, Norman, (2005), *National, Departamental and Municipal Rural Land Distribution in Colombia: Analyzing the Web of Inequality, Poverty and Violence*. Documento CEDE 2005-37, Bogotá, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Encuentro Regional Cafetero, (2012, junio), *Pliego de peticiones*, Riosucio, Caldas.
- Rettberg, Angelika y Landínez, Jaime (2013) “La empresa de la paz, Negociaciones de paz y empresarios en Colombia (1982-2006)”, en *Serie Documentos del Departamento de Ciencia Política*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Rettberg, Angelika, (2004), *Business-led Peacebuilding in Colombia: Fad or Future of a Country in Crisis?* Working paper Número 56, Londres, Crisis State Programme, LSE.
- Robinson, Courtland, (2003), “Risks and Rights: The Causes, Consequences, and Challenges of Development-Induced Displacement”, en *The Brookings Institution-SAIS Project on Internal Displacement*, en <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/didreport.pdf>
- Robledo, Jorge Enrique (Senador), Unidad de trabajo legislativo, (2013) *Servidumbre del siglo XXI: Verdades desconocidas de las “asociaciones” entre pequeños palmeros e Indupalma*, Portal web del Polo Democrático Alternativo, Bogotá, consultado en octubre de 2013.

- Rudqvist, Anders (1983), *La organización campesina y la izquierda. ANUC en Colombia 1970-1980*, Centro de Estudios Latinoamericanos (CELAS), Informe de Investigación, Universidad de Uppsala, en [http://www.kus.uu.se/pdf/publications/Colombia/Organizacion\\_Campesina\\_y\\_ANUC.pdf](http://www.kus.uu.se/pdf/publications/Colombia/Organizacion_Campesina_y_ANUC.pdf)
- RUT Informa sobre desplazamiento forzado en Colombia, Boletín especial RUT, (2004), *Caquetá: “utopía de paz y desafío de reconciliación”*, Estudio de caso número 8, Bogotá, en <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/estudioo8/rutestudioo8.pdf>
- Soler, Juan Pablo, León, Daniel, (2009), *Impactos ambientales de la expansión de palma aceitera en el Magdalena Medio, hablan los pobladores, Estudio de caso Las Pavas, municipio El Peñon, Bolívar*, Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, PDPMM, Proyecto Regional Tierras y Unión Europea, en [http://prensa-rural.org/spip/IMG/pdf/Informe\\_de\\_Impactos\\_Ambientales\\_Version\\_FINAL.\\_1\\_.pdf](http://prensa-rural.org/spip/IMG/pdf/Informe_de_Impactos_Ambientales_Version_FINAL._1_.pdf)
- Terminski, Bogumil, (23 de marzo de 2012), *Environmentally-Induced Displacement, Theoretical Frameworks and Current Challenges*, Paper de investigación, Centre d'Études de l'Éthnicité et des Migrations, Université de Liège en <http://www.cedem.ulg.ac.be>
- Vélez Álvarez, Luis Guillermo, (2012), *Política y legislación de tierras en Colombia en los siglos XIX y XX*, Documento de trabajo, Economía y Finanzas, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas y Financieras, CIEF, Universidad EAFIT, en [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/976/2012\\_29\\_Luis\\_Guillermo\\_Velez.pdf?sequence=1](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/976/2012_29_Luis_Guillermo_Velez.pdf?sequence=1)

## PRENSA

- Asociación Campesina del Catatumbo, Ascamcat, boletín de junio 16, 2013.
- Colombia Informa*, boletín de enero 26, 2013.
- Colombia Informa*, Boletín virtual, 20 de junio de 2015.
- Colombia Informa*, Boletín de enero 26, 2013.

- Colectivo Soberanía y Naturaleza, boletín de marzo 21, 2013.
- Diario La Tarde*, (2013, 19 de agosto), “15.000 cafeteros saldrían a paro en Risaralda”, disponible en [http://www.latarde.com/noticias/economica/109432-15000-cafeteros-saldrian-a-paro-en-risaralda?quicktabs\\_3=1](http://www.latarde.com/noticias/economica/109432-15000-cafeteros-saldrian-a-paro-en-risaralda?quicktabs_3=1), consultado en octubre de 2013.
- El Espectador*, (1990, 4 de mayo), “La zona cafetera dice no a la roya subversiva”.
- El Espectador* (2011, abril), “Wikileaks: 10 por ciento de las tierras en Colombia son de narcos o íparas”.
- El Espectador*, (2013, 11 de julio) Francisco Gutiérrez Sanín, “El oscuro complot del Catatumbo”.
- El Herald* (2011, 20 de febrero), “Se inician pesquisas contra testaferros de tierras expropiadas por “Jorge 40”, disponible en <http://www.elheraldo.co/judicial/se-inician-pesquisas-contratestaferros-de-tierras-expropiadas-por-jorge-40-8672>, recuperado en octubre de 2013.
- El Herald*, (1990, 31 de marzo), “Carta de ganaderos al presidente Barco”.
- El Líder*, (2014, 14 de Septiembre), “Peñas Coloradas: 10 años luego de la tragedia”, disponible en <http://www.ellider.com.co/2014/09/14/penas-coloradas-10-anos-luego-de-la-tragedia/>, recuperado: octubre de 2013.
- El Tiempo* (2008, 2 de Octubre), “Campesinos de Caquetá piden que las escuelas salgan del conflicto”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4580771>, recuperado en octubre de 2013.
- El Tiempo*, (1990, 4 de septiembre), “Ganaderos de Córdoba denuncian delitos del EPL”.
- El Tiempo*, (1991, 22 de febrero), “Cafeteros apoyan a Gaviria”.
- El Tiempo*, (2004, 7 de mayo), “Éxodo en el sur por plan patriota”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1514242>, recuperado: octubre de 2013.
- El Tiempo*, (2005, 31 de julio), “El costoso descuido con Putumayo” disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1685034>, recuperado en octubre de 2013.



- El Tiempo, (2008, octubre 2), Quintero, Jorge, “Campesinos de Caquetá piden que las escuelas salgan del conflicto”.
- El Tiempo*, (2013, 20 de julio), “Condenan a la Nación por excesos de Plan Patriota”, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12939603>, recuperado: octubre de 2013.
- Razón Pública*, (2014, junio 30), Bolívar, A. “La restitución de tierras: entre avances y obstáculos”, disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/7719-la-restituci%C3%B3n-de-tierras-entre-avances-y-obst%C3%A1culos.html>, recuperado: octubre de 2013.
- Razón Pública*, (2014, diciembre 22), Mojica, J.; Soto, Juan y Ospina Juan: “Restitución de tierras: problemas en 2014 y desafíos para 2015”, en <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/8150-restituci%C3%B3n-de-tierras-problemas-en-2014-y-desaf%C3%ADos-para-2015.html>, Bogotá.
- Prensa Rural*, (2014, 12 de mayo), “Una década del desplazamiento en Peñas Coloradas, Caquetá”, disponible en <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article14144>, recuperado: octubre de 2013.
- Red de Hermandad y Solidaridad con Colombia, Redher, boletín de marzo 15, 2013, se puede consultar en [www.redcolombia.org](http://www.redcolombia.org)
- Red de Hermandad y Solidaridad con Colombia, Redher, (2013, marzo 27), se puede consultar en [www.redcolombia.org](http://www.redcolombia.org)
- Semana*, (1996, agosto 26), “Los otros dueños del país. Los narcotraficantes se apropian de la tercera parte de Colombia y se consolidan como una nueva clase dirigente”.
- Semana*, (2009, 29 de diciembre), “Así se vive la guerra en Caquetá”, número 1442, sección conflicto armado, disponible en <http://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/asi-vive-guerra-caqueta/111555-3>, recuperado: octubre de 2013.
- Semana*, (2009 12 de mayo), “Nos quieren extraditar cuando empezamos a hablar de políticos y militares”.

- Semana*, (2012a, 31 de marzo), “El hombre que fue el cerebro de la paraeconomía”.
- Semana*, (2012b, 10 de diciembre), “Los ‘pecados’ de Chiquita Brands”.
- Semana*, (2015, 31 de enero), “La petrolera que negociaba con el ELN”.
- Semana*, (2013, 1 de octubre), “Poderosa ex directiva del INCODER inhabilitada por 10 años”.
- Tercer Encuentro Minero-Energético Nacional de Reclame, Bogotá, 16-17 de mayo, 2013.
- Verdad Abierta*, (2008, 1 de noviembre), “La incursión paramilitar en el Caquetá”, disponible en <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/imputaciones/574-bloque-central-bolivar-frente-heroes-de-los-andaquiues/3639-la-incursion-paramilitar-al-caqueta>, recuperado: octubre de 2013.
- Verdad Abierta*, (s.f.) “Tres agroindustrias de los llanos compraron tierras con líos y violencia”, disponible en: <http://www.verdadabierta.com/tres-agroindustrias-de-los-llanos-compraron-tierras-con-lios-y-violencia>
- Verdad Abierta*, (2013, 9 de julio), “Pitalito, Cesar, una vereda entre el despojo y el desalojo”, en <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/48-despojo-de-tierras/4660-pitalito-cesar-una-vereda-entre-el-despojo-y-el-desalojo/>
- Verdad Abierta* (2013, 14 de agosto), “La otra cara de las tierras acumuladas por empresas”, <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/4726-la-otra-cara-de-las-tierras-acumuladas-por-empresas>
- Verdad Abierta*, entrevista a Jennifer Mojica, (2013, 14 de septiembre), “Las leyes agrarias no se han aplicado en serio”, [www.verdadabierta.com/.../4895-las-leyes-agrarias-no-se-han-aplicado-en-serio-jennifer-mojica](http://www.verdadabierta.com/.../4895-las-leyes-agrarias-no-se-han-aplicado-en-serio-jennifer-mojica)
- Verdad Abierta*, (2013, 31 de octubre), “El Copey: tierra de desapariciones, despojo y muerte”, en <http://www.verdadabierta.com/masacres-seccion/5001-el-copey-tierra-de-desapariciones-despojo-y-muerte>.
- Verdad Abierta*, (s.f.), “Palmicultores se asociaron para delinquir: Juez”, en <http://www.verdadabierta.com/negocios-ilegales/la-lucha-por-la-tierra/4920-palmicultores-se-asociaron-para-delinquir-juez>

Verdad Abierta, (14 de agosto de 2014), Jennifer Mojica, “Las leyes agraria no se han aplicado en serio, <http://www.verdadabierta.com/tierras/despojo-de-tierras/4895-las-leyes-agrarias>

#### BASES DE DATOS E INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Agronet, s.f., Bases compiladas de Encuestas Nacionales Agropecuarias 1995-2010.

Centro Nacional de Memoria Histórica, Bases de datos compiladas por grupo de investigación *Una nación desplazada* a partir de RUT, 2014.

Centro Nacional de Memoria Histórica, Bases de datos de delitos de alto impacto compiladas a partir de información de Policía Nacional, 2014.

DANE, 2013, Base de datos Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA- 2013.

Fedepalma, s.f., Sistema de Información Estadística del Sector Palmero – SISPA, s.f., <http://web.fedepalma.org/sispa>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, (2012), *Anexos Estadísticos de información predial del Atlas de la distribución de la propiedad rural 2000-2009*.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, (2012), *Serie histórica de adjudicación de baldíos 1903-2012*, Bogotá.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, *Registro Único de Territorios y Predios Abandonados individuales* (RUPTA Individual), 1994 a agosto de 2013, Bogotá.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, *Registro Único de Territorios y Predios Abandonados colectivos*, (RUPTA Colectivo), 1994 a agosto de 2013, Bogotá.

Ministerio del Interior y Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, (2012), Sistema de información de caracterización general de los resguardos indígenas colombianos, consultada en: <http://resguardoscolombia.org/>

Unidad de Restitución de Tierras, URT, *Registro de solicitud de restitución de tierras despojadas y abandonadas* (RTDA), 2011 a 31 de diciembre de 2013, Bogotá.

Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, UARIV, *Registro Único de Víctimas*, datos procesados por el CNMH para el Proyecto de Desplazamiento Forzado, 1980-agosto de 2013, Bogotá.

Superintendencia de Notariado y Registro, SNR, *Registros de tradición de dominio de los predios adjudicados como baldíos 1887-2013*, Bogotá.

Datos procesados de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) y Agronet para el Informe de Desarrollo Humano: *Colombia rural. Razones para la esperanza*, 2011, Bogotá, consultado en <http://www.agronet.gov.co/Paginas/inicio.aspxb>.

## ENCUESTAS

Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, (2013), *Encuesta de Opinión Empresarial Agropecuaria, EOEI, Primer trimestre de 2013*, Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR, *Encuesta Nacional Agropecuaria, ENA (1997-2011)*, Bogotá.

## ENTREVISTAS PROYECTO TIERRAS, ORGANIZACIÓN SOCIAL Y TERRITORIO

CNMH, entrevista a Andrés Castro, asesor gremial Fedepalma, Bogotá, (junio de 2013),

CNMH, entrevista a dirigente de la Asociación de Productores Agropecuarios Loro Uno, Valle del Guamuez, Putumayo, (2013).

CNMH, Entrevista a Domingo Pérez, Alcalde de San Vicente del Caguán, Caquetá, (2013).

CNMH, entrevista a funcionario de UMATA, Líbano, Tolima, (2013).

- CNMH, entrevista a hombre adulto de Belén de los Andaquíes, Caquetá (Junio de 2013).
- CNMH, entrevista a dirigente de Fensuagro, Bogotá, (2013).
- CNMH, entrevista a dirigente de la Asociación Campesina de Inzá. Tierradentro, ACIT, (2013).
- CNMH, entrevista a hombre adulto, Asociación de Campesinos Retornados de Sucre, Ovejas- Sucre, (2013).
- CNMH, entrevista a un dirigente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-UR, Bogotá, (2013).
- CNMH, entrevista a un campesino en Belén de los Andaquíes, (mayo 2013).
- CNMH, entrevista a habitante de Belén de los Andaquíes, (junio de 2013).
- CNMH, entrevista a miembro del Comité Municipal de Ganaderos de San Juan Nepomuceno, Mahates, Bolívar, (junio de 2013) (2013).
- CNMH, entrevista a ganadero de Montes de María, Cartagena, (junio de 2013).
- CNMH, entrevista a hombre adulto habitante de La Dorada, municipio de San Miguel, Putumayo, (noviembre de 2013).
- CNMH, entrevista a líder de asociación ganadera del Caquetá (S.f).
- CNMH, entrevista a Rafael Mejía, presidente de la SAC, Bogotá, (junio de 2013).
- CNMH, entrevista a representante del Comité Municipal de Cafeteros, Pitalito (Huila), (2013).
- CNMH, entrevista a Guillermo Naar, asesor Fedegan-Fundagan, Bogotá, (julio de 2013).
- CNMH, entrevista a Diego Orozco, exfuncionario del Fondo Ganadero del Putumayo, directivo del Comité Ganadero de Puerto Asís -Coganasis- y gerente de la Cogamayo (Corporación Ganadera del Putumayo), Puerto Asís, Putumayo, (2013).
- CNMH, entrevista a Manuel Ortiz, profesional de gestión productiva y salud animal de Fedegan-Putumayo y agremiado del Comité Ganadero de Puerto Asís – Coganasis, Puerto Asís, Putumayo, (2013).

- CNMH, entrevista a César Pardo, presidente de Conalgodón, Bogotá, (junio de 2013).
- CNMH, entrevista a dirigente de Fedeganca, Belén de los Andequíes, Caquetá, (2013).
- CNMH, entrevista a dirigente ASOHECA, Florencia, Caquetá, (2013).
- CNMH, entrevista a dirigente de la Unión de organizaciones sociales, productivas, agrarias y ambientales de San Vicente del Caguán, UNIOS, (2013).
- CNMH, entrevista a un representante del Comité municipal de ganaderos de San Juan Nepomuceno, Montes de María, María La Baja, (2013).
- CNMH, entrevista a Jacob Rojas, gerente técnico de Fedecacao, Bogotá, (mayo de 2013).
- CNMH, entrevista a Ángel Tolosa, expresidente de la ANUC, Bogotá (mayo de 2013).
- CNMH, entrevista a Josefina Uribe, presidenta de AGGAPAM, La Macarena-Meta, (2013).

Este informe presenta los resultados nacionales del proyecto de investigación del CNMH, *Tierras, organización social y territorio*. Pone a disposición una exhaustiva información estadística sobre las políticas de tierras del Estado colombiano en el siglo XX y la primera década del XXI, presenta nuevas hipótesis sobre las estructuras agrarias de Colombia en el marco de debates centrales sobre temas agrarios y rurales.

Contiene una síntesis histórica de la legislación de tierras que sirve de marco de referencia a la descripción y análisis de la asignación de tierras del Estado colombiano a particulares y a comunidades étnicas en un extenso periodo que abarca los años de 1900 a 2012. Contiene una reseña histórica de prácticas que vulneran los derechos de propiedad en Colombia. Documenta y describe el abandono y despojo de tierras en relación con el desplazamiento forzado y con el “desplazamiento económico”. También analiza los efectos estadísticos del conflicto armado sobre la producción agraria. Y ofrece un panorama global de los gremios y las organizaciones sociales rurales que permite ver los puntos de tensión y los conflictos rurales que vive actualmente Colombia.

Incluye, también, una serie de observaciones y recomendaciones a las agencias estatales responsables de los temas agrarios y rurales, en materia de información, investigación, legislación y políticas agrarias, para las cuales se tuvo en cuenta el Acuerdo Agrario entre el Gobierno Nacional y las FARC “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral”.

ISBN: 978-958-8944-30-2



**PROSPERIDAD SOCIAL**



Centro Nacional  
de Memoria Histórica



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN