

# INTRODUCCIÓN

*Por Edwin Jesith Bernal Ramírez*

*Edwin Jesith Bernal Ramírez*

---

- \* Abogado de la Universidad Externado de Colombia, doctorante en Estudios Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, magíster en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia, maestrando en Propiedad Intelectual de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Actualmente se desempeña como docente de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada y es director del Semillero de Investigación Propiedad Intelectual y Acceso a Medicamentos -UAEM-UMNG.

La disputa por la tierra ha sido una de las causas estructurales del prolongado conflicto armado interno en Colombia. En efecto, en los territorios persisten relaciones de poder entre los diferentes actores, quienes propenden por ejercer un control estratégico mediante la violencia y que tienen como consecuencia el despojo y abandono forzado de tierras, el narcotráfico, la minería ilegal, la sobreexplotación de recursos naturales, los asesinatos de líderes defensores de derechos humanos, “todo lo cual prolonga la duración de la guerra” (Fajardo y Salgado, 2017, p. 15). Aunado a lo anterior, Colombia se sitúa en la primera posición de la

lista como el más país desigual<sup>1</sup> en la región en lo referente a la distribución de la tierra, así pues, existen “un millón de explotaciones campesinas que tienen un tamaño inferior a la tierra de la que dispone en promedio una vaca en Colombia” (Guereña, 2017, p. 23). Asimismo, se evidencia una alta concentración de la tierra en nuestro país, pues se calcula que “las explotaciones de más de 2.000 hectáreas, pese a ser apenas el 0.1% del total, manejan cerca del 60% de la superficie censada” (Guereña, 2017, p. 30). Desde luego, la concentración de tierras influye en la desigualdad social imperante en Colombia.

Durante cinco décadas, el conflicto armado interno colombiano ha ocasionado enormes afectaciones a la población civil, comunidades étnicas, líderes sociales, defensores de derechos humanos, reclamantes de tierras. En este escenario se han presentado diferentes hechos victimizantes: homicidio, tortura, secuestro, desaparición forzada, reclutamiento forzado de menores, desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras.

La lucha por la tierra ha sido una constante en esta cruenta guerra. A su vez, la concentración de la tierra y la exclusión política, la desigualdad social, la pobreza, la poca oferta institucional en las regiones más afectadas por la guerra interna, la falta de resolución de los conflictos agrarios, el control territorial de las rentas ilícitas, el narcotráfico, también son otros

---

<sup>1</sup> A enero de 2018, el Índice Gini en Colombia está en 0.53.

factores que no han permitido la consolidación de una paz duradera y estable.

Por otra parte, hasta el momento, los intentos de reformas agrarias han fracasado. En la actualidad, la distribución de la tierra sigue siendo inequitativa, con alta concentración, contrariando los postulados de la Constitución de 1991 de promover el acceso progresivo de la tierra cumpliendo una función social y ecológica, garantizando el interés general y el buen vivir a las comunidades más vulnerables.

Aún existe una brecha abismal entre lo rural y urbano. En el campo, la pobreza se sitúa en un 45,7% “de las personas residentes del área rural” (DANE, 2016, p. 823). Los departamentos que se sitúan con porcentajes de pobreza más altos en Colombia son “Guajira, Vichada y Guainía con 84,6%, 80,6% y 75,9%, respectivamente” (DANE, 2016, p. 823).

Aunado a lo anterior, el campo colombiano ha sido un escenario geográfico de disputa territorial, lo que ha ocasionado el despojo y abandono forzado de tierras. De acuerdo con la Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, “se estima que entre el año 1980 y julio de 2010 se habrían abandonado y/o despojados de manera forzosa, como consecuencia del accionar sistemático de algunos grupos violentos legales e ilegales, cerca de 6,6 millones de hectáreas” (Garay y Vargas, 2012, p. 16). La magnitud del despojo de tierras y del abandono forzado de tierras obedece al control territorial que ejercen ciertas estructuras de poder, las cuales obtienen recursos provenientes del narcotráfico, la minería ilegal y extorsiones, así como de la explotación incontrolada

de recursos naturales (Fajardo y Salgado, 2017, p. 15). A su vez, estos hechos victimizantes han sido “aprovechados 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” (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2016, p. 291).

Con el propósito de articular esfuerzos para el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado, el Gobierno colombiano ha elaborado un conjunto de instrumentos jurídicos en aras de garantizar los derechos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, al respecto, podemos mencionar la Ley 1448 de 2011, los Decretos Reglamentarios 4633 de 2011, 4634 de 2011, 4635 de 2011, 4800 de 2011, 4801 de 2011, 1725 de 2012 y 1225 de 2012. A su vez, en el primer punto del *Acuerdo de La Habana*, denominado Reforma Rural Integral, se estableció el compromiso de revertir “los efectos del conflicto” salvaguardando los derechos de restitución de tierras y garantizando el retorno voluntario de las comunidades a sus territorios (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016). Dichos instrumentos, junto a múltiples sentencias de la Honorable Corte Constitucional, se erigen como herramientas jurídicas al servicio de las víctimas en aras de una reparación con vocación transformadora, de modo que se restablezcan sus derechos vulnerados permitiendo el retorno voluntario a sus fundos.

En lo referente al despojo de tierras, existen diferentes factores que lo asocian con el concepto de acumulación por desposesión desarrollado por el geógrafo David Harvey. En

efecto, este teórico británico realizó un estudio riguroso de las políticas neoliberales del capitalismo desde los años 1970 y analizó este fenómeno, el cual ha afectado a poblaciones indígenas y campesinas, que han sido expulsadas de sus tierras de forma legal o ilegal. Se debe agregar también que las poblaciones han sido privadas de sus bienes, del acceso a medios de vida y espacios cotidianos. En este escenario, con la expansión del capitalismo, la población de bajos ingresos se ve obligada, por medios legales o ilegales, a vender sus propiedades de alto valor a un precio bajo. Según Harvey, “parece como si existiera un plan sistemático para borrar de la faz de la tierra a la población indeseada con menores ingresos” (2012, p. 202). A su vez, con la ayuda del sistema financiero y los impuestos, la población de bajos ingresos se enfrenta a la amenaza de ser desposeídos de sus activos y depender del sistema capitalista para sobrevivir. En Colombia, este fenómeno se ha exacerbado por la violencia perpetrada por grupos al margen de la ley, que han ocasionado el despojo y abandono forzado de tierras.

La población colombiana ha soportado los vejámenes de la guerra motivada por los intereses de los gamonales, políticos, hacendados, terratenientes y grupos al margen de la ley. Estos actores, motivados por obtener las rentas ilícitas generadas por el narcotráfico y la minería ilegal, han recurrido a la violencia e intimidación a las comunidades rurales por medio de estructuras de crimen organizado. En la actualidad, resultan preocupantes los asesinatos masivos a los líderes sociales que, desde el año 2006 a la actualidad, se aproximan a 600 muertes violentas; tan solo en el año 2020 se reportaron 95 muertos.

Aunado a lo anterior, el narcotráfico ha permeado las estructuras de poder, consolidándose como un factor persistente durante el conflicto armado colombiano. De acuerdo al informe publicado por la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca, la producción de los cultivos de cocaína se “mantiene a niveles récord”, en efecto, su crecimiento se calcula en 8%, “pasando de 879 a 951 toneladas; unas cifras que siguen marcando históricos” (Aristizábal, 2020, 6 de marzo). Una de las consecuencias del incremento de los cultivos de coca ha sido una férrea disputa en los territorios por parte de grupos al margen de la ley y narcotraficantes, no solo nacionales, sino también estructuras de carteles internacionales. Es en estos territorios en los cuales se han asesinado a más líderes sociales. Además, existe un patrón de asesinatos a líderes de los procesos de sustitución de cultivos (Bonilla *et al.*, 2018, p. 62).

La cuestión de la tierra es entonces primordial para superar la inequidad y desigualdad social, promover el desarrollo de las regiones, ofrecer la oferta institucional al campesinado y así mejorar sus condiciones de vida.

En virtud de las líneas precedentes, resulta necesario estudiar los componentes del punto primero del acuerdo de La Habana en aras de comprender mejor sus oportunidades y desafíos.

En efecto, la Reforma Rural Integral estructuró las bases para la formalización masiva de la propiedad de nuestros campesinos. Ello permitirá tener seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, acceder a proyectos productivos e

impulsar la economía campesina. Con la creación del Fondo de Tierras creado por el Decreto-Ley 902 de 2017, el Gobierno nacional pretende ingresar 3 millones de hectáreas al fondo para adjudicárselas a las familias del campo. A corte de 31 de marzo de 2020 se han ingresado “1’000.404 hectáreas; es decir, poco más del 30% de la meta estipulada” (Forero, 2020, 13 de abril). Para cumplir con la meta propuesta, se requiere fortalecer la capacidad institucional en las regiones; a su vez, es primordial contar con la interoperabilidad en las bases de datos que faciliten los trabajos de los estudios de títulos, revisar las falsas tradiciones, afectaciones ambientales y mineras, en aras de otorgarle predios totalmente saneados a la población rural.

Asimismo, la Reforma Rural Integral contiene un conjunto de disposiciones para la implementación del Catastro Multipropósito, el cual se erige como una herramienta útil para la planificación del territorio, lo que permitirá una gestión catastral eficiente al contar con información actualizada sobre las “características físicas, jurídicas y económicas de los bienes inmuebles” (Decreto 148 de 2020).

Ahora bien, se requiere de un esfuerzo financiero para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos permiten la participación activa de las comunidades para la planificación pública territorial y fueron priorizados en los municipios más afectados por el conflicto armado interno, aquellos con índices altos de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad de la presencia institucional. Actualmente existen 170 municipios priorizados, en los cuales habitan seis millones de personas, y se han suscrito

170 pactos que han contado con la participación de doscientas mil personas (ART, 2019, 23 de febrero).

La Reforma Rural Integral constituye una oportunidad histórica en nuestro país para cimentar las bases de una paz duradera y estable, en un país con gran potencial agrícola que propiciaría el desarrollo de los territorios. En efecto, las medidas implementadas en el primer punto del acuerdo de La Habana permitirán avanzar como sociedad al fortalecer la presencia del Estado en las regiones más afectadas por el conflicto armado, beneficiando a la población rural con el propósito de mejorar las condiciones de vida de nuestro campesinado, comunidades afrocolombianas e indígenas y teniendo en cuenta la diversidad cultural de la nación y las particularidades de los diferentes territorios.

Por otra parte, respecto a la metodología de investigación de la presente obra, los autores recurrimos al análisis hermenéutico y socio-jurídico cualitativo. Se estudiaron diversos documentos, normatividad, jurisprudencia y doctrina relacionada con la implementación de la Reforma Rural Integral. Adicionalmente, se revisaron informes del Ministerio de Agricultura, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, del Centro Nacional de Memoria Histórica, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). Recaudamos fuentes en libros, revistas especializadas y bases de datos empleando técnicas bibliográficas, hemerográficas y documentales.

Finalmente, me resta comentar que el presente libro surgió como resultado del proyecto de investigación científica DER-2562 *Análisis Hermenéutico del punto Reforma Rural Integral como mecanismos de Reparación en un Contexto Transicional para el Caso Colombiano* de la Universidad Militar Nueva Granada. En efecto, resulta relevante para la comunidad académica, y la sociedad en general, comprender adecuadamente el impacto de la implementación del acuerdo de La Habana, particularmente el punto de la Reforma Rural Integral. Este punto trazó las bases para la elaboración de políticas públicas que favorecen al campesinado colombiano mediante la formalización masiva de la propiedad rural, la adjudicación de tierras, proyectos productivos, el fortalecimiento de la economía campesina y el fortalecimiento de la oferta institucional a los municipios afectados con el conflicto armado interno.

De esta manera, el suscrito como editor del libro se permite presentar a la comunidad académica y estudiantil una obra actualizada, teniendo en cuenta la doctrina nacional e internacional, la normatividad y la jurisprudencia sobre la Reforma Rural Integral. Me resta agradecer a todos los que de manera espontánea y cálida me apoyaron en esta noble labor, en particular a mis padres, Carlina Ramírez de Bernal e Hipólito Bernal López, y a mis hermanos Lizzeth y Omar.