



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía  
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

## **La política agraria del Gobierno de Juan Manuel Santos: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1448/11 (“Ley de Víctimas”), proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural: ¿“Prosperidad para todos”?**

**Darío Fajardo M.**

**Profesor asociado- Universidad Nacional de Colombia**

***Gobernar es hacer creer  
Maquiavelo***

En la medida en que la sociedad colombiana no resuelva sus más graves problemas agrarios, en particular el latifundio y su hija, la pobreza, seguirán rondándonos como alma en pena: día tras día, noche tras noche van a aparecer y a desvelarnos, con sus cargas de violencia, muerte y atraso. Son tan acuciantes que el presidente Santos en sus primeros pronunciamientos debió destacar repetidas veces su propósito de restituir las tierras a las víctimas del despojo; no obstante, los hechos han entrado a contradecir el discurso, de manera cada vez más abultada. En efecto, a pocos días del primero de estos anuncios comenzaron los asesinatos de los dirigentes de las reclamaciones, en una espiral que ya ha consumido decenas de vidas, en el conocido contexto de las dilaciones de la justicia y la impunidad, así como la creación de confusiones en torno a las masacres, de las cuales las víctimas han acabado siendo los autores.

### **La agricultura en el Plan Nacional de Desarrollo**

Las líneas centrales del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND)<sup>1</sup> hacen evidente el verdadero rumbo de la política agraria y su continuidad de propósitos con el gobierno anterior frente a la distribución de la propiedad agraria, la configuración de la agricultura y los “cultivos promisorios”, el acceso y aprovechamiento de los recursos del subsuelo, los atractivos para las grandes inversiones externas y, en general, frente al mundo rural. La insistencia en este enfoque pareciera desconocer que las circunstancias actuales, caracterizadas por muy modestos desempeños de la agricultura, son resultado directo del sesgo excluyente de la política de atención al sector y al mundo agrario, en general, con excepción de los beneficios para los sectores más fuertes de la sociedad en términos económicos y políticos y del debilitamiento institucional, marcado por este mismo sesgo.

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación, Prosperidad para todos. Plan Nacional de desarrollo 2010-2014, Bogotá, 2010

El menú ofrecido para el campo por el Plan de Desarrollo no difiere de los anteriores, cuyos resultados son ampliamente conocidos y reconocidos en el propio diagnóstico oficial: pérdida sostenida de áreas sembradas, incremento de la pobreza, participación del sector en el PIB inferior a cualquiera de los países de la región. No obstante, como una fatalidad, el gobierno asume de antemano los costos y así lo expresa: “si el país continua haciendo lo que siempre ha hecho, obtendrá los mismos resultados que siempre ha obtenido”, palabras que traen a la memoria las de Albert Einstein: “la definición de locura es hacer lo mismo y pretender resultados distintos”. No podría decirse entonces que los planificadores desconocen el camino por el cual dirigen al país; a sabiendas, reiteran propuestas cuyos resultados no serán distintos a los ya conocidos y experimentados.

El recetario del Plan tiene su eje en la fórmula sacramental de la competitividad y para alcanzar este estado de gracia propone poner en marcha las “agendas de innovación”, adoptar “esquemas productivos con enfoque empresarial” e impulsar la “empresarización” de los campesinos como ruta exclusiva para su salvación de la pobreza, mediante su articulación con inversionistas privados. Para estos efectos el Plan propone las consabidas “alianzas” de campesinos con grandes proyectos, desarrollados mediante contratos en los cuales el pequeño productor pone su tierra a disposición de los proyectos a medianos plazos y a cambio recibe una participación (renta), lo cual supone será la vía para que los pequeños productores se conviertan en empresarios. Su atractivo sería el de actuar como mecanismo para facilitar el acceso de los campesinos al crédito, la asistencia técnica y los mercados.

La iniciativa parte de la apreciación según la cual las economías campesinas solamente pueden ser viables si toman esta ruta. La opción, como lo evidencian distintas experiencias, entre ellas la evaluación de los proyectos con palma aceitera realizada por FEDEPALMA<sup>2</sup> o los casos del Magdalena Medio, no resulta afortunada para los pequeños productores y concluye generalmente en su desalojo y conversión en asalariados dentro de las desfavorables condiciones laborales vigentes, tanto en el campo como en las ciudades. El supuesto de las ventajas de la gran explotación sobre la finca campesina ha sido ampliamente rebatido incluso por estudios del Banco Mundial, que demuestran las capacidades de la pequeña producción de satisfacer las necesidades básicas y, al mismo tiempo, preservar los ecosistemas (suelos, bosques, aguas, biodiversidad) como defensa del patrimonio propio de las comunidades<sup>3</sup>.

El diagnóstico advierte sobre los altos costos de la producción agrícola como uno de los obstáculos a la competitividad; pero lo que “olvidan” los técnicos es el papel de la concentración de la propiedad en los elevados costos de la tierra y la baja productividad causada por la escasa tecnificación. Con respecto a la

---

<sup>2</sup> FEDEPALMA/CECODES/USAID-MIDAS (2009), *Estudio de alianzas de palma africana a nivel nacional*, Bogotá

<sup>3</sup> Ver Berry, Albert (2010). *The Economics of Land Reform and of Small Farms in Developing Countries: Implications for Post-Conflict Situations*. En *Distributive Justice in Transitions*, Bergsmo et al. (eds.) (2011), Oslo, Torkel Opsahl Publisher, PRIO; Yamile Salinas et al. (2011), *Restitución de Tierras y territorios: Análisis y recomendaciones en perspectiva de goce efectivo de derechos*, Bogotá, Universidad de Los Andes

primera, el Informe Nacional de desarrollo Humano del PNUD recientemente publicado destaca los niveles de la monopolización de la propiedad agraria, los cuales inciden en los costos de producción: el investigador Héctor Mondragón cita un estudio de la firma LMC International el cual revela cómo en Colombia se paga el 82% más que en China, 75% más que en Brasil, 63% más que en Guatemala, 42% más que en Tailandia, 28% más que en Australia y 6% más que en Sudáfrica por hectárea de caña cosechada<sup>4</sup>.

En cuanto a la tecnificación de la producción, según el PND, el 49% de los productores no tiene acceso a la asistencia técnica, pero así como no propone afectar la estructura de la propiedad agraria no contempla construir capacidades de investigación y transferencia de tecnología para los campesinos: entonces, ¿cómo se reducen los costos de producción para ganar competitividad sin tocar la tierra ni proveer asistencia técnica?

Cuál es el sentido central, estratégico, de la propuesta? Se encuentra implícito en el tratamiento previsto para la Unidad Agrícola Familiar (UAF), considerada en el Plan solamente en la perspectiva de su participación en procesos de articulación a proyectos empresariales, orientados por grandes inversionistas (artículos 45 y 46 de la ley del Plan). Conocidos los resultados de este tipo de proyectos la propuesta apuntaría a debilitar al campesinado, facilitar su descomposición, llevándolo a la pérdida de su patrimonio, la tierra y de sus capacidades productivas, para transformarlo en dócil oferta de mano de obra para los grandes “emprendimientos” empresariales, agrícolas o mineros. El agotamiento de la producción campesina de alimentos sería igualmente “funcional” para la importación ya prevista y aceptada de alimentos, en particular a través del tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

### **La ley 1448, “Ley de Víctimas”**

Sobre los alcances de esta ley se han pronunciado varios analistas entre ellos un equipo de consultores de la Universidad de Los Andes y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) instancias que han elaborado cuidadosos análisis de esta pieza jurídica, examinando su contexto socio-político y las omisiones y vulneraciones de derechos en contra de las víctimas. Los primeros se plantean la pregunta central: ¿es viable la restitución de tierras y territorios a los desterrados? No pueden pasarse por alto los intereses que han generado y se han lucrado del desplazamiento, tanto en términos de las tierras usurpadas como de la voluminosa oferta de mano de obra creada con el desplazamiento. Es indudable que estos intereses continúan siendo dominantes en las decisiones económicas y políticas del estado, lo cual da pleno sentido al cuestionamiento de la viabilidad e la restitución.

El análisis del contexto destaca igualmente los efectos de la Política Nacional de Consolidación e informa cómo, de acuerdo con CODHES, “un total de 280 mil personas fueron desplazadas en el año 2010, de las cuales el 32.7% provenían de las llamadas zonas de consolidación”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Portafolio (2009) “Colombia tendría la tierra más cara de la región, según estudio de la SAC”, citado por H. Mondragón (Alianza Social Continental), “¿Burbuja de Tierra en vez de Empresa Agrícola y Pecuaria?”

<sup>5</sup> H

En lo atinente a los contenidos de la ley y dentro de sus observaciones puntuales, la CCJ señala cómo el numeral 3 de su artículo 77 favorece a los opositores en un reclamo ante usurpación de tierras e igualmente llama la atención sobre los “contratos de uso”, objeto del artículo 99. Se trata de las instalaciones establecidas por ocupantes “de buena fe” en los predios demandados por personas desplazadas. En estos casos el bien no sería restituido a la víctima y en lugar de ello el magistrado a cargo del caso autorizaría un contrato entre el ocupante y la víctima, a la cual se reconocería “una retribución”. Llanamente se trata de la legalización del despojo.

## **El proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural**

No podría ser fácil el camino de la “ley de tierras y desarrollo rural”. En sus primeras apariciones se hizo evidente su “parentesco” con la ley 1152 de 2007, “estatuto de desarrollo rural”, la cual fue declarada inconstitucional en su momento; el rechazo generado en distintos sectores llevó incluso a cambiar el equipo de asesores a fin de proyectar una imagen diferente de la propuesta:

No obstante, persisten necesariamente sus líneas directrices, en correspondencia con los intereses que la impulsan y a propósito de este proyecto de ley conviene recordar que las orientaciones centrales vigentes de la política agraria colombiana fueron establecidas hace al menos dos décadas. Lo confirman las recomendaciones que hiciera el Banco Mundial, plasmadas en el informe de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario y, al menos en dos documentos de orientación: Colombia, Fundamentos Económicos de la Paz (2003), planteado al iniciarse la primera administración del presidente Álvaro Uribe, seguido por la partitura Colombia. Una ventana de oportunidades (2007), presentado a comienzos de su segundo mandato, recogidas en el plan de desarrollo Visión 2019 y continuadas en el actual.

El proyecto contiene declaraciones positivas frente al ordenamiento del territorio y la distribución espacial de la población; no obstante, al igual que ocurre con la ley de víctimas, los “buenos propósitos” chocan necesariamente con las causas básicas del estado de guerra en el que se halla sumido el país y con la fuerza de las presiones externas sobre nuestra economía. En efecto, uno de los componentes de la ley previstos para el desempeño de la agricultura es la formalización de la propiedad, la cual ha sido una demanda histórica y recurrente de los campesinos. Sin embargo, no puede pasarse por alto que en las condiciones actuales en las que los campesinos no pueden regresar a sus tierras, la titulación de las mismas solamente servirá para que las enajenen “de manera legal”, condición que constituye un atractivo para los inversionistas, en particular para las empresas transnacionales, interesadas en preservar la “estabilidad” de sus inversiones contra riesgos de eventuales demandas.

Dentro de los procedimientos para asegurar la dinamización del mercado de tierras y el uso eficiente del suelo el proyecto contempla el establecimiento del “derecho real de superficie” (artículo 284 del proyecto de ley de desarrollo rural) mediante el cual el titular de dominio otorga a otra persona el uso, goce y disposición jurídica del inmueble para emplearlo por tiempo determinado en actividades agrícolas, ganaderas, hasta por 30 años. Esta opción de hecho

viabiliza el “aporte” de los predios de los pequeños productores a grandes proyectos en el marco de las alianzas productivas previsto en el Plan de Desarrollo, con las consecuencias analizadas.

### **En busca de alternativas**

Las condiciones de deterioro social y económico ante las cuales se propone el PND y sus desarrollos jurídicos, las leyes 1448 de 2011 y la ley de tierras y desarrollo rural que vendrá, son el resultado de la convergencia del sesgo a favor de la gran propiedad con las políticas de desregulación. Como se señaló, al reincidir en las estrategias ya aplicadas, causantes del actual deterioro económico y social, no pueden esperarse resultados distintos de los ya conocidos, ahora agravados por un difícil panorama económico aún más ensombrecido por los efectos del cambio climático.

El denominador común de las fuerzas que marchan dentro de la creciente movilización social a favor de la solución política al conflicto armado es sin duda la democratización de la sociedad, de la política del acceso a lo que hoy se llama el buen vivir: vida digna para los trabajadores y campesinos, acceso seguro a la salud, el estudio, la vivienda y al trabajo, tierras para los campesinos, derechos que no excluyen y si hacen de Colombia, en su conjunto un país viable.

**Edición N° 00298 – Semana del 13 al 19 de Abril de 2012**