

# La problemática de tierras en Colombia y sus implicaciones para el desarrollo del sector agrícola

## The Issue of Land in Colombia and its Implications for the Development of the Agricultural Sector

AUTOR



**Alejandro Reyes Posada**

Investigador y consultor experto en el tema de tierras

### Palabras CLAVE

Problemática de tierras, tierras y sector agropecuario, ganadería extensiva.

Land issue, land and the agricultural sector, extensive cattle ranching

Ponencia presentada en el marco del XXXVIII Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite

23 de junio de 2010

### Resumen

La colonización en Colombia no ha estado nunca planificada y ha sido producto de procesos de desalojo provocados por las distintas formas de violencia que en ciclos ha padecido el país. Buscando dónde establecerse, la población ha deforestado bosques y con ello afectado la disponibilidad de agua en las tierras planas con vocación agrícola. El país está en mora de promulgar nuevas reglamentaciones que reconozcan esa realidad del mal uso de las reservas forestales que ya ocupó la población, y organizar lo que queda de ellas para protegerlas con vigor. Porque existen tierras dedicadas a la ganadería extensiva, que ha resultado ser el verdugo del territorio por su ineficiencia: se mantienen 26 millones de cabezas de ganado en 40 millones de hectáreas. El artículo propone estrategias creativas para generar un mercado de tierras en Colombia, las cuales están acaparadas por unos pocos y se mantienen ociosas.

### Abstract

Land colonization in Colombia was never planned and has been the result of dispossession processes caused by the various forms of violence that the country has been cyclically subject to. In searching for lands to colonize, the population has cleared numerous forests and consequently affected the availability of water in flat lands that are suitable for agriculture. The country is long overdue in passing new regulations that acknowledge this reality on the poor use of the forestry reserves that have already been occupied by the population and in organizing the reserves that still remain in order to vigorously protect them. The use of large extensions of land for extensive cattle ranching is the main problem because of its inefficiency: only 26 million heads of cattle are maintained on 40 million hectares. The article proposes creative strategies to generate a land market in Colombia for lands that are hoarded by a few individuals and are kept idle.



## Introducción

Hoy día Colombia tiene tierras ocupadas en diversas actividades, de acuerdo con su aptitud (Tabla 1). Infortunadamente, para darles esos usos se ha transitado un camino de destrucción sistémica de la gran riqueza nacional, representada en aguas, biodiversidad, etc.

No obstante, un aspecto positivo en esa ocupación hasta entonces irracional, se comenzó a gestar durante el Gobierno de Virgilio Barco, cuando se proclamó un vasto territorio de la geografía nacional como reservas indígenas.

Aptitud	Millones de ha
Agrocombustibles y alimentos	6.032.589
Alimentos y ganadería intensiva	5.229.969
Ganadería extensiva y pancoger	18.141.687
Resguardos indígenas	31.184.605
Comunidades negras	6.548.304
Reservas forestales	52.288.774

Tal decisión constituyó el anticipo visionario de lo que finalmente quedaría plasmado con fuerza constitucional en la reforma que de la Carta Magna hiciera Colombia en 1991.

La misma, además, dispuso regiones para comunidades negras y en la actualidad, como se ve en la Tabla 1, el país suma más de 31 millones de hectáreas en territorios indígenas y 6,5 millones en territorios negros del Pacífico. Se trata de reservas que les pertenecen a esas comunidades, y por ello están sometidas a regulaciones específicas, como que debe surtirse un proceso de consulta cuando se quieren intervenir o explotar sus recursos.

Tan serio es el compromiso de Colombia en ese aspecto, que dos de las grandes leyes de la Administración de Álvaro Uribe Vélez (la de Desarrollo Forestal y el Estatuto de Desarrollo Rural), no pasaron el examen de exequibilidad de la Corte Constitucional, porque en su elaboración se omitieron pasos referidos a la concertación con los dueños de los territorios (indígenas y negros).

Muy diferente es el caso de las reservas forestales. Debe recordarse que en 1950 el Presidente Alberto Lleras hizo aprobar la Ley 2ª de ese año, que las creó.

Sin embargo, ésta se ha vuelto, en numerosos casos, un obstáculo engorroso en el avance de la colonización y la ocupación del territorio, que trae consigo la deforestación.

Lo que sucede es que esos procesos han causado la destrucción efectiva de bosques y su apropiación por parte de la población, que de ninguna manera puede desarrollar allí actividades económicas formales, pues la ley actual los mantiene en la categoría de régimen de reserva.

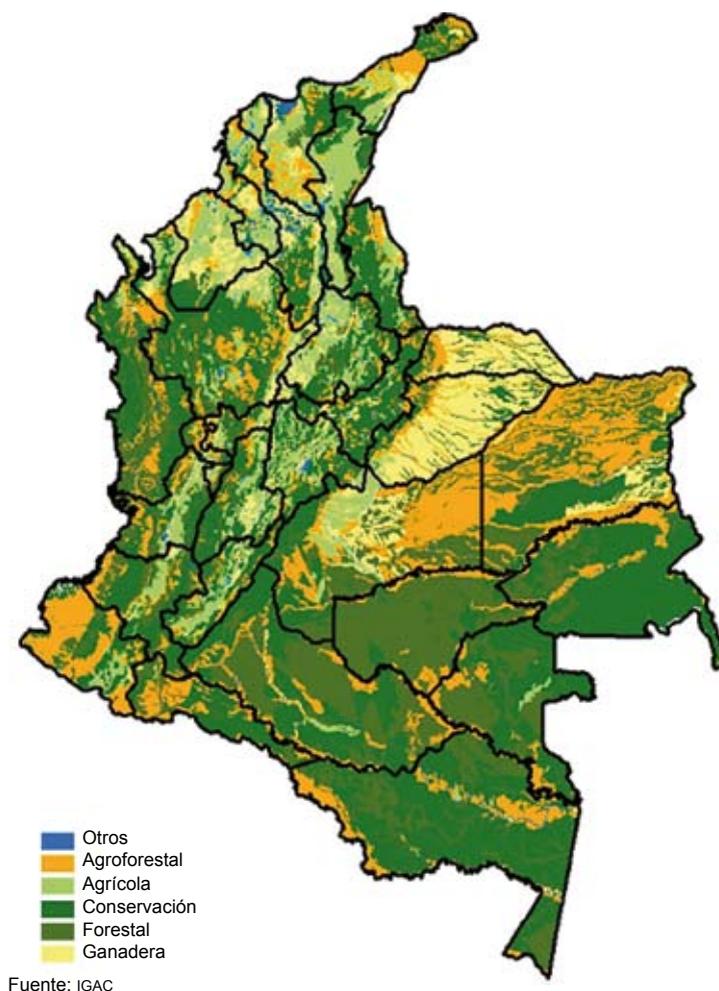
Por eso urgen nuevas reglamentaciones. Tales deben apuntar a reconocer la realidad de la deforestación efectiva y el mal uso de las reservas forestales que ya ocupó la población. Al mismo tiempo, organizar lo que queda de ellas para protegerlas con vigor. Quizá creando un sistema de guardabosques armados, con capacidad policiva, como la policía montada de Canadá.

De lo contrario, se estaría cayendo en la típica esquizofrenia colombiana de hacer, porque está tolerado culturalmente, lo que no se debería hacer por prohibición legal. Por esa vía se seguirán destruyendo los bosques.

## Vocación y uso del suelo en Colombia

La Figura 1 brinda información sobre el potencial de las tierras en Colombia. El color verde oscuro representa lo que debería estar en bosques y reservas forestales. El verde claro, las zonas de gran potencial agrícola: Valle del Cauca, Valle del Magdalena, Magdalena Medio, ciertas áreas de la Costa Atlántica (Valle del Cesar, litoral de Magdalena, Atlántico, Córdoba, Sucre, Urabá), algo del piedemonte amazónico de la Cordillera Oriental (Meta, Arauca y Casanare)...

Como se ve, las regiones de estas características no son numerosas. De manera que el nuestro no es un país de gran potencial agrícola. Ese es un mito colombiano sostenido durante siglos, según el cual la enorme frontera por conquistar está en el Amazonas y la Orinoquia, lo cual lo convierte en uno de los países más ricos del mundo en oferta agrícola. Ese mito nos ha llevado a destruir el país, a destruir su poca área de gran productividad agrícola. Y también a destruir las selvas a una tasa de deforestación acelerada cercana a las 300.000 hectáreas por año, una de las más altas del mundo.



**Figura 1.** Mapa de vocación del suelo en Colombia

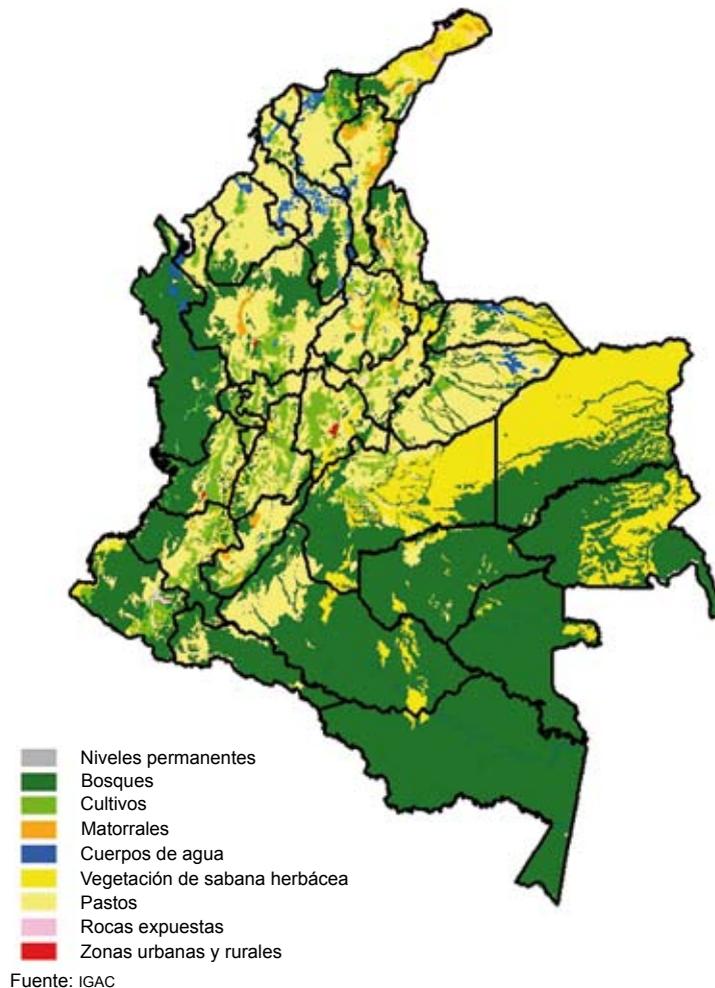
Tales acciones adquieren visos dramáticos si se toma en cuenta que están ocurriendo al tiempo que se gana certeza en cuanto al impacto negativo del cambio climático sobre el planeta. Para coadyuvar a mitigarlo, lo único que Colombia podría ofrecer son sus reservas boscosas tanto andinas como amazónicas y pacíficas, que capturan gas carbónico, producen oxígeno, y causan un efecto regulador del ciclo del agua y de las lluvias. El problema radica en que nuestro país está perdiendo también ese potencial, debido a la expansión de los cultivos de coca en esas regiones.

En la Figura 2 se encuentra el uso efectivo del territorio colombiano, el cual contrasta dramáticamente con su potencial. El color verde oscuro indica el bosque todavía conservado, en el Pacífico y el Amazonas. Bosques como la Serranía de San Lucas, el Bajo Cauca Antioqueño, el Nudo de Paramillo, la Sierra Nevada de Santa Marta y otros, están prácticamente destruidos.

Resulta por lo menos curioso que la principal tragedia ambiental colombiana no la hayan causado sectores como el petróleo, el carbón, la palma de aceite y ni siquiera la coca. El verdugo ambiental, y hasta social, político y económico del país, ha sido y lo sigue siendo, la ganadería extensiva, que se ha expandido en forma de potreros por toda la nación, a costa de sus reservas boscosas y del suelo que debería estar disponible para los campesinos.

Ello ha sido así, precisamente por lo que no se les ha dado a las poblaciones campesinas derechos de propiedad sobre su territorio, sobre sus parcelas. Por ese truco histórico de escamotear los derechos de propiedad y títulos de los campesinos que ocupan y abren territorios, cosa que las ha obligado a volverse una fuerza migratoria, colonizadora.

En ese proceso migratorio, la población campesina sube por las montañas andinas, por pendientes cada



**Figura 2.** Mapa de vocación del suelo en Colombia

vez más erosionadas, afectando cuencas hídricas y deforestando alturas que no se deberían tocar. Recorren una senda imparable de destrucción que pasa por las fronteras de la Amazonia, del Pacífico y de los Llanos Orientales.

## La ocupación del territorio nacional

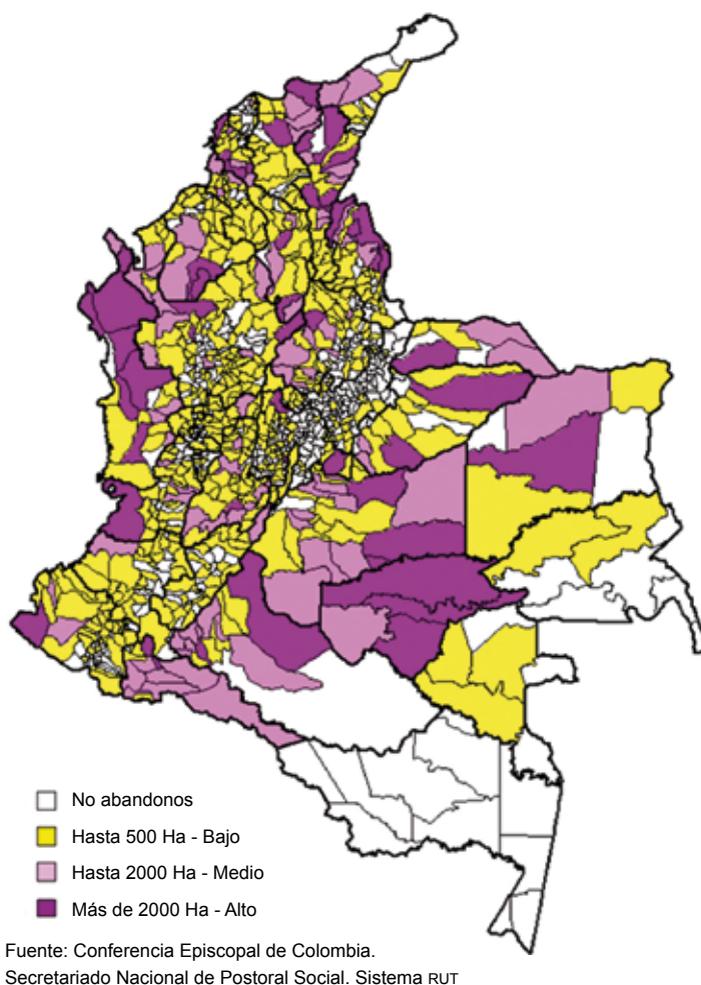
La historia de la ocupación del territorio nacional principia con una pequeña élite descendiente de españoles y de criollos mestizos de los siglos XVI a XVIII que se adueñaron de las mejores tierras planas del país, y las convirtieron en haciendas de ganadería extensiva. Primero subordinaron una fuerza de trabajo indígena y luego una mestiza campesina.

A comienzos de los años veinte esa fuerza de trabajo vinculada a las haciendas comenzó a liberarse,

a romper relaciones serviles de trabajo y a ocupar nuevos territorios. Justamente en esas circunstancias, desde finales del siglo XIX ocurrió la colonización antioqueña cafetera sobre buena parte del centro del país.

Más tarde, los ciclos de violencia colombianos (de los años treinta, cuarenta, cincuenta, sesenta) y la violencia contemporánea (de los ochenta en adelante), sirvieron de acicate para expulsar población campesina hacia regiones de colonización.

El mapa de la Figura 3 refleja la intensidad del abandono de tierras por municipios en Colombia. Se distinguen las regiones del conflicto armado: alrededor de la Sierra Nevada de Santa Marta, Norte del Cesar y Perijá, Ocaña, Catatumbo, Arauca, Vichada, Casanare, Meta, Guaviare, Caquetá, Putumayo. También el occidente de la Costa Pacífica de Nariño, alrededores de Buenaventura, Valle del Cauca, todo el litoral del



**Figura 3.** Intensidad del abandono de tierras. 1997 a 2007.

Chocó con Urabá, noroccidente antioqueño, Montes de María, Magdalena Medio.

El desplazamiento en Colombia es un fenómeno muy confuso y complejo: cuando el conflicto armado entra a una región, tumba la economía, la oferta de empleo, el comercio y, por tanto, la deja, junto con sus habitantes, damnificada, con víctimas directas del empobrecimiento y víctimas colaterales cuyas actividades económicas se deterioran.

A esa población campesina expulsada hacia regiones de colonización, la década del ochenta les llevó un salvavidas económico: la coca.

Ese cultivo le hace *foul* a la lógica de la colonización. Porque es posible mantenerlo en lugares remotos adonde ningún otro producto de la economía podría sobrevivir. De hecho, a nadie se le ocurre cultivar yuca o plátano en Calamar, Guaviare, porque no hay manera de encontrar cómo comercializarlos. En

cambio, si se cultiva coca en esos mismos sitios, los clientes llegan hasta allá, a comprarla en la puerta de la finca productora.

En otras palabras, la coca es un disparador de la colonización indebida del territorio, el cual, en el largo plazo, termina dándole cabida a la ganadería extensiva. Los cultivos de coca, en ese sentido, son precursores de esa actividad.

De manera que Colombia tiene que decidir ya, cerrar la frontera agraria. El país no puede continuar “colgado” del mito de que es inmensamente rico en bosques y en biodiversidad, y con él seguir empujando a la población campesina a abrirse espacio en ellos. Todo por no reconocer sus derechos.

Sería bueno que los colombianos tomáramos conciencia –al estilo de los europeos– de la gravedad de acabar con la selva, con los bosques. Los holandeses, por ejemplo, viven en permanente angustia

porque a la vuelta de un par de décadas podrían ahogarse en el mar.

Ese sentimiento responde al hecho de que su país está por debajo del nivel del mar y, si la temperatura promedio de la tierra aumenta un grado, la altura del mismo se incrementa 2-3 metros. De manera que para esos ciudadanos, la conservación del Amazonas es vital para su supervivencia como nación.

Igual percepción comparten muchos países del mundo que hoy son socios de la preservación de esa región, especialmente los que se encuentran cerca del mar, como Bangladesh, del que seguramente más del 50% se sumergirá en él dentro de pocas décadas, si no se logra detener el cambio climático y si no se logra preservar el Amazonas.

Colombia no es la dueña de esa vasta región, ni lo son Brasil, Perú, Venezuela o Ecuador. Es el planeta entero, y los colombianos la estamos convirtiendo en coca y en pastos para ganadería extensiva.

## La ganadería extensiva: el verdugo del territorio

Para ilustrar el problema que causa la ineficiencia e irracionalidad de esa actividad, baste decir que para criar 26 millones de cabezas de ganado ella ocupa 40 millones de hectáreas, lo que equivale a 0,6 reses en un área de 10.000 m<sup>2</sup>. Compárese el dato con el de Holanda: entre 55 y 60 cabezas de ganado por hectárea. De manera que es hora de que nuestro país deje de actuar como un rico que dilapida lo que no tiene.

Está visto entonces que Colombia tiene buenos suelos agrícolas, generalmente subutilizados en ganadería extensiva, mientras mantiene a la mayor población rural concentrada en tierras con grandes limitaciones productivas. Así que la ecuación se puede plantear de la siguiente manera para entender la pobreza rural: malos suelos: campesinos pobres; suelos erosionables: campesinos pobres; suelos sin irrigación: campesinos pobres; suelos distantes del mercado sin vías de comunicación, sin hospitales, sin escuelas: campesinos pobres.

Una estrategia fundamental para superar la pobreza rural consiste en reubicar a los campesinos en buenos suelos, hoy utilizados por la ganadería extensiva que, en honor a la verdad, no es un negocio rentable. Los ganaderos lo saben, como saben que ganarían más dinero colocando su plata en acciones o en bonos.

Pero lo mantienen por el prurito de valorizar la tierra, de dejarla ociosa y no soltarla para poder así capitalizar una renta privilegiada.

Ello corrobora la tesis de Hernán Echevarría Olóza, fundador del Instituto de Ciencia Política que lleva su nombre, según la cual la tierra está secuestrada por los grandes propietarios, y el precio que cobran por su rescate, por su liberación al mercado, equivale exactamente al sobreprecio de la tierra.

Y ese sobreprecio es el principal enemigo de la expansión de los cultivos agroempresariales como el de la palma de aceite, que les impide a los empresarios calcular sus costos de producción con base en un precio razonable de la tierra, y por el contrario los obliga a pagar sumas exorbitantes por convertirse en propietarios o en arrendatarios, las cuales les revientan la estructura del negocio.

Colombia no tiene por qué seguir pagando un sobreprecio por el monopolio de la tierra, y por ello es necesario que se adopten instrumentos de política económica como por ejemplo elevar los impuestos prediales de las propiedades extensivas y, sobre todo, de las subutilizadas en esa actividad, las ociosas o las mal explotadas. Ese impuesto debería disminuirse en la medida en que el propietario realice inversiones productivas, disminuya el tamaño de su propiedad o guarde reservas forestales o de biodiversidad que son de utilidad nacional.

La concentración de la propiedad en nuestro país, medida por el índice Gini, ha aumentado enormemente en los últimos años, y en la actualidad es una de las más altas del mundo (Figura 4). Esto se debe a factores diversos como las fuerzas del mercado, la expulsión de campesinos y el mayor lavado de ingresos de la corrupción en la compra de tierras.

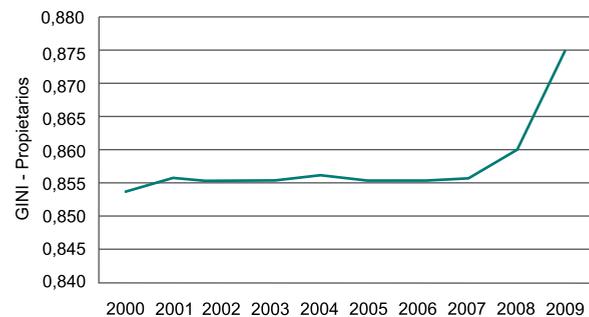


Figura 4. Mayor concentración de la propiedad.



## En búsqueda de un mercado de tierras

Tal y como suceden las cosas en la actualidad, está mal distribuida la valorización que se ha estimulado en Colombia durante los últimos diez años por cuenta de la mayor seguridad en los campos, el aumento de los precios de los alimentos y el auge del los biocombustibles y la minería. La han captado quienes menos aportan al desarrollo nacional, que son los propietarios extensivos.

En resumen, debería ser un objetivo estratégico de las políticas social y pública aumentar la densidad de población en buenas tierras con infraestructura, lo que resulta más eficiente para distribuir el ingreso que llevar servicios estatales a tierras pobres. Ello adicionalmente permitiría la mayor disposición de mano de obra y trabajadores para empresas agroindustriales y para negocios de todo tipo.

Para desestimular el monopolio improductivo de la tierra bien vale acercar el avalúo catastral al valor comercial de los predios, y elevar el impuesto predial por lo menos al 2%. El actual es ridículo, y no sirve para financiar a los municipios o siquiera para estimular a los dueños de la tierra a volverla productiva.

Asimismo, debe centralizarse la actualización de los avalúos rurales y el recaudo de los impuestos prediales en el Gobierno Nacional. Es cierto que los prediales son impuestos que pertenecen a los municipios, pero su forma de recaudo y actualización es ineficiente en cabeza de los consejos municipales y de los alcaldes.

Otra herramienta que puede utilizarse para desestimular el monopolio improductivo de la tierra es la de aplicar un artículo de la Constitución que autoriza la extinción del dominio por su subutilización evidente.

Pero las leyes relativas a la extinción del dominio tienen serias limitantes. Le ceden la administración de las tierras incautadas a la Dirección de Estupefacientes, que se las entrega a un depositario provisional. Los procesos judiciales para la decisión sobre su destino final pueden tardar hasta diez años y más, porque los abogados de los narcotraficantes logran dilatarlos casi indefinidamente. Tan es así, que de los 2 millones de hectáreas incautadas en la última década, los jueces han devuelto 1,5 millones a sus propietarios, y de manera definitiva se han extinguido no más de 75 hectáreas.

De manera que se necesita con urgencia modificar la ley de extinción del dominio para que, una vez incautada una finca productiva, ésta pueda ser empleada por campesinos, y se le facilite al Estado comprarla a su valor catastral utilizando bonos para pagar a órdenes del juzgado. Así, podrán devolverse los bonos, si la sentencia llegara a ser favorable, a quien se enriqueció ilícitamente, pero mientras tanto en los predios en proceso pueden desarrollarse proyectos productivos, ojala mediante alianzas con empresarios.

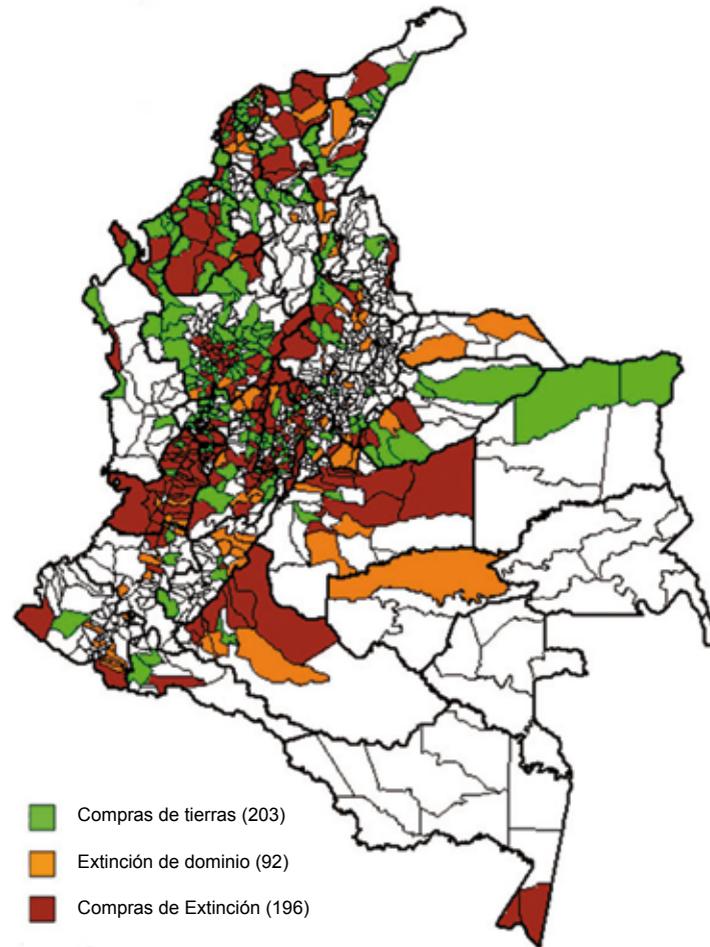
La Figura 5 refleja la compra de tierras por narcotraficantes, los municipios donde la hicieron y los que han sido objeto de extinción de dominio. Como se puede apreciar, gran parte del país quedó en sus manos.

En resumen, el conjunto que se adopte de instrumentos de políticas económica, tributaria y financiera, sin duda contribuiría a estimular el mercado de tierras que tanto necesita Colombia en forma de oferta para los empresarios que las quieran hacer productivas y desarrollar proyectos –palmeros, entre otros–, que beneficien al país como un todo.

## Gestión del territorio

La Región Andina colombiana tenía 70 millones de hectáreas en bosques y hoy le quedan menos de 7 millones que protegen los acuíferos y regulan el agua. Esto pone al país al borde del colapso ambiental. La única manera de remediar la situación es haciendo una gestión efectiva del territorio; es decir, así como un propietario cuidadoso administra su finca con acierto, protege su reserva boscosa, regula sus aguas, cuida sus suelos, los mejora, hace prácticas correctivas, etc., el país entero debe hacer una gestión del territorio seria y eficaz. Ello comporta lo siguiente:

- Conservar bosques, selvas y páramos reguladores del agua.
- Cerrar la frontera agraria.
- Lograr hacer retornar a los cultivadores ilícitos al mercado.
- Hacer un uso agrícola intensivo de buenas tierras planas.
- Llevar a cabo la transición a ganadería intensiva y reducción del área.
- Lograr una adecuada y rápida extinción de dominio de las tierras del narcotráfico y la corrupción.
- Estabilizar las economías campesinas en mejores suelos.



**Figura 5.** Municipios con compras de tierras por narcotraficantes, y extinción de dominio.

- Manejar las cuencas hídricas con reforestación y relocalización de campesinos en tierras planas.
- Prevenir y mitigar los impactos de la minería.

Una forma de conservar los bosques, las selvas y los páramos reguladores del agua es haciendo un negocio gana-gana entre productores y campesinos, que está a la vista en la mayor parte de las regiones agrarias colombianas. Piénsese por ejemplo en la Serranía del Perijá. Sube por ella un ejército de campesinos colonizando con coca, cuya acción merma en forma creciente los caudales de agua que bajan de allí y quedan disponibles para la ganadería y las plantaciones en general.

Así las cosas, un empresario no puede planificar un cultivo a 20 ó 30 años si sabe que cada año dispondrá de menos agua de las quebradas y los ríos. ¿Cómo se puede solucionar el problema? Cambiando tierra

por agua. Esto significa proponerles a los campesinos que están cultivando coca en el Perijá arriba, que desciendan, abandonen el negocio de la coca, ayuden a reforestar, y se queden con parte de la tierra plana del Cesar, donde puedan ejercer actividades productivas formales. Esta especie de trueque podrá asegurar la protección de caudales y acuíferos y, en consecuencia, la dotación de agua en la parte baja del valle.

El paquete de instrumentos expuesto para lograr cambiarle el rumbo medioambiental al país apuntan a detener la repetición de la ecuación arraigada históricamente en Colombia, y cuya solución seguirá empobreciéndola. La idea es que ahora sea: “Empresarios prósperos: naturaleza bien cuidada y territorio bien gestionado; campesinos localizados en mejores suelos: campesinos prósperos”. ¿El resultado?: país próspero.