

## Avatares de la política agraria en Colombia

Milton Valencia \*

María Teresa Gutiérrez \*\*

En el presente número de la revista Papel Político Estudiantil presentamos un dossier sobre “Derechos de la propiedad agraria”, que aporta en un doble sentido a los estudios sobre el tema agrario en Colombia. En primer lugar, se relaciona con varios puntos de la Reforma Agraria Integral que son claves para el futuro del campo y que, en este momento de cambio de gobierno, reaparecen en la discusión política y científica. En segundo lugar, plantea una perspectiva multidisciplinar que intenta usar las categorías jurídicas para analizar fenómenos sociales (Peña et. al, 2018), a la vez que ilustra sobre la operación del derecho en determinados entornos (el *derecho vivo* en palabras de Eugene Eldritch). En ese sentido, es también una contribución al campo de los estudios socio-jurídicos.

Una de las cuestiones que aparece constantemente en disquisiciones académicas, debates políticos y la opinión pública es el tema de la tierra en Colombia. En innumerables documentos se le reconoce como una de las causas del conflicto (Grupo de Memoria Histórica, 2013) y como botín de guerra (Comisión de la Verdad, 2022; Gutiérrez, 2014). Además, es un aspecto clave de la agenda política de los últimos gobiernos; bien sea porque se proponen políticas para lidiar con su extremada desigualdad en la tenencia o porque se busca mantener el statu quo. En este número se exploran diferentes aspectos relacionados con la tenencia de la tierra, la expansión de la frontera agrícola, los conflictos socioambientales, las nuevas ruralidades, los usos del suelo y la participación de las mujeres en la construcción de una nueva ruralidad. Todos temas de actualidad en estos momentos de cambio de gobierno.

Los debates que se han planteado desde el nuevo gobierno hacen evidente la necesidad de continuar construyendo las discusiones académicas desde posiciones multi y transdisciplinarias. Los problemas históricos que se han identificado en la ruralidad colombiana han sido de distinto orden: políticos, sociales, económicos y jurídicos, por solo nombrar algunos. Este dossier entonces es un

---

\* Universidad del Rosario

\*\* Pontificia Universidad Javeriana

intento por parte de los semilleros de la Javeriana y el Rosario por estimular estos debates interdisciplinarios y promover una construcción académica desde los estudios de pregrado.

Y es que, además de la inveterada y cíclica discusión sobre la tierra, atravesamos un momento de evaluación y proyección de la política agraria. Evaluación por el cierre de un gobierno que, independientemente de las creencias políticas de cada cual, presenta unos resultados paupérrimos en la implementación de la Reforma Rural Integral; proyección por las nuevas políticas públicas que se están diseñando para cumplir con los compromisos del Acuerdo de Paz. Recapitulemos esos compromisos y, de paso, recalquemos la vinculatoriedad Acuerdo.

El estatus jurídico del Acuerdo se debatió antes y después de su firma. La gran pregunta era ¿se trata de una norma? Y de ser el caso ¿Es una norma constitucional o legal? Este punto era clave de cara a los gobiernos posteriores, pues determinaba el grado de obligatoriedad de los compromisos. Después de su rechazo en las urnas, el acuerdo se tramitó como acto legislativo en el Congreso de la República. La Corte Constitucional, en el proceso de revisión automática que realiza de todo acto legislativo, determinó que el acuerdo no es una norma jurídica del ordenamiento interno colombiano, ni hace parte del bloque de constitucionalidad. Sin embargo, sí genera dos efectos concretos: en primer lugar, se dispuso que el Acuerdo es una política de Estado, lo que significa que es una estrategia de mediano y largo plazo para la consolidación de una paz estable y duradera que establece reformas estructurales que no están sujetos a los vaivenes de la actividad política. En segundo lugar, se estableció como obligación del Estado la de realizar todos los esfuerzos necesarios para alcanzar las metas pactadas (Sentencia C-630/17).

Pero ¿cuáles son esos compromisos y metas pactadas? Limitándonos al punto 1 del acuerdo, se establecieron los siguientes compromisos puntuales: formalización de siete millones de hectáreas (Punto 1.1.5.) y adjudicación de tres millones de hectáreas (Punto 1.1.4) en un plazo de doce años, el levantamiento de un Catastro Multipropósito en un plazo de siete años (Punto 1.1.9). Además, se planteó el cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva, incluyendo las Zonas de Reserva Campesina (Punto 1.1.10), y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con especial participación de la mujer rural (Punto 1.2.1), que pretendían transformar la ruralidad garantizando la presencia del Estado en los territorios.

Ahora bien, repasemos los resultados. A la fecha, según Informe Completo de Empalme del Sector Agrario (Transición Presidencial, 2022), el cumplimiento de metas de acceso y forma-

lización de tierras es difícil de calcular debido a los subterfugios que ha empleado la Agencia Nacional de Tierras para entregar la información. Por ejemplo: reportar procesos iniciados con anterioridad al acuerdo de paz en desarrollo de su objeto misional como resultado de los acuerdos (PNG, 2021); incluir en un solo ítem el acceso a tierras y los predios que provienen de formalización (Noveno informe multipartidista, 2021; Transición Presidencial, 2022), conceptos que son diferentes jurídicamente (Triana, Valencia, Lozano y Aguilar, 2021); incluir predios formalizados a entidades públicas para proyectos y obras públicas (PNG, 2021) y entregar cifras diferentes (Transición Presidencial, 2022). Tomaremos, por tanto, la información de la Fundación Krock con corte a noviembre de 2021 (entidad encargada por los firmantes del Acuerdo Final de Paz para monitorear su implementación): se han adjudicado 251.122 ha, lo que equivale a un 8,4% de lo acordado. De estas hectáreas, el 98% se entregó a comunidades étnicas y menos del 2% fueron entregadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Por su parte, la formalización llegó a 2.252.427 hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, correspondiente a un avance del 32% de la meta de siete millones de hectáreas (Echavarría, et al., 2022). Estos problemas sobre formalización, particularmente en las ZRC como figuras de ordenamiento territorial, son tratados por Lukas Leal y Belisario Vela.

Con respecto al catastro multipropósito, según la fundación Krock, para “2021 estaba actualizado en 15,39% del área total del país, de la cual, el 10,40% correspondió a zonas PDET. La meta para el año 2021 era alcanzar el 35,1% del territorio nacional, pero según las proyecciones del DNP, esta meta sólo alcanzará el 18%” (Echavarría, et al. 2022, p. 98). Este retraso afecta la identificación de la frontera agrícola actual y genera conflictos ambientales, problemas que analiza Maria Alejandra Vergara. Además, la ausencia de una adecuada planeación territorial a través de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, que se elaboran utilizando la información del catastro multipropósito, dificulta aún más implementar mecanismos de preservación del medio ambiente como los pagos por servicios ambientales. Sobre este punto, Daniela Hoyos y Jessica Sandoval analizan cómo funciona el mecanismo y nos ofrecen algunas críticas de la manera en que funciona actualmente.

Los artículos que se presentan en este dossier analizan problemas íntimamente relacionados con la implementación de la Reforma Rural Integral en los próximos años. Esperemos que en el

futuro se avance en la resolución de las deudas con los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y que se aproveche esta ventana de oportunidad para incluir a la mujer rural, tema del que tratan María Paula Giraldo y María Alejandra Gualdrón.

Por último, en Colombia contamos con una amplia e importante bibliografía alrededor del problema agrario del país sin siempre tener la capacidad de evaluarla. La reseña realizada por Andrés Salazar nos muestra un camino a cómo hacer balances historiográficos sobre la literatura especializada por subtemas como lo es la centrada en la Palma y los efectos sociales y políticos de este cultivo.

Si bien en este dossier no abarcamos el conjunto de los estudios agrarios, se proponen acercamientos, metodologías y marcos teóricos que esperamos que contribuyan al debate, que inspiren otros artículos y tesis de investigación que sigan mejorando y actualizando el campo de los estudios agrarios y rurales del país.

## Referencias

- Comisión de la verdad. (2022). *Hay futuro si hay verdad : Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Tomo 2. Bogotá: Comisión de la Verdad.
- Gutiérrez, F. (2014). Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), pp. 43-74. doi: [dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.01](https://doi.org/10.12804/esj16.1.2014.01)
- Transición presidencial. (2022). *Informe Completo de Empalme del Sector Agrario. Diagnóstico y recomendaciones del empalme del sector agrario-Hacia un nuevo campo Colombiano*.
- Noveno informe multipartidista. (2021). *¿En qué va la paz 5 años después de la firma del acuerdo final?* Disponible en: [https://883ff833-f600-42c2-9780-e8c06ea212bb.usrfi-les.com/ugd/883ff8\\_f034ca01be434dcc9de4d4678bc94c8f.pdf](https://883ff833-f600-42c2-9780-e8c06ea212bb.usrfi-les.com/ugd/883ff8_f034ca01be434dcc9de4d4678bc94c8f.pdf)
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! : Colombia : memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Echavarría, Josefina, et al. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Notre Dame: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>

Peña, R. Abondano, A. Abril, N. Jiménez, M. y Uribe, L. (2018). Land Tenure Systems and Property Rights: Socio-Legal Studies in the Colombian Case. *Tilburg Law Review*, 23(1-2), 43–58. DOI: <http://doi.org/10.5334/tilr.3>

Triana, B., Valencia, M., Lozano, A. y Acosta, N. (2021). “Peras con manzanas: comparación entre los objetivos constitucionales del acceso a la propiedad rural y la implementación de programas de formalización”. *Estudios Socio-Jurídicos*, 23(1). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9598>