



## Atribución 2.5 Colombia (CC BY 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

**Atribución 2.5 Colombia (CC BY 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/co/>

### Usted es libre de:

Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

hacer un uso comercial de esta obra



### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).

## **¿Acumulación irregular de tierras adjudicadas como baldíos? Dudas ante la expedición de la Ley Zidres y su posible disonancia con lo acordado en La Habana**

### **Resumen**

La Ley 1776 de 2016, es la que desarrolla las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico Y Social, mejor conocidas como ZIDRES. Sobre las mismas se ha generado un debate respecto a su conveniencia o no, dadas la actual implementación de lo acordado en La Habana entre el Estado de Colombia y la guerrilla de las Farc, conforme a la búsqueda del fin del conflicto armado interno. Ahondar en este debate, es el objeto del actual artículo, que busca poner de relieve, la posible tensión que puede haber entre la expedición de esta ley, y de lo que corresponde a política agraria acordada en La Habana, que tal parece es la ruta que seguiría el campo colombiano en esta nueva fase de implementación de los Acuerdos.

**Palabras claves:** Política agraria en Colombia, industrialización del campo, desarrollo productivo del campo, Ley Zidres, Acuerdos de La Habana.

### **Abstract**

Law 1776 of 2016 is the one that develops the Zones of Interest of Rural, Economic and Social Development, better known as ZIDRES. There has been a debate about whether or not it is appropriate, given the current talks that the National Government has concluded in Havana in the search for an end to the internal armed conflict. To delve into this debate, it is the object of the present article, which seeks to review, the possible tension that may exist between the issuance of this law, and of what corresponds to agrarian policy has been agreed in Havana, which seems to be the

route That would follow the Colombian field before at the implementation of the Agreements.

Keywords: Agricultural policy in Colombia, industrialization of the countryside, productive development of the field, Zidres Law, Havana Agreements.

## **Sumario**

Introducción.

1. Antecedentes de la discusión agraria en Colombia desde mitad del siglo XX.

1.1. Inicios de mitad de siglo.

1.2. Las reformas de los sesenta.

1.3. El debilitamiento de la política agraria.

1.4. La Constitución de 1991.

2. Acuerdo Final de La Habana en clave de la construcción de una paz territorial.

2.1. Discusión sobre tierra en La Habana: la Reforma Rural Integral.

2.1.1. Fondo de Tierras para el desarrollo de la Política de Desarrollo Agrario Integral.

3. Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES. 3.1. Ley 1776 de 2016.

Conclusiones.

Bibliografía.

## **Introducción**

Muchas de las dinámicas sociales y políticas presentes en América Latina a lo largo del siglo XX, obedecieron a un problema estructural de diferencias sobre la distribución de la tierra. Para este siglo, varios países, desarrollaron reformas con el fin de mitigar las diferencias distributivas, sin embargo, las fuertes estructuras de poder económico, político y armado evitaron en algunos casos llevar a buen término las reformas necesarias para impulsar las economías agrarias, como sucedió en el caso de Colombia (Kalmanovitz y López, 2006, pp. 23-31).

Sobre lo planteado, inciden cuestiones como la perspectiva estructural que se construya sobre lo agrícola, y al respecto resulta fundamental plantear que, en dicha lectura, es clave ver al campo como algo que va más allá de su representativo económico del PIB. La agricultura es un factor fundamental en el desarrollo económico de cualquier economía, que tenga las facilidades y tierras suficientes para hacer productivo este sector.

Sin embargo, la mirada al panorama actual deja entrever un desaprovechamiento de los recursos y de las tierras, que ha llevado a una situación de baja intensificación productiva de los sectores rurales, o por lo menos no la esperada (Kalmanovitz y López, 2006, pp. 32-33), con el agravante de la situación de conflicto armado, que ha llevado al desplazamiento forzado de millones de personas, muchas de ellas campesinas, generando inestabilidad en la tenencia de la tierra y tecnificación del campo (Pérez, 2011, pp. 62-65).

Berry (2000), reconoce en Colombia este problema, al que suma la inequidad y deficiencia salarial, conjugado con el conflicto de intereses de los distintos actores asociados, han estancado los diversos intentos y reformas que se han promovido (pp. 17-24). Se afirma, que en los últimos 50 años ha existido una insuficiencia por parte de las medidas tomadas para el desarrollo de políticas de tierras, al igual que la falta de complementación del mismo con otros mercados, que ha llevado al desarrollo del sector agrícola de países como Colombia, a niveles no congruentes con las necesidades y capacidades que el campo requiere (Tejo, 2003, pp. 59-64).

A groso modo, la realidad expuesta es parte de lo que justifica que el tema agrario aparezca como uno de los temas centrales en la agenda de negociación entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC en las finalizadas negociaciones de La Habana, de las cuales ha surgido un primer capítulo sobre la cuestión agraria, sobre el que se profundiza más adelante aunque sobre el mismo se puede decir que busca corregir parte de las deficiencias agrarias ya citadas, y se le suman otras expuestas en los antecedentes que se presentan en la parte que sigue del documento.

En la revisión que a propósito en el siguiente capítulo se va a hacer, se encuentra el tema de la tecnificación del campo, y su industrialización, como un elemento que es parte clave en el manejo de la política agraria en el país, sobre todo para el caso de los últimos gobiernos, y es precisamente allí donde aparece el debate respecto a la reciente expedición de la Ley 1776 de 2016, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social [Zidres], en adelante citada como Ley Zidres, las cuales le apuestan precisamente a la dicha tecnificación.

El punto de debate sobre lo planteado, corresponde a la posible disonancia que se halla entre la Ley Zidres y lo planteado en el punto agrario de los Acuerdos de La Habana, dado que, como se busca dejar claro en el contenido del documento, la Ley Zidres busca generar condiciones de una mayor industrialización del campo colombiano, mientras que los Acuerdos de La Habana, en este sentido pretenden más una reivindicación de una dignidad campesina, a partir de la devolución de las tierras a las personas al campo y que a las mismas se les brinde unas condiciones dignas de vida, al margen del desarrollo industrial de las mismas.

En este sentido, el actual documento genera una revisión documental por la que, en un primer momento, se busca exponer todo el panorama de desarrollo agrario en el país, pasando en un segundo momento sobre la discusión de dicha realidad expuesta, a contrastar lo acordado en La Habana en su componente agrario, con la Ley Zidres, para con esto dar respuesta a la pregunta sobre si en efecto, resultan siendo normas evidentemente contradictorias.

## **1. Antecedentes de la discusión agraria en Colombia desde mitad del siglo XX**

El panorama en el cual estaba inmerso el país para 1950 no era el mejor. El último intento de reforma agraria que había vivido la nación antes de 1950 fue la impulsada en las décadas veinte y treinta, que en caso de haber tenido éxito, hubiera permitido un mejor desarrollo económico e impactado positivamente el campesinado colombiano (Berry, 2000, pp. 19-23). Apalancados por el Partido Liberal, los colonos y pequeños campesinos se mostraron como una clase fuerte, inconforme con la realidad social y económica del campo colombiano, generando un ambiente de inseguridad entre la élite política del país para la época.

El gobierno nacional tenía como eje fundamental de su agenda, la industrialización de la economía, no obstante, sabían de la importancia de no descuidar la política agraria, ya que no desconocían la inconformidad social del sector rural por la mala distribución de las tierras. El resultado final, fue la Ley 200 de 1936, promovida en el gobierno de Alfonso López Pumarejo, donde para algunos autores, fue positiva para los pequeños campesinos, sin embargo, también sirvió como instrumento legal por medio del cual muchos terratenientes pudieron efectuar la titulación de terrenos baldíos (Berry, 2000, p. 28).

Sin embargo, para este autor, la Ley 200 de 1936 empeoró la calidad de los pequeños productores y campesinos, que aspiraban a conseguir parcelas de tierra. A partir de la fecha se presentó un excesivo movimiento de privatización de tierras, que conllevó a agudizar la violencia campesina para las décadas siguientes e incrementó la concentración de la tierra, contrario a casos exitosos de reforma agraria de otros países como sucede en el caso de países hoy industrializados de Asia Oriental como Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong-Kong, que tuvieron un diferencial en su política, en cuanto eliminaron la posibilidad de tener haciendas de grandes extensiones de tierra sin que las mismas fueran productivas (Kay, 2002, pp. 48-51; Franco y De los Ríos, 2011, pp. 101-102).

A partir de 1930, el país comenzó así un proceso de modernidad y modernización, en los que en palabras de Machado y Vivas (2009), se debió romper con el esquema tradicional de hacienda precapitalista, apostándole a una secularización del Estado, que pusiera fin a la mentalidad católico-conservadora que acompañaba la sociedad. La ciencia y la tecnología se pusieron como elementos claves en el desarrollo económico del país, sin embargo, las diferencias y poder político existente, resquebrajó todas las posibilidades de avance, dejando la realidad política y social del país, sumida en un conflicto que dio pie al surgimiento de grupos armados en la segunda mitad del siglo XX.

### **1.1. Inicios de mitad de siglo**

El panorama para el periodo de 1950 a 1961, es un país sumido en un conflicto rural, donde la inestabilidad política no ofrecía mayor esperanza a la solución estructural del campo colombiano. Dicha violencia como ya se había señalado, se acrecentó con el surgimiento de actores armados que colocaron más víctimas al conflicto. Frente a esta situación, se planteó una posible solución en 1961, con un nuevo intento de reforma agraria consignado en la Ley 135 de 1961 (Machado y Vivas, 2009, p. 54).

El INCORA, fue la entidad estatal creada para encargarse del proceso de redistribución contenido en la Ley 135 de 1961, para ello el Estado adquirió cerca de 1,4 millones de hectáreas, a partir de la compra de terrenos, expropiación y tierras cedidas por el Fondo Nacional Agrario. A su vez se entregaron terrenos a las comunidades indígenas por cerca de 30 millones de hectáreas y se titularon a particulares alrededor de 5 millones de hectáreas. El beneficio total fue tan solo para 102.000 familias que recibieron terrenos, unas 430.000 que pudieron titular y cerca de 65.000 familias indígenas que recibieron tierras (Balcázar, López, Orozco y Vega, 2001, p. 41).



Si bien hubo un beneficio para este grupo de familias, la reforma estructuralmente no dio mayores soluciones, ya que en el campo se venía intensificando un conflicto característico de la violencia partidista de mitad de siglo. La reforma en mención fue el resultado de un pacto entre el partido Liberal y Conservador, en pleno surgimiento del Frente Nacional y a la aplicación de la Alianza para el Progreso diseñada por los Estados Unidos, en la cual se consignaba como uno de sus fines, limitar el alcance del movimiento campesino, que ya no se encontraba dentro de los lineamientos de los partidos parte del acuerdo del Frente Nacional (Machado y Vivas, 2009, pp. 29-41).

## **1.2. Las reformas de los sesenta**

Uno de los movimientos sociales más fuertes que surgió en la época, fue el de la Alianza Nacional Popular [Anapo]. Este fue un movimiento que giró en torno a la figura del general Rojas Pinilla, candidato presidencial para el año 1962 y quien ejerció la presidencia del país entre los años 1953 y 1957. La Anapo desde su fundación en 1961, tuvo una activa participación política, que desde la lectura de César Ayala (1996), dicha participación fue tendiente a buscar un regreso al poder de Rojas Pinilla, por la vía democrática o por el uso de la fuerza, como contraofensiva a los lineamientos de segregación y de poca participación democrática del Frente Nacional y el contenido de sus políticas públicas poco incluyentes como fue la ya mencionada reforma agraria de 1961 (pp. 122-128).

Para suplir varias de las fallas institucionales presentes por este nuevo intento de reforma agraria, se expidió la Ley 1 de 1968 bajo el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, la cual estableció un esquema organizacional más estructurado de las entidades encargadas de ejecutar la política pública de tierras. La única organización campesina presente en el proceso de formulación de esta ley, así como en el proceso de ejecución, fue la Asociación Nacional Unitaria de Campesinos [ANUC], la cual fue creada en 1967 bajo la dirección del Ministerio de Agricultura, con el fin de evitar incluir organizaciones campesinas, que no fueran

militantes o simpatizantes de los grupos armados emergentes (Franco y de los Ríos, 2011, p. 105).

Lo anterior llevó a que la reforma tuviera rechazos por parte de diferentes sectores sociales, dificultando así el proceso de eliminación del arrendamiento y la aparcería, eje fundamental de esta política. Con esta reforma, se pretendía evitar que arrendatarios y parcelarios, se pudieran, amparados en la ley de 1961, apropiarse de dichos territorios. Evitar esto llevó a la expulsión de muchos de los campesinos que trabajaban bajo este sistema sumando así, otra causal de violencia al conflicto (Machado y Vivas, 2009, p. 10).

Hacia el año de 1970, se genera una radicalización del movimiento campesino, que se hace evidente aún en la ANUC, la cual como ya se señalaba, fue una asociación campesina creada por el Ministerio de Agricultura. Señalan Machado y Vivas (2009) que, el periodo de radicalización de la ANUC fue entre 1970 y 1974, adelantando entre otras acciones, la invasión de terrenos entre 1970 y 1972, que justificaron en cuatro factores: la precarización social del campesinado colombiano, el debilitamiento de la relación campesinos – Estado a partir de la administración de Pastrana Borrero, el intento de sometimiento que se dio sobre el movimiento campesino y las nuevas políticas de tierra consignadas en el Pacto de Chicoral (pp. 57-63).

El Ministerio de Agricultura de entonces, consideró fundamental canalizar y actuar en el marco de las acciones ya asignadas al INCORA, fue de esta manera que se decidió asignar terrenos a aquellos campesinos que no tuvieran en el momento territorios. Para ello, se propuso la modificación de la legislación vigente en 1971, la cual se terminó negociando en el Pacto de Chicoral para el año 1972 y se instituyó en ley para el año 1973 con las Leyes 4 y 5 del año en mención, complementada a su vez con la Ley 6 de 1975 la cual generaba nuevos mecanismos de funcionamiento para la aparcería y compañías (Fajardo, 1999, p. 50).

En conjunto con el Plan de las Cuatro Estrategias, contenidas en el Plan de Desarrollo del entonces presidente Misael Pastrana, las mencionadas leyes fueron

la estructura de planeación y reglamentación del desmonte de la reforma agraria, dando paso a una política de tierras por la que se buscaba el desarrollo tecnológico y productivo del campo, y que el mismo alineara con una función productiva de mercado, sin embargo, esto se hizo descuidando otros ejes fundamentales, como lo era la inequitativa distribución de las tierras (Berry, 2008, p. 36).

### **1.3. El debilitamiento de la política agraria**

El mayor declive de la política de tierras para entonces se da entre los años 1974 y 1988, cuando se comienza a dar todo el movimiento de “la marimba” en Colombia, como parte del aumento en la intensidad del narcotráfico y el fortalecimiento de grupos armados organizados, esto lleva a que se comience a colocar como tema de agenda más prioritario, la eventual salvación del campo colombiano (Machado y Vivas, 2009, pp. 55-61).

Villarraga (2013), lo explica como una etapa de inactividad frente al tema, del que se volvería a hablar solo hasta las negociaciones de paz del gobierno de Belisario Betancourt. La poca actividad se mezcla con la puesta en marcha de la Ley 35 de 1982 de Amnistía para la adquisición de territorios baldíos o zonas afectadas por la violencia y del Plan Nacional de Rehabilitación [PNR], que en 1987 entraría a ser parte del Fondo de Cofinanciación (pp. 121-128).

Para 1988, el gobierno de Virgilio Barco, expide la Ley 30 de este año, la cual daba soportes para la negociación de la paz en el país, fundamentada en la reactivación de los intereses por una reforma agraria que solucionara la desigualdad en el campo, a partir de la definición de la función social de la propiedad, sin embargo, desde 1985 ya se estaban estableciendo los lineamientos de la apertura económica del país, limitando la acción del Estado en el fomento agrario a partir de la eliminación de subsidios, algo que se vería más explícito en la apertura económica que entra en vigencia desde 1990 (Machado y Vivas, 2009, p. 72).

Con la Ley 30 de 1988, se pretendía vincular más al campesinado a la actividad productiva y a la inclusión social, para ello se le dio a la pareja como vínculo familiar la capacidad de adquirir terrenos (antes eran solo los hombres), se abrió paso a la agilización judicial para este tipo de procesos, fortalecimiento institucional, se dieron mayores responsabilidades al INCORA, se fortaleció la capacitación, se dieron facilidades para arrendar maquinaria, prioridad al Estado para la adquisición de predios, mayor capacidad operativa del Estado para administrar la política de tierras, entre otras medidas (Franco y de los Ríos, 2011, pp. 109-110).

#### **1.4. La Constitución de 1991**

La violencia expresada en el asesinato, secuestro y desplazamiento de la sociedad civil, a manos de actores guerrilleros, narcotráfico, paramilitares y delincuencia organizada, y violación sistémica de derechos humanos hasta en manos de las fuerzas regulares del Estado, exterminio de la Unión Patriótica y fuerzas políticas legales de izquierda, mezclado con acuerdos de paz con grupos armados y la relevancia que se le estaba dando a la apertura económica en el país, diluyeron las pretensiones reformistas del campo colombiano de los Gobiernos de la época, aunque, en cierta medida, estas se volvieron a tener en cuenta en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (Machado y Salgado, 2006, p. 11).

Si bien la nueva Constitución Política de 1991 abordó e incluyó temáticas de equidad y participación en su contenido, los esfuerzos vistos para los años siguientes no fueron los más convenientes para el campesinado colombiano, en lo que corresponde a la necesidad de redistribución y apoyo por parte del Estado. Para Machado y Vivas (2009), lo que se presentó luego de 1991 fue un abandono institucional por parte del Estado al campesinado colombiano, argumentado en la falta de importancia estratégica para lo que como modelo económico se idealizaba para el país (p. 13).

En esta misma línea, Fajardo (2002) pone de manifiesto el hecho de que en el caso de la administración de Gaviria se dio paso a la Ley 164 de 1994, donde se reestructuró el papel del INCORA, y que le da un papel más de dinamizador terciario del mercado de tierras, restringiendo parte de las funciones asignadas en la administración de Lleras; esto considerando que no era conveniente agotar esfuerzos en una política redistributiva de la tierra, dadas las circunstancias de apertura económica que se estaban dando (p. 42).

Dentro del todo el panorama de lo que ha sido la política de tierras en Colombia, es importante señalar que el tema de los cultivos ilícitos se ha asociado más a un tema de criminalidad que de ausencia de garantías para el campesinado. En ese sentido las políticas que se han dado desde 1980, atienden a políticas más de castigar, que de dar alternativas al campesinado para que no tome los cultivos ilícitos como su fuente de sustento económico.

Suárez (2005), aborda este fenómeno como un tema también migratorio y en ese sentido plantea que una realidad política y social del país es la de que muchas personas aun siendo desplazadas, retornaron al campo a ejercer la actividad de la siembra de cultivos ilícitos, generando una economía ilegal bastante extensa, donde no sólo se establecieron mejores ingresos, sino también un proceso de valorización de predios, en un círculo vicioso donde también hay desplazamiento para uso de terrenos estratégicos (p. 31).

Se tiene en tanto un fin de siglo XX, caracterizado por una falta de acción efectiva por parte del Estado, para solucionar las falencias de la estructura agraria y campesina colombiana, en medio también, de un fracasado proceso de paz entre el Gobierno y las FARC, donde se planteaba que la cuestión agraria era fundamental para la conciliación política, la realidad es que no se dio aún con el fracaso político de este proceso una alternativa o solución para la difícil situación que vivía el campo colombiano, profundizada por la crisis económica de fin de siglo.

El siguiente paso que se dio respecto a la política de tierras en el país, fue la liquidación del INCORA en 2003, en la administración de Álvaro Uribe Vélez, para

dar paso al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural [INCODER], como ente adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que, aunque luego se suprime mediante Decreto 2365 de 2015, tuvo el objeto de brindar un apoyo mucho más especializado al campo colombiano, en una institución mucho más pequeña que la anterior (Suárez, 2005, pp. 35-36).

Señalan Vargas, Téllez, Cubillos, Pulido, Gómez y Garzón (2016), que luego de 1990, no solo la apertura, sino también la agudización del conflicto armado y la violencia, acabaron con muchas de las posibilidades de generar una verdadera política de tierras que ataque el problema principal del campo colombiano, en ese sentido, la notable concentración de la tierra (p. 49). Lo que se ha dado desde entonces, es una agricultura más fundada en lo empresarial, sustentada en la siembra de cultivos que sirvan para la generación de biocombustibles, que fue la orientación de la puesta en marcha de las locomotoras, en la primera administración del actual presidente de Colombia Juan Manuel Santos.

Sin embargo, se debe hacer mención a que en lo más reciente, el Acuerdo de La Habana desarrolla a su vez un componente agrario, que como se explica más adelante establece un Fondo de Tierras sobre el que se busca generar la reparación a ciento de miles de personas, mayoritariamente campesinos desplazados, que de la mano con otros puntos de implementación del Acuerdo, lleve a las regiones condiciones de vida digna para estas personas, sin embargo, las dudas se generan frente a la manera como en el futuro puede ser usado este Fondo de Tierras para el desarrollo de la Ley Zidres, sin que involucre necesariamente campesinos desplazados.

Al margen de lo pactado en La Habana, la apuesta actual de la política pública de tierras está sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” del presidente Juan Manuel Santos, con un componente de agricultura que se ha buscado conectar con la Ley 1448 de 2011, también conocida como Ley de Víctimas y Restitución Tierras, referencia que a su vez se acoge en lo que sigue del documento.

La pretensión de mencionada política, es devolver y reparar a víctimas del conflicto que desde 1991 han sido desplazadas de sus tierras y devolverles las mismas como parte de una reparación integral, lo cual se supone se debe ver al final conectado con la implementación del Acuerdo, sin embargo, es posible que la Ley Zidres pueda contravenir a lo buscado en la implementación, en tanto no sean directamente las víctimas y campesinos, quienes sean los beneficiarios directos de las acciones institucionales en la materia.

Este es un tema que no solo aparece ahora en el debate, ya que antes de que se conociera el desarrollo del punto de tierras en los Acuerdos de La Habana, surgían dudas sobre si se podía hablar de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como un verdadero intento de reforma agraria, ya que desconocía o no atacaba la causa principal de la falta de desarrollo del campo colombiano, que es la alta concentración de la tierra, sumado al hecho de que el componente agrario como locomotora, giraba en torno a la estabilidad que se deba dar a la agricultura empresarial, siendo este el carácter central de debate, que se pone en boga a propósito de la reciente expedición de la Ley Zidres.

De manera concluyente, se establece que Colombia no ha contado con una verdadera política pública de tierras, que le permita el desarrollo sostenible del campo colombiano. Es importante verificar que muchas de las políticas que se han expedido no lograron superar la lógica de limitar la tenencia excesiva de tierras, y esto posiblemente no se resuelve tampoco con lo acordado en La Habana, sin embargo, el Fondo de Tierras puede ser un buen ejercicio para mejorar la distribución, no obstante, hay que también ver cuál es la incidencia de la Ley Zidres sobre ese Fondo, lo cual se hace en la tercera parte del documento. Por ahora, sigue revisar lo acordado en La Habana, en materia agraria.

## **2. Acuerdo Final de La Habana en clave de la construcción de una paz territorial**

Colombia en la actualidad tiene como tema central de su agenda la implementación de un proceso de paz por medio del cual busca finalizar con más de 50 años de violencia ininterrumpida, en un conflicto librado entre grupos armados como las FARC o el ELN, contra el Estado y sus formas institucionales, que colocan a la realidad del país, una cantidad de víctimas que si solo se habla de desplazamiento son millones y que son parte de las innumerables pérdidas económicas, políticas y sociales, en lo acumulado del conflicto (Collazos, 2009, p. 18).

Todo inicia con el “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” el cual se hace de conocimiento público el 26 de agosto del 2012 por los diferentes actores del conflicto y testigos, siendo este el elemento fáctico sobre el cual recae el inicio del proceso de negociación de La Habana, en el cual se establecen cinco puntos de discusión: Política de Desarrollo Agrario Integral, Participación Política, Fin del Conflicto, Solución al Problema de las Drogas Ilícitas y por último, Víctimas.

Las negociaciones concluyen el 24 de noviembre de 2016, cuando se expide el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, el cual contiene los acuerdos logrados en cada uno de los temas antes mencionados, conforme a la participación de distintos actores y, el pronunciamiento popular sobre un primer acuerdo, aunque para efectos del objeto de estudio seguido en este documento, no es relevante profundizar en lo anterior.

A continuación se hace especial referencia al primero de los temas, que es el que se quiere abordar en contexto con la expedición de la Ley Zidres y revisar la incidencia de esta última norma en la implementación de lo acordado en el punto uno de los Acuerdos, por ello, lo que sigue es realizar un análisis contextual del Acuerdo en lo que corresponde a la Política de Desarrollo Agrario Integral, que es



lo que se hace a continuación, para luego evaluar dicho análisis a la luz de la reciente expedición de la Ley Zidres.

## **2.1. Discusión sobre tierra en La Habana: la Reforma Rural Integral**

Se parte por señalar que el objeto actual de la política pública de tierras está sustentado en la Ley 1753 de 2015 que adopta el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos, “Todos por un Nuevo País”. Como ya se ha dicho, hasta antes de la finalización de las negociaciones de La Habana, la misma recaía en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, buscando por las mismas generar planes y programas que condujeran a una mayor equidad en el reconocimiento de derechos de las comunidades campesinas, y la apuesta por una mayor equidad en el campo (Restrepo, 2011, pp. 42-44)

Divergente a lo que se plantea desde el Plan de Desarrollo Nacional, José Antonio Ocampo (2001) establece como una de las recomendaciones respecto a cómo hacer compatibles el desarrollo económico, la equidad y la democracia en la Colombia de hoy, hacer accesible a la población pobre los activos productivos y programas de desarrollo rural campesino, a través de estrategias que contemplen no tanto el desarrollo de la agricultura empresarial extractiva, sino de herramientas y conocimientos necesarios, para que el campesino puede tener una mejor garantía de producción que le sea compensado de manera justa (p. 51).

Al respecto y en el marco del Acuerdo Final de La Habana, y su contenido sobre el tema agrario, se propone una reforma agraria estructural a la propiedad y explotación de la tierra, en el cual se generen escenarios de equidad en el campo, que conlleven a una reducción de las deficiencias productivas y precariedad de las condiciones de vida del campesinado colombiano, en lo que se identifica como Reforma Rural Integral [RRI].

Sobre lo anterior, Milton Pérez (2016) llama a la reflexión respecto a que, si bien el Acuerdo Final contempla un camino de reestructuración del campo

colombiano en términos fundamentalmente de redistribución de la tierra, la legitimación de lo acordado debe pasar por el llamamiento a las comunidades sociales rurales y, sus intereses los cuales se extienden más allá de la obtención de tierras, dado sus intereses por encontrar convivencia y tranquilidad en sus territorios;

Es muy importante dentro de esa agenda, como ya se advirtió, el ordenamiento territorial y el modelo de desarrollo, pero hay temas que se desprenden de ello que requieren una transformación como es la reproducción de la vida, lo cual implica darle la importancia debida a la alimentación, al agua y al ambiente, supeditando otras actividades como la minería o el cultivo a gran escala de marihuana o coca. Es en todo caso la vida el eje en el que gravitaría una constelación de poder de las comunidades de asentamiento, en contraposición al capital (constelación capitalista) o a la renta de la gran propiedad privada (constelación latifundista) o al poder técnico-administrativo (constelación burocrática), entre otras. (p. 87)

Recogiendo varias de las experiencias recientes en materia del movimiento social campesino y rural, Pérez (2016) exhibe ciertas incompatibilidades existentes entre lo negociado en La Habana y, los intereses colectivos germinados en el movimiento social como el de dignidades campesinas; básicamente, estas incompatibilidades apuntan a establecer que, las consignas de lucha social de los pobladores de las zonas rurales del país, pasa por algo que va más allá de la solución del conflicto armado, aunque sin desconocer que esto último sea un paso indispensable para acudir a la consecución de sus objetivos (pp. 87-90).

Al encontrar entonces estas incompatibilidades, se considera que las mismas se pueden ver aún más acrecentadas, en la medida que se encuentre divergencias operativas entre la implementación de la RRI y la Ley Zidres, que como se ha insistido y, es explicado a profundidad en el siguiente aparte, tiene unos contenidos de industrialización que, posiblemente pongan en jaque al campesino, pequeño tenedor de tierra, por lo cual, la necesidad de lograr legitimar la RRI, por la vía de conciliar esta con los intereses extendidos del movimiento social rural colombiano.

En dicho sentido, se establece que, el Estado, debe generar los mecanismos legales que permitan: el desarrollo alternativo de las comunidades agrarias, la regulación del uso del suelo y subsuelo y la explotación minera, la seguridad alimentaria y la producción de alimentos transgénicos, la conservación de recursos naturales y la reparación ambiental a causa de los daños que el conflicto le ha causado a la tierra, los derechos de los pueblos a la propiedad y uso del agua y el apoyo adecuado de financiamiento de la política rural como la creación de fondos parafiscales para el campesinado y el desarrollo de infraestructura para la producción agropecuaria.

Es por lo tanto decisivo para Colombia, que todo intento de generar paz, pase por el campo y la forma como los gobiernos ataquen la problemática agraria. Hoy en día el sector agrario juega cada vez un papel menos relevante en la composición del PIB del país, sin embargo, no se debe desconocer que las economías sobre todo si son en vía de desarrollo, deben sustentar su crecimiento, dándole un papel clave al sector agrario.

### **2.1.1. Fondo de Tierras para el desarrollo de la Política de Desarrollo Agrario Integral**

En lo acordado sobre Desarrollo Agrario Integral, se desarrolla el punto 1.1., sobre acceso y uso a la tierra improductiva, lo cual contempla en esencia, el desarrollo de un Fondo de Tierras para la RRI, por el cual se busca que los campesinos que han sido desplazados en otrora de sus predios, o aun así nunca fueron dueños de estos, accedan a un programa de titulación, por el cual se les pueda reconocer un predio campesino, que haga parte del lugar de retorno a sus tierras. Al respecto el Acuerdo contempla:

Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las

comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación. (Acuerdo Final, Punto 1.1.1.)

Si bien lo anterior establece un camino institucional por el que se pretende dar acceso a la tierra de manera gratuita, surgen dudas respecto a la posibilidad de construir exitosamente este Fondo de Tierras, todo por las dificultades que se presentan en aspectos como el reconocimiento y apropiación de territorios baldíos, o las mismas problemáticas que se plantean respecto a la recuperación de tierras irregularmente apropiadas en el desarrollo del conflicto (Arévalo, 2014, p. 133). En la apuesta del Gobierno Nacional, se encuentra constituir este Fondo, de la siguiente manera:

- Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.
- Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización. (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este Acuerdo).
- Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.

- Tierras inexplotadas: tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.
- Tierras donadas: el Gobierno Nacional adelantará las gestiones necesarias para facilitar los procedimientos de donación de tierras al Fondo de Tierras, en el marco de la terminación del conflicto y de la construcción de la paz.

De lo anterior se concluye que, es posiblemente extenso, el territorio que va lograr brindar el Estado colombiano, como resultado de la implementación de la RRI, aunque, lo cierto es que esto es especulativo, en tanto no es claro a la fecha el número de hectáreas dadas tanto para la implementación de los Acuerdos Finales, como de la concreta aplicación de la Ley Zidres, siendo lo anterior un elemento que se deja para la reflexión posterior sobre la aplicación de cada una de las leyes mencionadas.

Aunque parecen ser de gran alcance las rutas tomadas por el Gobierno Nacional para establecer el Fondo de Tierras, resulta para efectos de la discusión que se propone, pertinente entrar a revisar la relación de la misma con la aplicabilidad a su vez de la Ley Zidres. Si bien, la estrategia es brindar acceso gratuito a la tierra para campesinos y personas desplazadas de sus comunidades de origen, se genera la observación sobre sí, también la misma puede beneficiar a quienes se van a acoger a la Ley Zidres.

En la siguiente sección del documento, se expone la manera como la Ley Zidres se genera a suerte de modernización del campo colombiano, lo cual lleva a la conjetura, sobre si no es acaso lo mismo que plantea el Acuerdo Final de la Habana en términos de los caminos a seguir por medio de la RRI. En el punto 1.1.4.

del texto final del Acuerdo, las partes mencionan respecto al tema que se viene mencionando lo siguiente;

Acceso integral: en desarrollo de los principios de bienestar y buen vivir, y de integralidad, además del acceso a tierra, el Gobierno Nacional pondrá a disposición de los hombres y mujeres beneficiarios del Fondo de Tierras, planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor, entre otros, y escalará la provisión de bienes públicos en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET.

Lo anterior, en efecto lleva a plantear que, las condiciones de tecnificación o modernización del campo colombiano, son también agotadas a través del Acuerdo Final de La Habana, aunque, como una primera aproximación, se podría suponer que, este contenido de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDEF], se presentan con un contenido adscrito a los campesinos desplazados beneficiarios de tierras y, la Ley Zidres ya sería para un grupo de personas interesadas en la explotación de las tierras que, no necesariamente hayan sido desplazados o, beneficiarios directos de la entrega de tierras por la vía del Acuerdo Final.

La Ley Zidres, como se explica en lo que resta del documento, es un mecanismo institucional más tendiente a la industrialización del campo, y de esto también se deducen sus interesados; empresarios que, en lo posible, van a desarrollar proyectos agroindustriales a gran escala. Lo anterior lleva como se ha dicho, a plantear compatibilidad entre las normas estudiadas, a razón de los diferentes grupos sociales beneficiarios de cada una de las normas comentadas.

Sin embargo, se pueden dejar planteadas las dudas, respecto a que sucede en los casos que entre en choque ambas normas; el caso puede ser el de campesinos a los que se les ha asignado tierras, en las mismas zonas sobre las cuales la Ley Zidres puede entrar a hacer entrega de territorios baldíos, sobre lo cual se plantea la posible solución, tendiente a indicar que, prosperaría el interés de

los beneficiarios del Acuerdo Final, aunque en términos jurídicos esto no sea totalmente claro.

Para profundizar en los elementos previamente planteados, conviene entonces ahondar en el contenido de la Ley Zidres, previendo desde su naturaleza, los fines depositados en esta norma. Sin embargo, como se mostrará a partir de lo expuesto, no existe un límite jurídico que permita encontrar la armonía de las dos normas en los distintos casos que se prevea el conflicto, lo cual conduce a intuir, la necesidad de que a futuro, los tribunales de cierre de la justicia ordinaria, como el máximo Tribunal Constitucional, se puedan pronunciar con el fin de resolver estas series de inquietudes que quedan abiertas, todo con el fin de evitar la acumulación irregular por parte de personas que obren de mala fe a razón de las circunstancias de la Ley Zidres.

### **3. Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES**

La existencia o discusión sobre lo que pueden ser o no territorios baldíos en el país, viene ligado indiscutiblemente a lo que es la posesión agraria, y de modo consecuente, a la política agraria que se pueda reconocer como existente o no, y que, en este mismo sentido, ha sentado la discusión académica, tanto sobre territorios baldíos, como sobre el proyecto agrario que se ha construido desde hace un poco más de 80 años.

Como se ha reconocido a lo largo del documento, una referencia necesaria que se tiene que hacer para estudiar de manera rigurosa el tema, viene asociado al rol que en lo dicho juega INCODER, puesto que durante algo más que la última década, ha sido la entidad clave en la coordinación de los planes y programas agrarios del país, de la mano de las directrices emanadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y las disposiciones normativas vigentes en la materia.

De otra parte, está la referencia a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que para autores como Juan Camilo Restrepo y Andrés Bernal (2014), viene ligado

a que en el país el 80% de los territorios que en inicio de la República eran baldíos, hoy pertenecen a aproximadamente 8.000 terratenientes (p. 15), dando cuenta de problemas estructurales que, en función de la posesión y adjudicación de la tierra, aún persisten en Colombia.

Transversalmente al fenómeno mencionado, se encuentra la acción estatal, que para autores como Fabián Sanabria (2009), ha actuado en concomitancia con dichos poderes locales económicos que se han hecho a la titularidad de estos territorios, y dichos poderes locales han accedido al poder del Estado para poder generar la reproducción de la práctica posesiva que se ha generado sobre dichos territorios, planteando el interrogante sobre lo que puede ser una deslegitimada acción para hacerse a los territorios baldíos en el país (p. 51).

En lo que precisan las prácticas asociadas a la posesión de territorios baldíos en el país, se pueden hallar decenas de estudios locales, como el que realiza Rodríguez (2014), sobre los territorios baldíos en Puerto Gaitán y Mapiripán, en el que precisa sobre lo que es la posesión sobre el baldío para esta y otras zonas del país, una de las circunstancias que acrecienta el conflicto local, y que bien se puede trasladar a la aplicabilidad de la Ley Zidres, por los elementos que se dilucidan más adelante.

Así, se puede plantear la existencia de una amplia cantidad de trabajos relacionados con el tema de estudio, que alimentan el debate sobre los territorios baldíos en el país, por lo que en consideración de la aplicabilidad de los Acuerdos de La Habana en los territorios del país, es necesario revisar la incidencia que sobre los territorios baldíos va a tener la Ley Zidres, siendo importante aclarar, si la misma se puede constituir como una ley sobre los territorios baldíos en el país, y de otra parte, analizar la incidencia de comentada ley sobre lo acordado en materia agraria en La Habana. Para ello, primero se estudia la Ley Zidres, que es la ley que se presenta a continuación.



### **3.1. Ley 1776 de 2016**

El 29 de enero del año en curso, fue promulgada por el presidente, luego de su aprobación en el Congreso, la Ley 1776, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico Y Social, mejor conocidas como ZIDRES. El debate respecto a su conveniencia o no, dadas las conversaciones que adelantaba el Gobierno Nacional en La Habana, en la búsqueda del fin del conflicto armado interno, no se hicieron esperar, pues se debe precisar, que uno de los puntos del Acuerdo, hace referencia particular, a la Política de Desarrollo Agrario Integral.

Lo primero que se debe recordar como ya se ha dicho, es que el enfoque de la Ley es tendiente a la tecnificación y mejora productiva de las unidades campesinas, sobre todo de aquellas que, por las condiciones propias geográficas u otros factores, limita el desarrollo productivo del campesinado, de allí que el artículo 1 resalte que para que se pueda constituir una zona en Zidres, se requiere que sus zonas de influencia;

[s]e encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

Si bien en inicio, la ley se plantea como una política pública diseñada para llevar desarrollo a las comunidades más afectadas por el conflicto, haciendo más productiva su labor sobre la tierra, para organizaciones como Oxfam (2016), lo cierto es que más que llevar desarrollo, lo que se busca con esta ley, es precisamente beneficiar a grupos empresariales interesados en esos territorios, para que a modo de concesión exploten tecnificadamente los mismos, dejando sin posibilidad de posesión territorial a las comunidades de estos territorios, siendo este un argumento

al que el Gobierno responde citando la misma ley, donde en el párrafo 1 del artículo 1 se establece:

Las Zidres promoverán e implementarán la formación de capital humano y social en sus áreas rurales para sustentar una amplia competitividad empresarial; dotarán estos territorios de instrumentos equitativos para el Desarrollo Humano; auspiciarán las actividades productivas rurales basadas en el capital social y sistemas de producción familiar respaldados en estrategias de sostenibilidad y convivencia de las unidades familiares; propiciarán la sustentabilidad de los procesos y el acompañamiento e intervención sobre lo rural de las entidades públicas y privadas fortalecidas con políticas públicas unificadas para favorecer la vida rural.

Lo cierto es que el enfoque estructural de la ley es el de brindar a quienes se puedan constituir como unidades empresariales, la posibilidad de explotación sobre terrenos que son adjudicados en este caso por el creado Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión [FDREI] (Ley 1776 de 2016, artículo 22 y ss.), quien a su vez administrará el Fondo de Tierras, de manera que es allí donde se producen las dudas respecto a la incompatibilidad de ambas políticas.

Al establecer que ambos referentes normativos, tienen incidencia en el futuro del desarrollo del campo colombiano, no se puede plantear con certeza que la Ley Zidres va en contravía con el Programa de Desarrollo Agrario desarrollado por los Acuerdos de La Habana, sin embargo, ante lo visto sí se puede empezar a dejar las advertencias, sobre la posibilidad que esta ley termine afectando la implementación del Acuerdo en materia agraria, aunque se reitera, esto es algo que con seguridad se podrá verificar de ser así o no, en la medida que estas partes de la política agraria del país, entre en funcionamiento en el corto y mediano plazo.

## Conclusiones

El actual documento buscó poner de relieve, la posible tensión que se puede hallar entre la expedición de la Ley Zidres, y de lo que corresponde a política agraria de lo que se ha acordado en La Habana que, tal parece, es la ruta que seguiría el campo colombiano en lo que sigue de la implementación de los Acuerdos, en especial, en lo que corresponde a la adjudicación de tierras para aquellas personas o unidades productivas que se vean beneficiadas de una u otra política.

Lo anterior se hizo, a la luz de evidenciar cómo en la historia colombiana, ha hecho eco la presencia de grandes disputas por la tierra, enfrascadas en temas como la economía y la política. Lo anterior, ha dado lugar a algunas reformas que, fueron fallidas en su aplicación, esto, debido a intereses de grupo minoritarios, como las élites latifundistas, las cuales han condicionado el desarrollo agrario del país, a la intención de protección de sus intereses particulares.

Colombia es un país caracterizado por la variedad geográfica, contando con grandes zonas agrícolas que también son atravesadas por zonas propicias para la ganadería, las cuales han generado oportunidades de explotación, para lo cual el Estado ha intentado dar pautas para el desarrollo, problema grande para este pues en el siglo XX se desarrollaron conflictos civiles, como el acceso a la tierra, el nacimiento de guerrillas, el bipartidismo hegemónico, que evitaron la consolidación de un Estado fuerte y eficiente en sus actos.

Los distintos grupos intentos por establecer una economía con bases sólida atravesó distintos traspies, el terreno a veces incultivable, junto con leyes que evitan que el campesinado se desarrollará hasta el dominio de la tierra por los latifundistas, la presión por vías violentas, crearon una situación difícil de solventar, con las reformas se trataron de hacer reformas distributivas, que no lograron sentar bases fuertes para el cambio, el poco arraigo y profundidad de la gobernabilidad política enfocados en periodos largos se encargó de evitar el desarrollo de las reformas.

Lo que se encuentra en las reformas hechas, es que estas no lograron generar oportunidades al campesinado de ascenso social generadas a partir de la educación, teniendo una débil política pública pues las instituciones encargadas fueron ineficientes y corruptas, descuidando el fortalecimiento de los derechos y con fuertes peleas de la propiedad, estos problemas quedaron relegados por las nuevas problemáticas de organización urbana, pues la tecnología y crecimiento de las ciudades se tornó central en el desarrollo histórico, cosas que al campo le hacen bastante falta.

De lo anterior se desprende toda una realidad social que entre otras cosas ha llevado a la realidad actual de conflictividad y de la misma un acuerdo negociado del fin del conflicto, que desarrolla como punto uno de la agenda, el tema agrario, y como resultado del mismo se establece un Fondo de Tierras para reparar a título gratuito, a las víctimas del conflicto, lo cual de cierta manera colabora al gran problema de distribución de la tierra que ha estado presente a lo largo de la historia del país.

Sin embargo, por el otro lado se encuentra la sanción en el año 2016, de la Ley Zidres, la cual parece un mecanismo institucional por medio del cual se busca que quienes organizados como unidades empresariales, exploten territorios del país cedidos a modo de concesión por el Estado, para generar en ciertas regiones del país desarrollo y mejoras productivas, por lo que siguiendo la ley, y lo acordado en La Habana, se resuelve que si bien puede haber conflicto, este solo se puede hacer evidente una vez se materialicen en la práctica ambas leyes, siendo clave la manera como el Estado va a administrar la asignación de predios tanto a beneficiarios de la Ley Zidres, como a quienes se beneficien del punto agrario del Acuerdo Final.

Ante la duda sobre una posible acumulación irregular de tierras, que pueden ser adjudicadas como baldíos a través de la Ley Zidres, se reitera que en efecto esta es una inquietud válida que, puede ser solamente resuelta una vez se verifique la manera cómo va a ocurrir la adquisición y adjudicación de tierras por parte del FDREI, ya que se considera, que frente al interés legítimo de desarrollo de una política agraria empresarial en el país, debe prevalecer los derechos asignados a

despojados por el conflicto, acogiendo los criterios de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que se refuerza con el contenido de lo finalmente concretado en materia agraria, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En suma, el panorama a futuro es la implementación de un Acuerdo Final por el cual a través del Fondo de Tierras se les asigna tierras a personas afectadas de manera directa por la violencia, con un contenido de ayuda para la tecnificación y modernización de las mismas, conforme a lo dispuesto en el PDEF, ahora, esto es lo mismo, a lo que lleva el desarrollo de la Ley Zidres, por lo cual puede que no sea novedoso encontrar a futuro conflictos entre las normas, siendo ello el argumento que lleva a plantear un camino que parece ser resultado, vía jurisprudencial.

## Bibliografía

- Arévalo, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana. *Revista de economía institucional*, 16(30), 131-169.
- Ayala, C. (1996). *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional: los orígenes de la Alianza Nacional Popular (Anapo), Colombia 1953-1964*. Bogotá: Colciencias; Universidad Nacional de Colombia.
- Balcázar, Á.; López, N.; Orozco, M. L. y Vega, M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe [CEPAL].
- Berry, A. (2000). *Agrarian Reform, Land Distribution, and Small-Farm Policy as Preventive of Humanitarian Emergencies*. United Nations University: World Institute for Development Economics Research.
- Berry, A. (2008). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de economía institucional*, 4(6), 24-70.
- Collazos M. (2009). *Análisis De La Política de Paz en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública [ESAP].
- Fajardo, D. (1999). Colombia: reforma agraria en la solución de conflictos armados. *América Latina, Hoy*, (23), 45-59.
- Fajardo, D. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Franco, A. M., & De los Ríos, D. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de desarrollo rural*, 8(67), 93-119.

- Kalmanovitz, S., & López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República.
- Kay, C. (2002). Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina? *Debate Agrario*, (34), 45-94.
- Machado, A. y Salgado, C. (2006). *Academia, actores sociales y políticas en el sector rural*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A., & Vivas, J. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ocampo, J.A. (2001). *Un futuro para Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- Oxfam (2016). *Lo que oculta el Proyecto de Ley 223*. Bogotá: Oxfam.
- Pérez, M. (2011). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. *Cuadernos de desarrollo rural*, (51), 61-90.
- Pérez, M. (2016). *Propuestas agro-rurales: aportes para una sociedad en conflicto*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (mimeo).
- Restrepo, J. C. (2011). *Política integral de tierras: un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Restrepo, J. C., Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Rodríguez, I. (2014). Despojo, baldíos y conflicto armado en Puerto Gaitán y Mapiripán (Meta, Colombia) entre 1980 y 2010. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 311-338.
- Sanabria, F. (2009). Estado fragmentado y territorios baldíos en Colombia. *Nova et Vetera*, 18(62), 37-44.

- Suárez, A. (2005). *El campo: una carta por jugar*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos [ILSA].
- Tejo, P. (2003). *Mercado de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe [CEPAL]; Sociedad Alemana de Cooperación Técnica [GTZ].
- Vargas, C., Téllez, G., Cubillos, A., Pulido, J., Gómez, P., & Garzón, L. (2016). Análisis de los beneficiarios de la Política Pública de Reforma Agraria en el marco del desarrollo rural en Colombia (1994-2010). *Pampa*, (13), 31-53.
- Villaraga, Á. (2013). Experiencias históricas recientes de reintegración de excombatientes en Colombia. *Colombia Internacional*, (77), 107-140.
- Pérez, M. (2017). *Convenios de paz en la habana: elementos para el debate*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.