

Reforma agraria y proceso de paz en Colombia

CHRISTIAN GROS *

1. Las FARC-EP ordenarán un cese el fuego en todos sus frentes del país a partir del 28 de mayo de 1984.

2. Las FARC-EP condenarán y rechazarán de nuevo el secuestro, la extorsión y el terrorismo en todas sus formas y contribuirán a que se ponga fin a esta práctica atentatoria de la libertad y de la dignidad humana...

.....

8. La comisión de paz da testimonio de que el gobierno tiene una gran voluntad para, a) promover la modernización de las instituciones políticas... b) impulsar vigorosamente la aplicación de una política de reforma agraria en reconocimiento del hecho de que los problemas de tierras están presentes en los conflictos sociales actuales... c) facilitar y reforzar la organización comunal, la de los campesinos usuarios (ANUC) y la de los indígenas...

.....

10. Este acuerdo tendrá validez para todos los demás grupos en armas que expresen su deseo de suscribirlo...

La Uribe, Meta, 1 de abril de 1984

Veinte años día por día, después de la ofensiva militar de Marquetalia, que por rechazo va a incitar a la creación de las FARC,¹ se firma un cese el fuego al cabo del cual el gobierno, por la voz de su presidente, se compromete a promover vigorosamente una política de reforma agraria (RA).

Desde entonces, se redactaron diversos proyectos de ley y el tema de la reforma agraria (RA) suscita múltiples declaraciones y toma de posiciones por parte de las organizaciones patronales ("gremios"), de sindicatos y ligas campesinas y de responsables políticos. Se podría creer que se está de nuevo en 1961, en los bellos días de la promulgación de la ley 135 de RA, o en el momento de su radicalización (relativa) en la época del gobierno

* El autor agradece al señor Jaime Forero y al señor Bernardo García por la ayuda prestada en materia de documentación.

¹ FARC: Fuerza Armada de la Revolución Colombiana (Guerrilla de obediencia comunista; 7 500 combatientes más o menos, repartidos en 27 frentes.)

de Lleras Restrepo (1966-1970). Es verdad que la distancia es enorme entre una declaración de intención, el voto de una ley y su aplicación. En el país todo el mundo tiene conciencia de ello. Lo que sigue lo confirmará. No es menos verdad que pocos eran quienes podían imaginarse seis meses antes que un debate sobre la RA pudiera cambiar así de rápido la actualidad. Para comprender mejor lo que tal *come back* (retorno) significa, volvamos atrás.

Cuando el gobierno del Frente Nacional² hizo votar la ley de RA (ley 135 de 1961) no hacía más que renovar una antigua tradición. El gobierno de Olaya Herrera concedió los derechos sobre la tierra a los campesinos que se negaban a pagar la renta y se movilizaron en 1931, y cinco años más tarde, con López Pumarejo y su "revolución en marcha", la "función social de la tierra" se reconoce explícitamente en la primera ley de RA que conoció el país (ley 200 de 1936)... En cada caso, esta iniciativa se toma en respuesta a la presión campesina. En 1961, los estrategas del Frente Nacional deben elegir entre dos modelos de desarrollo: el que propone Lauchlin Currie, sostenido por el partido conservador, quien estima que la modernización de los campos no pasa por una redistribución de las tierras, sino por el contrario por la aceleración de la migración hacia las ciudades y un apoyo decidido a la agricultura capitalista,³ y el que sostiene Lleras Restrepo (futuro presidente liberal quien fue discípulo de López Pumarejo) que propone al contrario, el "fin del latifundio" improductivo y la constitución de un campesinado moderno logrado mediante una política distributiva apoyada por un esfuerzo de formación técnica y de acceso al crédito. Es esta escuela, apoyada por CEPAL y la OEA la que triunfará. Su gran mérito es unirse a las preocupaciones políticas del momento: los guerrilleros comunistas no han sido reducidos todavía, el bandidismo político⁴ ensangrienta los campos, la revolución cubana está en todos los espíritus... La Ley 131 persigue tres objetivos estratégicos: distribuir la tierra a los campesinos que carecen de ella, con prioridad en las regiones de violencia y conflictos sociales; realizar grandes trabajos de adecuación de tierras (irrigación); dar apoyo técnico al sector reformado. Diez años más tarde, el censo de 1971 permite juzgar los resultados de esta voluntad reformista... y son prácticamente nulos: la estructura fundiaria del país no ha sido modificada en nada. La desigualdad con respecto al suelo hasta había más bien progresado... A pesar de ello, desde 1966 hasta 1970 Lleras Restrepo, entonces presidente, ha intentado acelerar las operaciones. La INCORA se ha convertido en una enorme organización dotada de un presupuesto considerable y el gobierno ha creado una orga-

² Frente Nacional. Acuerdo sobre la repartición del poder establecido entre el Partido Liberal y el Partido Conservador para poner fin a la violencia política. Duró de 1958 a 1978.

³ Esta estrategia será aplicada de 1970 a 1974 bajo el gobierno conservador de Pastrana Borrero.

⁴ Para el concepto de "Bandidismo político", véase Gonzalo Sánchez, *Bandoleros gamonales y campesinos, el caso de la violencia en Colombia*, Bogotá, El Ancora, 1983.

nización campesina, la ANUC, encargada de apoyar la reforma.⁵ El Presidente ha llegado a aceptar la expropiación de algunas propiedades bien explotadas. Pero las resistencias de todo tipo han sido de lo más fuerte y las medidas tomadas insuficientes para obstaculizar la ley del mercado y las consecuencias del crecimiento demográfico. Dos años más tarde, un acuerdo entre Liberales y Conservadores, conocido bajo el nombre de Pacto de Chicoral, señala el fin de las veleidades reformistas del Frente Nacional. La Ley 4ª de 1973 que la oficializa pone definitivamente al abrigo (de las expropiaciones a las tierras explotadas "adecuadamente". Se le quitan a la INCORA los trabajos de adecuación de las tierras y se restringe severamente su presupuesto y desde entonces se enfrentará a una crisis financiera. Con más de diez años de retraso triunfan las tesis de Currie. Desde entonces, como lo observa H. J. Ocampo, el artífice del Pacto de Chicoral, "el tema de la RA es tan impopular a los ojos del mundo político que ya no figura más en ninguna plataforma política".⁶ Falta decir que la experiencia de Lleras ha desembocado al comienzo de los años setenta en una fuerte movilización campesina y múltiples invasiones de tierras apoyadas o suscitadas por una ANUC que se radicalizó escapando a la tutela del gobierno. En una palabra, la clase política no ve ya a la RA como el medio de lograr la paz social, sino como un factor de desestabilización susceptible de acabar en una nueva violencia. También se la considera demasiado costosa para lograr una eficacia más que discutible: Desde 1962 hasta 1983 la INCORA ha gastado 172 mil millones de pesos (precio de 1983), o sea dos veces el presupuesto nacional de inversión del país para 1983. Ha intervenido sobre un millón 677 mil hectáreas, de las cuales sólo han sido objeto de un procedimiento de expropiación 63 167. Estas tierras han permitido dotar en todo y por todo a 53 695 familias con 974 168 ha (18 hectáreas en promedio por familia), en tanto que en 1970 se estimaba en cerca de un millón el número de demandantes de tierras... Durante el mismo periodo la INCORA ha desempeñado un papel de agente de colocación: 236 428 familias recibieron títulos de propiedad sobre tierras libres (baldíos) en un total de 6 millones 875 259 hectáreas. Así pues, el monopolio de la tierra no ha sido roto y los conflictos que provoca, por supuesto, no han cesado. Lo mismo que para los campesinos sin tierras, los efectos perversos de la Reforma parecen haber dejado atrás su acción redistributiva: la concesión de derechos sobre la tierra a los medieros y agricultores (Ley 1ª de 1968) y las amenazas de expropiación de las grandes propiedades han provocado una fuerte reacción de los propietarios. Los locatarios fueron expulsados, las tierras dedicadas a la ganadería extensiva o divididas y cultivadas,

⁵ ANUC: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, creada en 1969 por Lleras Restrepo.

⁶ Herman Jaramillo O., "Política y Reforma Agraria", en *Economía Colombiana*, núm. 160, agosto-septiembre de 1984, p. 44.

⁷ SAC, "Perspectiva de la Reforma Agraria", en *Revista Nacional de Agricultura*, núm. 867, junio de 1984.

o a veces hasta vendidas o arrendadas a empresas capitalistas. Por lo tanto, la RA ha favorecido paradójicamente un proceso de "modernización conservadora" y el movimiento campesino de los años setenta es en sí mismo una consecuencia de ese proceso.

Frente a un balance de tal naturaleza se comprende que la RA como alternativa haya perdido gran parte del crédito. El desarrollo rural integrado (DRI)⁸ aparece en lo sucesivo como la nueva estrategia propuesta a los pequeños productores; y para el campesinado sin tierra siempre queda colonización o la emigración a las ciudades. El Plan "Cambio con Equidad" presentado por el presidente Betancur para realizar en su periodo cuatrienal, lo confirma.⁹ En ninguna parte se ha hecho mención de la RA. La nueva puesta en marcha de la producción agrícola debe hacerse a corto plazo por medio de un relanzamiento de la demanda, una fuerte protección aduanera y estímulos fiscales. A plazo medio, "Cambio con Equidad" propone un programa de grandes trabajos (irrigación, drenaje, infraestructura), valorización sistemática de regiones fronterizas, una extensión del DRI hacia las nuevas regiones del país y la creación en las regiones donde la violencia armada y los enfrentamientos causan estragos, de un "Plan Nacional de Rehabilitación" (PNR). El PNR se presenta como un apoyo esencial a la política de paz, puesta en marcha por el Presidente. Se reconcilia con una práctica ya utilizada en el país cuando se trataba de obtener un alto negociado de la lucha armada. Se les propondrá a los guerrilleros amnistiados tierras y créditos para facilitar su reinserción y el PNR financiará los trabajos de infraestructura y la creación de servicios públicos en las regiones siniestradas.¹⁰ Dicho esto, el "Cambio con Equidad" no dice palabra de la RA.

Después de "La Uribe", el compromiso asumido por el gobierno de promover vigorosamente una política de RA ya no se atiende. Y sólo la voluntad afirmada de llegar a un acuerdo con las guerrillas puede explicarlo. Ya no se trata aquí de comprometerse con una nueva estrategia de desarrollo sino de hacer frente a un imperativo social y político.

REFORMAR LA LEY DE REFORMA

Se comprobó que la Ley 136 de 1961 con sus modificaciones sucesivas era impracticable. La primera tarea del Ejecutivo será entonces proponer una nueva ley. Pero, y eso es importante, corresponderá al Congreso,

⁸ Véase C. Gros y J. Lebot, "Sauver la paysannerie du tiers-monde. La politique de la banque mondiale a l'égard de la petite agriculture. Le Cas Colombien", en *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. 4567, abril de 1985. C. Gros, "L'agriculture Colombienne á la croisée des chemins: de l'administration Turbay á l'administration Betancur", en *Amérique Latine*, núm. 13, París, 1983.

⁹ "Plan Nacional de Desarrollo - Cambio con Equidad" en *Economía Colombiana*, núm. 148-149, serie documento, núm. 1, agosto-septiembre de 1983.

¹⁰ SAC, "Los planes de Desarrollo y el sector agropecuario", en *Revista Nacional de Agricultura*, núm. 862, separata, febrero de 1983.

y sólo a él, votarla. A fines de 1984, una primera versión está lista para ser sometida al Parlamento en sesión extraordinaria, a principios de 1985. Su lectura es instructiva.¹¹ Ella muestra justamente que en esta época el Ejecutivo está decidido a llegar “muy lejos” en este terreno. Se sabrá muy pronto que “la reforma de la reforma” promete ser prudente, ello aun antes de afrontar los rigores del Congreso. Esencialmente se trata de hacer saltar, por una serie de enmiendas, el cerrojo incluido en la Ley 5 de 1973 (Pacto de Chicoral). Los procedimientos administrativos y judiciales que después de éste constituían un obstáculo infranqueable para toda expropiación se simplificarán, y se modificará el concepto de tierra “inadecuadamente explotada”. A esto se agrega una transferencia relativa de las competencias en la dirección de las regiones; nuevas disposiciones más favorables en lo que concierne a las comunidades indígenas y un control severo en la política de asignación de “baldíos”. El proyecto prevé una zonificación del territorio, precisando las regiones de intervención (“con el fin de no crear sobre el conjunto del país esperas inútiles y de poder concentrar su acción en las zonas prioritarias”) (art. 7). Se tiene mucho cuidado de explicar que sólo la urgencia social puede eventualmente justificar la expropiación de tierras “explotadas adecuadamente”. Los representantes del gobierno, así como las agencias descentralizadas y los “gremios” mantienen, como en el pasado, una confortable mayoría en el seno de las instancias de decisión (de manera notable la asamblea directriz de la INCORA), y la ley no prevé una afectación de recursos específicos para financiar el proyecto. Aunque todo eso es poco, es ya bastante. Es poco frente a las esperanzas que han podido hacer los acuerdos de “La Uribe” y si se considera lo que son las demandas y los conflictos de tierras en las diferentes regiones del país. Es poco para la ANUC (Sincelejo), que a pesar de sus conflictos internos y de su pérdida de la atención nacional no parece haber bajado la guardia. Así, para Julio Olivera, uno de sus dirigentes, el proyecto del gobierno concebido sin consultar a las organizaciones campesinas “no confisca al latifundio y no prevé dar gratuitamente la tierra a quien la trabaja”.¹² También es poco comparado con lo que propone la Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas en su propio proyecto, presentado por Gilberto Vieira, senador y secretario del pcc: mayoría de representantes sindicales en las instancias de decisión; expropiación de las tierras mal explotadas que pasen de las 100 hectáreas; una superficie máxima de 1000 ha para las propiedades en manos de particulares; limitación de la indemnización de tierras expropiadas al valor declarado por el propietario en su declaración de réditos, etcétera. Entre el proyecto de las organizaciones campesinas y el del gobierno existe toda la distancia que puede separar una reforma agraria “democrática”, redistributiva de la tierra, y una política que en el mejor de los casos desea dar los medios jurídicos de una intervención puntual tal como ya ha estado

¹¹ “Proyecto de ley”, en *Revista Nacional de Agricultura*, núm. 867, junio de 1984.

¹² *El Espectador*, 18 de noviembre de 1984.

esbozada con el PNR. Pero también es bastante, porque si bien es verdad que nada en este proyecto vendrá a forzar al gobierno a utilizar los poderes acrecentados de expropiación y de titulación de las tierras, la ley deja la puerta abierta a una acción decidida por un ejecutivo que tendrá la voluntad política... y estará listo a pagar el precio (político y financiero). Es por lo que este "poco" parece ya bastante a una parte de la clase política que más de diez años después del Pacto de Chicoral ha permanecido fiel a su espíritu, y no ve en la situación actual suficientes razones para cambiar.

LA ACTITUD DE LAS FUERZAS POLÍTICAS

Apenas firmados los acuerdos de "La Uribe", el tema de la reforma agraria agita al mundo político. Lo contrario hubiera sido una sorpresa. Hay numerosos políticos en el Congreso o en otras partes que al mismo tiempo son propietarios de tierras, o que están ligados de una o de otra manera a los intereses agrarios. Para la muy nueva Unión Patriótica, que reúne al PC y a las FARC, el relanzamiento de la reforma aparece como su obra y se propone capitalizar políticamente este éxito. Pero la fuerza de la UP no está en el Congreso sino en los sindicatos y en ciertas regiones rurales del país. El proyecto de ley que ésta sostiene ante el Congreso no tiene ninguna probabilidad de ser aceptado. Y ella lo sabe.

El Partido Liberal y el Partido Conservador se han dividido. Existe entre ellos un gran sector que piensa que para dinamizar la agricultura y favorecer la renovación de las inversiones hace falta una seguridad absoluta sobre las tierras "explotadas adecuadamente". Además, en el seno mismo del Partido Liberal, el sector de Lleras, minoritario, es partidario de la reforma. Después de diez años de deserción, tiene allí su revancha. Pero, aun para él, el tiempo ya no es el de los vuelos líricos: la RA ya no es la única solución para la crisis actual, ni siquiera la primera. En una editorial de la revista *Nueva Frontera* que él dirige, el ex presidente declara que lo más urgente es aumentar las tierras de primera categoría y volver a comenzar con la política de grandes trabajos. Por otra parte, una RA que no fuera acompañada de una fuerte política (infraestructura, crédito, técnica...) estaría como la precedente, condenada al fracaso. Y al responder a las críticas de quienes ya han estigmatizado al PNR, con sensatez dedica la parte más bella a los guerrilleros amnistiados: "La RA no puede ser únicamente para quienes se han levantado contra el orden público, dejando de lado a los campesinos que han soportado con resignación su pobreza."¹³ Más sorprendente será la posición, diferente, del partido liberal; el ex presidente López Michelsen (hijo de Alfonso López Pumarejo, el autor de la primera ley de RA), quien afirmó en voz alta y con fuerza durante la campaña presidencial de 1974 que una RA era definitivamente

¹³ *El Espectador*, 25 de noviembre de 1984.

“obsoleta” y que en consecuencia convenía remplazarla por una política nueva (el DRI) y ahora estima que es necesario volver al Pacto de Chicoral, puesto que “la RA es la pieza maestra del proceso de paz” comprometido por el presidente Betancur, “proceso que tiene su total apoyo”.¹⁴ Después, el ex presidente se lanza contra la imagen que quisiera que el país estuviera siempre dominado por la gran propiedad, y teme que la RA sea el pretexto para luchas demagógicas... Y se pregunta “si la panacea reside en concentrar todos los medios financieros e intelectuales con exclusividad en la resurrección de la INCORA, con los propagandistas de las invasiones de propiedades que tanto ha contribuido a desalentar la producción en la década de los años sesenta, o si el problema es de un carácter mucho mayor y la reforma agraria no es más que una de las dimensiones de los problemas agrícolas; dimensión de primera magnitud, porque se trata del problema social con todas sus implicaciones en la ejecución del plan de pacificación que promete el gobierno, pero no la única”.¹⁵

En realidad, el Partido Liberal se ve empujado por las proposiciones de un presidente conservador que ha tomado deliberadamente la iniciativa sobre las tierras que, como la RA, podría parecer hasta entonces su vedado. Sufre el proceso sin estar en condiciones de hacer verdaderas contrapropuestas, pero también sin oponerse frontalmente. Y si bien hay voces como la de Lleras Restrepo que se elevan para deplorarlo: “Mi partido, que antes se preocupaba tanto por este problema (la RA) parece haberlo abandonado. Se diría que tiene miedo de tocarlo y yo sé por qué: en las campañas electorales, los grandes terratenientes desempeñan un papel demasiado importante...” son raros quienes se prestan a agregar con él: “la gran bandera que el Partido Liberal debiera agitar cuando propone a los colombianos que les entreguen de nuevo la Presidencia de la República es la transformación de la vida rural”.¹⁶

El nuevo liberalismo, disidente del Partido Liberal, animado por el ardiente senador Galán, se destaca por una posición más radical. Juzga el proyecto gubernamental demasiado timorato y propone ni más ni menos que “revisar a fondo la tenencia y el uso de las tierras agrícolas y ganaderas”. Este radicalismo está basado en la convicción de que “la solución del problema en los campos está íntimamente ligada al proceso de paz impulsado por el presidente Betancur”, porque “los secuestros y las extorsiones constituyen hoy día dos de los problemas principales del sector agrario”¹⁷ Pide un inventario de los suelos para conocer la realidad de la concentración fundiaria; un retorno decidido al principio de la “función social de la tierra” y la derogación de la Ley 4ª de 1973; un refuerzo del peso de las organizaciones campesinas por la reestructuración de la División de las

¹⁴ Alfonso López Michelsen, “Los acuerdos de Paz y la Reforma Agraria”, en *Economía Colombiana*, núm. 160, agosto-septiembre de 1984.

¹⁵ Alfonso López Michelsen (1984), *op. cit.*, p. 50.

¹⁶ *El Espectador*, 25 de noviembre de 1984.

¹⁷ *El Tiempo*, 7 de octubre de 1984.

Organizaciones Campesinas del Ministerio de Agricultura; la creación de una jurisdicción agraria encargada de hacer aplicar la ley de reforma y una política clara en lo que concierne a las tierras "libres" (baldías): todo, antes de ser votada lo más rápidamente posible por el Congreso.

Frente a las iniciativas presidenciales, el Partido Conservador está en una posición apenas más confortable que su rival. Sin embargo, el Presidente es su elegido. Pero justamente que aparezca así de un día para otro, como un partido de movimiento con acentos populistas tiene que sorprender, sobre todo que este movimiento acceda a una negociación con los insurgentes juzgadas por algunos "ilegal", y un proyecto de RA. Más de un "cacique" conservador que obtenga su poder de clientelas locales puede haberse sentido mal al reconocerse en la política de apertura de "su" Presidente... La forma extraña en que el informante conservador del proyecto de RA cree defender la proposición del gobierno ante el Congreso es sintomática del clima ambiguo reinante en la época (1984). Para este representante de Caldas: "Hoy día, la obtención de la paz no requiere de la distribución de tierras. Éste no es ni el deseo más grande, ni la preocupación del momento."¹⁸ Es cierto que existen algunas regiones bien precisas donde hace falta apresurar sin retardo la reforma (Cauca, Cauquetá, etcétera) pero Colombia no es un país de "latifundios", y sería un grave error permitir que se pudiesen expropiar tierras bien explotadas. En resumen, el informante conservador propone una serie de enmiendas que vengán a limitar el alcance del proyecto oficial (la aparcería no debe ya ser motivo de expropiación —no más que la presencia de la pequeña propiedad— salvo en caso de conflictos agudos, y todavía entonces convendrá que esta última no sea "artificial", trasladada de otras regiones, etcétera). La reticencia de los conservadores al reformismo presidencial se transformará, a medida que se deteriore la situación política durante el año 1985, en una hostilidad cada vez menos disimulada, al punto que a fines de 1985 el candidato a la sucesión presidencial, el muy conservador Álvaro Gómez H. se compromete solemnemente ante el 23º Congreso Nacional Agrario a abandonar todo proyecto de RA en caso de que fuera él el elegido.¹⁹ Así se dará fin a un paréntesis singular en la historia de un partido, que durante el pasado siempre se identificó por la defensa más estricta de la propiedad privada.

LA POSICIÓN DE LOS "GREMIOS"

Las grandes asociaciones de productores como la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) o la Federación de Ganaderos (FEDEGAN) fun-

¹⁸ *El Tiempo*, 26 de diciembre de 1984.

¹⁹ *El Espectador*, 15 de diciembre de 1985. "Yo no ofreceré una CRA bajo el pretexto de que eso ha estado a la moda en la época de Kennedy, cuando sus amigos íntimos (actores de cine y escritores) le aconsejaron esta invención. Este proyecto de diálogo nacional, ninguna persona lo ha leído excepto el presidente de la SAC. Yo debo reconocer frente a este auditorio que soy un disidente de ese proyecto."

cionan como eficaces grupos de presión. La mayor parte de los ministros de Agricultura, comenzando por los de la actual legislatura, han desempeñado en un momento o en otro un papel muy importante en su seno. Su oposición decidida a toda política de reforma, así como sus ataques virulentos contra el INCORA, cargado por ellos de todos los pecados, han cuidado la imagen de organizaciones cerradas a toda problemática social, defendiendo con exclusividad los intereses de los privilegios de la gran propiedad fundiaria tradicional y han estado dispuestos a reclamar la intervención del Estado para hacerlos respetar.²⁰ No obstante, con el correr del tiempo (ha pasado un cuarto de siglo después de la ley de 1961) esta imagen bien podría ser en parte engañosa. Bajo el efecto del intenso proceso de modernización que atravesó los campos en estos últimos veinte años, su base sociológica se ha renovado en parte. Por lo demás, la situación de creciente inseguridad rural debía ser de naturaleza tal que sacudiera los dogmas mejor establecidos. Entre las invasiones de tierras, los innumerables secuestros, extorsiones de fondos y asesinatos cometidos por grupos armados o el hampa, la situación de numerosos propietarios es en verdad catastrófica. Las tierras amenazadas pierden su valor, los propietarios no osan visitarlas ya, las inversiones se detienen. De hecho, la burguesía agraria o "terrateniente" es una de las primeras interesadas en retornar a una paz civil. La política represiva conducida por el presidente Turbay (1978-1982) no ha puesto un dique al aumento de los desórdenes: el número de delitos políticos pasó en esos cuatro años de 140 a 948, y el crecimiento de los delitos de toda clase creció en un 180 por ciento.²¹ La dura realidad impone quizá el cambio de estrategias, y estar listos para pagar el precio. La actitud de los "gremios" ante el acuerdo de "La Uribe" permite medir el camino recorrido. No es despreciable. En los dos casos declaran apoyar la política de paz seguida por el Presidente, y los acuerdos firmados con las FARC, "porque sin desarrollo agrario no hay paz civil, pero sin paz civil no hay desarrollo agrario" (SAC).²² Más aún, la SAC, como la FEDEGAN, van a romper por la primera vez con 50 años de hostilidad a la RA, reconociendo el principio de la función social de la tierra: "la verdad es que hace falta reconocer a la RA como un compromiso y aun como una necesidad, porque a los conflictos sociales hace falta hacerles concesiones" (Discurso de H. Vallejo Mejía, gerente de FEDEGAN y ex ministro de Agricultura en el 11 Congreso Nacional de Ganaderos).²³ No se podría ser más claro y una conversión tal amerita ser señalada como histórica. Pero hay reformas y reformas. Y para estas dos organi-

²⁰ Para conocer la trayectoria de estas organizaciones, véase la obra muy documentada de José Antonio Bejarano, *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1985.

²¹ Véase J. A. Bejarano, *op. cit.*, p. 339.

²² *El Tiempo*, 23 de noviembre de 1984, Declaración de C. Ossa-Escobar. Véase también *El Espectador*, 2 de diciembre de 1985.

²³ Herman Vallejo Mejía, "Fedegan y la Reforma Agraria", en *Economía Colombiana*, núm. 160, agosto-septiembre de 1984, p. 76.

zaciones es necesario que quede bien claro que la RA no se justifica más que en ciertas regiones del país (zonas de conflictos), que las tierras bien explotadas no deben ser expropiadas y, sobre todo, que en su conjunto, el proyecto no haga cernir sobre cada productor la incertidumbre, lo cual sería catastrófico en el plano de la producción. Por otra parte, la política agraria conducida por el Estado colombiano es desde hace una decena de años vivamente discutida. Los "gremios" estiman que los campos han sido abandonados por el poder público, aunque se trate de un sector que produce el 72% de las divisas y no consume más que un 12% de las importaciones. El retorno a la paz social no se obtendrá más que cuando el Estado haga frente a sus obligaciones (escuelas, caminos, etcétera) pero, los responsables de FEDEGAN tampoco temen afirmar que la paz social volverá cuando los patrones respeten las leyes salariales y otorguen un tratamiento justo a sus asalariados. El discurso pronunciado es pues relativamente nuevo y "clarificador". Quienes lo pronuncian han llegado a la conclusión de que en el propio interés de quienes ellos defienden habría que hacer concesiones y reconocer la legitimidad de ciertas reivindicaciones. Se puede dudar, sin embargo, de que un análisis tal sea compartido por el conjunto de sus miembros. Dos ejemplos entre tantos otros: en ocasión del Congreso de la SAC, Cornelio Reyes, el ministro y hombre político del valle, defenderá con vigor el pacto de Chicoral; y el presidente de FEDEGAN, después de que el gerente de su organización se declarara partidario de que continuase y se intensificase la RA, dijo: "yo la considero como inevitable y hasta buena si está bien orientada",²⁴ y estima que en lo que a él concierne, el problema de la RA "no reside en una repartición desigual del suelo" y que muchas tierras nuevas podrían aun ser incorporadas al proceso productivo. . .²⁵ Esta última posición se convertirá en la línea oficial de FEDEGAN, cuando con la partida de H. Vallejo Mejía, nombrado ministro de Agricultura, se designe a un nuevo gerente.²⁶

Con todo, a fines de 1984 y principios de 1985 la impresión que se desprende al escuchar las tomas de posición de los hombres políticos, así como las de los responsables de los gremios, es que en el cuadro del proceso de paz al que se ha comprometido un presidente sostenido por la opinión pública, no estaría bien negar frontalmente la necesidad de reforma, y de manera notable de una RA, dejando que bajo ese término se incluyan propuestas de amplitud muy diferentes.

En todo caso, el acuerdo prestado por la SAC es esencial. La participación constructiva de esta organización en la Comisión del Diálogo Nacional, encargado de la RA (principios de 1985) demuestra que no es de pura forma.

²⁴ *El Mundo*, 3 de junio de 1984.

²⁵ *El Espectador*, 14 de junio de 1984.

²⁶ Véanse las declaraciones de J. R. Sojo Zambrano, gerente de FEDEGAG, *El Tiempo*, 15 de julio y 30 de noviembre de 1985.

DIÁLOGO NACIONAL Y REFORMA AGRARIA INTEGRAL

La originalidad del proceso de paz en el que se ha comprometido el presidente Betancur es incontestable. La creación de una gran Comisión de Diálogo Nacional reuniendo periódicamente durante seis meses en torno a una misma mesa a los representantes de diferentes fuerzas vivas del país (gremios, sindicatos, etcétera) con representantes de la guerrilla, es la prueba. A decir verdad, la organización de tal diálogo, hasta hace poco tiempo inconcebible, es la puesta en práctica de una propuesta ya antigua defendida por el M-19 cuando se tomó como rehén a la embajada dominicana en 1980, bajo la presidencia de Turbay Ayala. La idea será retomada y aceptada en agosto de 1984, en ocasión de la firma de un acuerdo de "cese el fuego y diálogo nacional", con el M-19 y el EPL.²⁷ Para el M-19, y también para una gran parte de la población colombiana, ése es el primer paso en un proceso de apertura democrática, sin la cual será en vano desear un retorno del país a la paz civil. Es cierto que, para los poderes públicos, la comisión en cuestión no está habilitada más que a hacer propuestas, aunque los insurgentes y en particular el EPL hubieran deseado una comisión dotada de poderes reales en espera de la colocación de una nueva constitución... Pero, como instancia de reflexión, ésta ya está dotada de un poder moral y el simple hecho de su existencia es un golpe duro contra quienes, numerosos en los dos grandes partidos o en el ejército, rechazan considerar a los insurgentes como a otra cosa que criminales ("bandoleros") con quienes no se podrá discutir más que con las armas. Los "subversivos" no sólo son así reconocidos por el poder como interlocutores con quienes es necesario tratar, sino que la idea misma del diálogo nacional es que son necesarias concesiones mutuas, si es que se desea realizar las reformas políticas, económicas y sociales de las cuales el país tiene la más urgente necesidad. Entre ellas, la RA.

Los trabajos de la comisión consagrada a la RA comenzaron a principios de 1985. Su presidente es Guillermo González Mosquera, ex ministro de Agricultura. Allí figuran representantes de los principales "gremios", comenzando por la SAC y FEDEGAN, representantes de organizaciones campesinas e indígenas (ANUC, FENSA, FANAL, Coordinadora Nacional, CRIC, ONIC),²⁸ así como personalidades conocidas, como el general Matallana. La subcomisión no comprende representantes oficiales del Partido Liberal y del Partido Conservador. Nótese que el M-19, representado por Antonio Navarro Wolf, abandonará más tarde su asiento, cuando habiendo deci-

²⁷ EPO: Ejército Popular de Liberación, brazo armado del Partido Comunista Marxista Leninista (pro-chino) clandestino. M-19: Guerrilla surgida de una radicalización de la ANAPO socialista (Alianza Nacional Populista, del dictador Rojas Pinilla).

²⁸ FENSA: Federación Sindical Agraria (ligada al PC); FANAL: Federación Agraria Nacional (ligada a la Iglesia); ONIC: Organización Nacional Indígena; CRIC: Consejo Regional de los Indígenas del Cauca.

dido romper la tregua, se retira del diálogo nacional. La propuesta de la Comisión es remitida al Presidente en el mes de agosto de 1985 y tendrá por título: "Por una reforma agraria integral y redistributiva: una proposición para el país."²⁹ Su contenido amerita ser examinado. Es la primera vez (y probablemente la última en mucho tiempo) que una propuesta de política agrícola conteniendo un proyecto de reforma agraria es firmado por el conjunto de participantes sociales involucrados.

Haber podido obtener un consenso de ese orden es un acontecimiento excepcional, a la altura de una situación que no le va a la zaga. Por otra parte, las concesiones fueron importantes. El documento se abre con una condena severa al modelo de desarrollo seguido por el país en los últimos diez años. Ese modelo está hecho contra el campo confundidas todas las partes. La reducción de las inversiones públicas y privadas ha implicado una pérdida general de rentabilidad de las explotaciones, pequeñas o grandes, y un retardo considerable en el nivel de vida de las poblaciones rurales. La política perseguida va en contra del interés general y de manera notable de las poblaciones urbanas (precios elevados de consumo, migración rural, etcétera). Se requiere una reorientación de las inversiones del Estado dirigidas hacia el campo. Para la Comisión, esta situación de abandono no sólo es un error económico, es también responsable de un descontento popular tan profundo como justificado. Y esto último es propicio para todos los desbordes y nada se hace por ponerles remedio o por canalizarlos. Pero desde principios de los años setenta no se ha manifestado más que un débil interés por las organizaciones campesinas, desconociendo con frecuencia su existencia y sus reivindicaciones, y con frecuencia han estado de su lado víctimas de numerosas dificultades internas. Un "vacío de poder" se forma así en el campo. El conflicto no puede ser "institucionalizado". "La formación de grupos armados que poco a poco se transforman en voceros de la protesta pública en el medio rural" se ve facilitada (en el entendido de que es mejor disponer de sindicatos bien organizados y responsables con los que se puede discutir, que dejar el campo libre a la lucha armada). Uno de los elementos centrales —pero no el único— de una política que permita "reencontrar la dinámica de la producción y la paz social" es una reforma agraria "integral". Es decir, que combine una distribución de la tierra, allí donde por razones económicas y sociales sea necesario, con una acción concertada de diferentes agencias del Estado que tengan vocación para trabajar en el campo. Parafraseando a un autor célebre se podría decir que la RA integral es "la tierra más la electricidad" (y el agua, la salud, la educación, el crédito, la asistencia técnica, las cooperativas, la justicia, etcétera). La Comisión pide que la política de reforma se traduzca en un plan "debidamente adoptado, con objetivos bien definidos, sobre zonas específicas del territorio nacional, con estrategias aseguradas, medios

²⁹ Subcomisión de la RA del diálogo nacional, "Reforma Agraria integral y redistributiva, una propuesta para el país", Bogotá, mimeo., agosto de 1985.

de financiación garantizados, y un cronograma para su ejecución".³⁰ En su propio proyecto de Ley propone: una presencia reforzada de las organizaciones campesinas en las instancias de decisión, comenzando por el comité director de la INCORA; la simplificación de los procesos de compra y de expropiaciones (sobre todo en el caso en que se trata de reestructurar reservas indígenas o de intervenir en regiones de fuertes conflictos sociales) y reducir a un máximo de 300 hectáreas la extensión de las tierras "libres" (baldíos) cuando sean objeto de adjudicación a particulares.

Como se ve, la Comisión es severa en sus críticas y reclama un cambio radical de política. Pero continúa siendo muy medida, se podría decir realista, en su proyecto de ley. El consenso obliga... Ninguna enmienda viene, por ejemplo, a fijar un límite estricto y la cantidad de tierra que un particular o una sociedad tiene derecho a poseer. Pero el conjunto de medidas propuestas, tal cual, tiene la ventaja considerable de haber estado firmado por todos los partidos. Y la fuerte presencia de las organizaciones sindicales en las instancias de decisión es un punto crucial para el porvenir. Que el gobierno se comprometa en un plan de financiación de realizaciones, con plazos fijados, es otra idea vigorosa que debería permitir asegurar la eficacia del programa y evitar los errores del pasado.

UN PROYECTO A LA DERIVA

En definitiva, no menos de 5 proyectos de RA han sido sometidos al Parlamento. El último presentado (septiembre de 1985) es una nueva versión gubernamental muy en retroceso en relación con las propuestas hechas por el diálogo nacional.³¹ El fin de la actual legislatura se acerca y el Congreso no ha decidido aún. Quizá más grave es que el financiamiento indispensable para la instauración de una política coherente de compra y de redistribución de tierras no se haya despejado todavía. La experiencia pasada, sin embargo, ha demostrado que en materia de RA es, en fin de cuentas, a nivel de financiamiento, se podía juzgar si existe o no voluntad política. Pero, después de la reforma fiscal del presidente López (1974-1978) y la abrogación de la Ley 4ª que canalizaba los recursos en dirección de la INCORA, le falta al país un verdadero Fondo de Adquisición de Tierras. Hoy día, aunque numerosas voces lo reclaman está lejos. Es verdad que la situación de crisis fiscal y presupuestaria que vive el país no facilita los arbitrios financieros; pero "los recursos para la RA pueden obtenerse sobre la base de un ajuste vigoroso de los egresos superfluos que continúan manteniéndose en el presupuesto de la Nación".³² ¡Cierto! Sin embargo, las dificultades presupuestarias encontradas por el PNR para

³⁰ *Ibid.*, p. 9.

³¹ Notablemente, en lo que concierne a la representación de organizaciones sindicales en los órganos de decisión.

³² *El Tiempo*, 14 de noviembre de 1985.

asegurar la ejecución de su programa ilustran bien hasta dónde el poder está dispuesto a comprometerse para financiar su política de paz.³³ ¿Y qué se propone cumplir el PNR, de no ser a escala reducida implicada por el proyecto de RA, sobre una base más amplia en el país?

Entonces se plantea una cuestión: ¿Servirá este proyecto, como el conjunto de las reformas propuestas al comienzo del mandato presidencial, para asentar la apertura democrática y modernizar el sistema político colombiano? Se puede temer. En realidad el proceso de RA está demasiado ligado a la coyuntura política y al proceso del país para no sufrir los contragolpes que han sacudido a este último. Cuando el primer proyecto se depositó a fines de 1984, el 90% de los rebeldes firmaron la tregua, la popularidad presidencial está en su punto máximo, se inicia el diálogo nacional y aun la SAC admite la idea de que es necesario proseguir con el proceso de paz en el campo y entrar en el dominio de las reformas. Entonces son innumerables quienes creen en el milagro. A fines de 1985 la situación es otra. La tragedia de la Suprema Corte de Justicia ha seguido al retorno de las hostilidades por parte del M-19. Ello marca para muchos colombianos el fin de una esperanza y de una experiencia. En las ciudades la población sufre la crisis y la política de austeridad. Su nivel de vida descende y el desempleo nunca ha sido tan elevado.³⁴ En los campos, los cambios esperados casi no se han puesto de manifiesto. Las regiones afectadas por la violencia y la inseguridad no se han pacificado.³⁵ El Cauca indígena se hunde en la guerra. En el Magdalena Medio, otra región sensible, los campesinos, en una larga marcha que los llevará hasta Cartagena, reclaman siempre la presencia de servicios públicos mínimos y el fin de los controles militares.

La hora es pues de desencanto y de incertidumbre. El reformismo presidencial tenía necesidad —para vencer las numerosas resistencias que suscitaba en el seno de su propio partido y en el Congreso— de apoyarse en un gran consenso, una fuerte presión social y una perspectiva concreta de reintegración al sistema democrático de las fuerzas sociales que habiendo tomado de los insurgentes la credibilidad del proyecto presidencial, hoy día está perjudicando en todos estos dominios.

Frente a una clase política que en su mayoría ha demostrado ampliamente que no deseaba reformas, y una parte de los insurrectos que no parecía haber aceptado en su momento la negociación más que por razones tácticas (ganar tiempo, reforzarse) y en conjunto no dispuesta a aceptar los riesgos del juego democrático, el Presidente es un hombre solo y desnudo. El hundimiento del proyecto de RA en el Congreso no puede sino

³³ Véase declaración del ministro de Agricultura en *La República*, 10 de abril de 1985.

³⁴ La cifra oficial es de 14% en las ciudades en 1985, pero se puede estimar que la realidad es muy superior. Véase *El Tiempo*, 12 y 13 de junio de 1985.

³⁵ 150 muertos debido a confrontaciones con la guerrilla sólo en el mes de junio de 1985. Véase *El Tiempo*, 2 de julio de 1985.

reforzar la convicción de quienes piensan que, en el país, una RA se hace sobre "la marcha", por la vía de los hechos y no por vía jurídica. Y hay que reconocer que el ejemplo de la recuperación de tierras llevada a cabo en regiones como el Cauca o el Tolima les dan la razón. En una decena de años, más de 45 000 ha de tierras, o sea casi tanto como ha expropiado la RA en más de 20 años, han sido objeto de recuperación por comunidades indígenas organizadas bajo la forma de consejos. La presión campesina ha sido tan eficaz que aun en el Cauca se ha realizado un acuerdo entre el CRIC y el FEDEGAN, los cuales reconocen que las comunidades tienen necesidad de tierras, y prevén una cesión de tierras en litigio que el gobierno se encargará de indemnizar a los propietarios.³⁶ Una verdadera RA realizada desde la base, y que ya ha transformado la fisonomía de este departamento. En otro lugar, en el departamento de Sucre, al norte del país, más de 2 000 familias serán ocupadas en operaciones de recuperación sobre un total de más de 15 000 ha.³⁷

Dicho esto, no todas las regiones del país disponen en los momentos actuales de organizaciones campesinas que puedan orientar el conflicto y llevarlo a su fin. No se debe olvidar tampoco que las tierras del Cauca y de Tolima han sido adquiridas a un precio de lucha, habiendo causado la muerte de más de un centenar de campesinos. No querer confiar sino en sus propias fuerzas, sin esperar nada del Estado ni del sistema político puede ser una actitud realista, o desesperada. En todo caso es aceptar que los conflictos se resuelven por la fuerza. Es aceptar también que los campos continúan desempeñando el papel de un caldo de cultivo favorable a todo tipo de violencia, comenzando por aquella que se opone a la presencia de las fuerzas armadas. Sin embargo nada será resuelto mientras subsistan los problemas de fondo que en este aspecto, como en los demás, minan la sociedad colombiana.

Después del acuerdo dado por la SAC al principio de la RA, la clase política no puede ya valerse de la oposición decidida de los "gremios" para justificar su propio rechazo. Pero, una RA "integral", en el sentido dado por el diálogo nacional, no hace más que reconocer las demandas y las necesidades legítimas. Es la condición para las poblaciones campesinas de su acceso a la ciudadanía; el medio de su integración a un espacio democrático renovado y extendido. Y allí está la razón esencial de este rechazo. Una apertura tal sería probablemente un golpe fatal asestado a un sistema oligárquico cada vez más desfasado de la realidad sociológica del país. En diciembre de 1984, el presidente Betancur declaraba ante el Senado: "En síntesis: para que la miseria sirva de cultivo a la insurrección revolucionaria, es necesario que el pueblo que la sufre pierda la esperanza de obtener progresos significativos en el interior del orden institucional en vigor"; y agregaba: "Sólo un Estado que abrace una política de paz como

³⁶ Véase "Acuerdos CRLC-FEDEGAN", en *Economía Colombiana*, núm. 160, agosto-septiembre de 1984, p. 79.

³⁷ *Colombia Hoy*, núm. 36, noviembre-diciembre de 1984, p. 15.

la que justificamos aquí tiene la posibilidad de desarmar a los violentos sin convertirse él mismo en un Estado violento, sin que los mecanismos de defensa que pone en actividad contra el mal de la subversión generen otro tipo de mal.”³⁸ Con el fin de su periodo de cuatro años se puede preguntar hoy día: ¿qué puede garantizar en los próximos años el retorno a la esperanza y el rechazo de la violencia?

Traducido por Rosa Cusminsky

³⁸ *El Tiempo*, 17 de diciembre de 1984.